

## Consiglio di Stato, sez. I, 21 gennaio 2004, parere n. 2040

Vista la relazione della Regione Liguria trasmessa con nota n. 2146/02 MS prot. n. 88069/2904 del 25.6.2002;

Viste le pronuncie interlocutorie di questa Sezione n. 2040/02 in data 31 luglio 2002 e 22 ottobre 2003 con la quale è stata disposta una istruttoria integrativa affidata al coordinamento del Ministero dell'interno; Visto l'esito della predetta istruttoria aggiuntiva;

Esaminati gli atti e udito il relatore estensore Cons. Giuseppe Pasqua;

### **Premesso e considerato:**

La questione sollevata dalla Regione Liguria è la seguente: se sia o meno applicabile ai volontari impiegati in attività di protezione civile la normativa sulla sicurezza dei lavoratori durante il lavoro. Giova richiamare in via preliminare il contesto normativo entro il quale si colloca la prevista convenzione alla Regione con l'organizzazione di volontariato definita "colonna mobile regionale" (da stipulare a norma dell'articolo 7 della legge 266/91 sul volontariato).

In tale ambito si ritiene necessario esaminare le norme fondamentali alla luce delle valutazioni espresse dalle Amministrazioni interpellate a tal fine.

In particolare si fa riferimento al Dlgs 494/96 (articolo 12) che disciplina il "piano di sicurezza e coordinamento" recante l'individuazione, analisi, valutazione dei rischi, e le procedure, apprestamenti e attrezzature atti a garantire prevenzione infortuni e salute dei lavoratori (contiene relazione tecnica e prescrizioni) correlate alla complessità dell'opera da realizzare. L'articolo 12 concerne in dettaglio i cantieri e gli appalti - del cui contratto il piano di sicurezza è parte integrante - ma altri precedenti articoli lo hanno esteso a tutti i lavori con eccezioni.

L'articolo 1 del Dlgs 626/94 prescrive misure per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori in tutti i settori di attività pubblici e privati, precisando che nei riguardi di forze armate e di polizia, "dei servizi di protezione civile" e in altri settori particolari, le norme del decreto sono applicate tenendo conto di particolari esigenze connesse al servizio espletato, individuate dal Ministro competente di concerto con i Ministri del lavoro e Ps, della salute, e funzione pubblica. Per la protezione civile è stato emanato il Dm 14.6.99 n. 450.

Va poi considerato che in attuazione delle direttive comunitarie in materia di sicurezza e salute dei lavoratori durante il lavoro sono stati emanati tre decreti legislativi: il Dlgs 626/94; il Dlgs 494/1996 il Dlgs 528/1999 (i due ultimi riguardano modifiche e integrazioni al primo provvedimento).

L'articolo 2 legge 626/94 contiene le seguenti definizioni:

- a) del lavoratore indicando quello con rapporto di lavoro subordinato anche speciale, nonché una serie di soggetti ad essi equiparati;
- b) del datore di lavoro come soggetto che ha comunque la responsabilità dell'impresa;
- c) del responsabile del servizio di prevenzione delle imprese generali di tutela (articolo 3).

L'articolo 8 stabilisce i casi in cui è obbligatoria l'organizzazione del servizio di prevenzione ad opera del datore di lavoro all'interno dell'azienda, sempre obbligatoria per le aziende da quelle termoelettriche e fino alle strutture di ricovero pubbliche e private.

Il Dpr 194/01 disciplina la partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile, definendole come gli organismi liberamente costituiti senza fini di lucro per svolgere attività di prevenzione e soccorso in vista o in occasione degli eventi di cui all'articolo 2 legge 225/1992 avvalendosi prevalentemente delle prestazioni personali volontarie e gratuite dei propri dipendenti (gli eventi di cui all'articolo 2 sono eventi naturali o connessi con attività dell'uomo, di varie entità, e le calamità naturali, catastrofi et similia).

Vanno evidenziate le prescrizioni in tema di partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di predisposizione ed attuazione dei piani di protezione civile, di cui agli articoli 8, 9, 10 del Dpr 194/2001 in esame, e norme di tutela del posto di lavoro dei volontari.

Il quesito della Regione pone il problema se sia applicabile ossia obbligatoria la normativa della sicurezza dei lavoratori impiegati in attività di protezione civile dovendo stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato facenti parte della colonna mobile regionale (articolo 108 del Dlgs 112 del 31.3.98).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento protezione civile - si è espressa in senso negativo poiché le norme dei Ddlgs 494/96 e 626/94 sono adottate a tutela dei lavoratori subordinati (e categorie equiparate), il cui rapporto è caratterizzato dal sinallagma delle prestazioni (economico e in altra forma corrispettiva: istruzione e formazione) e tra di essi non possono ricomprendersi i volontari della protezione civile. Non ne è possibile l'applicazione estensiva, perché già operata in sede di trasposizione della normativa europea, in sede nazionale, nè analogica perché vi sono sanzioni penali ad assicurare l'osservanza delle prescrizioni di tutela, che non possono esorbitare dai precetti espressamente contemplati.

Lo stesso parere negativo è reso senza compiuta motivazione dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Avviso positivo in termini sintetici è quello espresso tanto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Affari Regionali che dal Ministero del lavoro e politiche sociali; quest'ultimo (sia il competente Dipartimento per le politiche del lavoro sia la Direzione generale per il volontariato), si esprime favorevolmente all'estensione, senza particolari approfondimenti, svolgendo la seguente considerazione, più o meno problematicamente nei due pareri: quel che conta è che ci sia una prestazione di fatto derivante da una prestazione di lavoro in una struttura etero-diretta perché, secondo la giurisprudenza, scattino prevenzione e responsabilità del soggetto cui sono imputati i risultati.

Il Ministero dell'interno (Dip. Vigili del fuoco Soccorso pubblico e Difesa civile) formula un avviso molto più articolato:

Viene premessa la varietà del servizio di protezione civile del quale fanno parte le organizzazioni di volontariato di cui al Dpr 194/01; il corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico; i volontari della Croce rossa (articolo 12 Dpr 5.7.02 n. 208); quelli iscritti nei ruolini delle Prefetture (articolo 23 Dpr 66/81); anche ed infine volontari del Corpo Naz. VV.FF.

Rileva quindi che ex articolo 108, comma 1, lettera a) n. 7 Dlgs 112/1998 l'utilizzo dei volontari di cui al Dpr 194/2001 compete a Regioni e Comuni - pur intervenendo nelle calamità anche Prefetti e Dipartimento della protezione civile - per constatare che nella normativa in tema di protezione civile sicurezza sul lavoro e volontariato non ci sono disposizioni facenti riferimento all'applicabilità delle norme "sulla sicurezza dei lavoratori durante il lavoro".

Evidenzia altresì che ai sensi dell'articolo 1, comma 2°, Dlgs 626/94 le norme del decreto sono applicate anche ai servizi di protezione civile tenendo tuttavia conto delle esigenze individuate con Dpcm (di concerto con i Ministeri del lavoro, della funzione pubblica e della salute); ma tale decreto non risulta sia stato emesso.

Il Ministero dell'interno ricorda che, secondo la circolare n. 172 del 20.12.1996 del Ministero del lavoro e della p. s. l'applicazione delle norme sui piani di sicurezza è obbligatoria in caso di prestazione lavorativa svolta in regime di subordinazione, mentre la giurisprudenza ne ha esteso l'applicazione al lavoro prestato in regime di "eterodirezione" che si manifesti in disposizione prescrittive e specifiche; secondo altra Cm 154 del 19.11.1996 dello stesso Ministero i volontari sono esclusi dal novero dei beneficiari della normativa sui piani di sicurezza perché agiscono senza fine di lucro ed esclusivamente per solidarietà.

Il Ministero dell'interno conclude per l'applicabilità delle sicurezze in esame purché ci sia eterodirezione specifica (certamente per VV.FF. e per volontari dei Comuni), a seguito di verifica fatta caso per caso, anche se tali sicurezze sono obiettivi da perseguire, oltre che nei casi in cui sono obbligatorie, anche negli altri casi in linea con l'articolo 32 Cost.. Ciò non esclude l'obbligo delle Regioni di avvalersi di volontari adeguatamente formati e muniti di strumenti di protezione individuale, pur restando a carico del volontario l'obbligo di curarsi della propria salute (sono però

necessariamente e pacificamente assicurati contro gli infortuni sul lavoro, in virtù di norme richiamate).

In conclusione, dalle norme esaminate risulta che l'obbligatorietà dei piani di sicurezza, che nasce per tutelare esigenze proprie dei lavoratori subordinati in relazione ad impieghi lavorativi pericolosi specificati, è stata estesa anche ai casi in cui il prestatore di lavoro, pur non subordinato sia però eterodiretto nella prestazione da adempiere.

Per i volontari bisognerà distinguere se si richiedano loro prestazioni eterodirette e se queste si svolgono in maniera tipizzata tale da poter essere regolata mediante piani di sicurezza: in proposito tuttavia l'articolo 1, comma 2° del Dlgs 626/94 dispone che le norme di sicurezza nei riguardi dei servizi di protezione civile sono applicate tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato individuate con decreti dei Ministri competenti, i quali si limitano, anche per ciò che attiene alle strutture di protezione civile e di incolumità pubblica, a migliorare la sicurezza e salute dei lavoratori nelle sedi di servizio (cfr. Dm 450 del 1999).

Per completare il significato di volontariato pare opportuno richiamare la normativa contenuta nella legge regionale Liguria recante disciplina del volontariato (Lr 28.5.1992 n. 15).

In tale normativa si fa riferimento alle organizzazioni di volontariato e all'attività da esse svolte.

Recependo nella propria legislazione la disciplina statale la Regione Liguria ha inteso quale attività di volontariato quella intrapresa e svolta in modo personale spontaneo e gratuito senza fine di lucro anche indiretto, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte. Nella prestazione di servizio la organizzazione deve avvalersi in modo determinante e prevalente dell'attività volontaria dei propri associati ai quali può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute nei limiti preventivamente stabiliti dalla organizzazione di appartenenza.

Ciò in quanto la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte (articoli 2, 3, 4, 5 legge 266/1991).

Le organizzazioni di volontariato traggono le risorse economiche per il loro finanziamento da diverse fonti ivi compresa la stipula di convenzioni.

Concordando con le valutazioni del Ministero dell'interno, Dipartimento della difesa civile, resta escluso che i volontari della Pc possano ricomprendersi tra i prestatori di lavoro subordinato in quanto il rapporto di scambio tra prestazione e retribuzione costituisce un elemento costitutivo del contratto di lavoro mentre l'attività prestata dai volontari è caratterizzata dalla gratuità della prestazione.

A parte la eterogeneità dei rapporti speciali un elemento comune a tutti i predetti tipi di rapporto è comunque il sinallagma (prestazione-retribuzione), che non è riscontrabile nel rapporto che lega i volontari della Protezione civile alle rispettive associazioni.

In altri termini non potendosi inserire i volontari della protezione civile in nessuna delle categorie indicate dal legislatore (vedi citato articolo 2, comma 1, lettera a) del Dlgs n. 626/1994) deve ritenersi che gli stessi non possono essere destinatari della disciplina del predetto decreto legislativo.

## **PQM**

Nelle suesposte considerazioni è il parere richiesto in via facoltativa dalla Regione Liguria.

Per estratto dal verbale

Il Segretario dell'Adunanza

(Elvio Piccini)

Visto:

Il Presidente della Sezione

(Roberto Cortese)