



COMUNE DI RAVENNA

Commissione Consiliare n.1 "Affari istituzionali, Partecipazione e Sicurezza"

Mail: :pghiselli@comune.ra.it ; segreteriacommissioni@comune.ra.it

Verbale della Commissione consiliare n.1

Di lunedì 03/02/2020

APPROVATO IN DATA.....06/07/2020

Il giorno lunedì 03 febbraio 2020 alle ore 15.30 - si è svolta presso la sala del Consiglio Comunale – Residenza municipale - la seduta della Commissioni consiliare n.1 per discutere il seguente ordine del giorno:

- esame mozione PD 362/2019 presentata da Veronica Verlicchi – La Pigna per l'assegnazione di incarichi da parte del Comune solo a cooperative che assicurino ai propri lavoratori il trattamento economico complessivo non inferiore ai minimi contrattuali previsti dal CCNL di settore;
- Varie ed eventuali.

Commissione n° 1

Cognome e nome	Delegato: cognome e nome	Gruppo	Present e	Ora entrata	Ora uscita definitiva
Alberghini Massimiliano	-	Gruppo Alberghini	NO	/	/
Ancarani Alberto	-	Forza Italia	x	15.55	17.10
Ancisi Alvaro	-	Lista per Ravenna	x	15.55	17.10
Barattoni Alessandro	-	Partito Democratico	NO	/	/
Baldrati Idio		Partito Democratico	x	15.30	17.10
Tardi Samantha	-	CambieRa'	x	15.30	17.10
Mantovani Mariella		Art1- MDP	NO	/	/
Manzoli Massimo		Ravenna in Comune	NO	/	/
Francesconi Chiara	-	PRI	NO	-/	/
Perini Daniele		Ama Ravenna	x	15.30	17.10
Distaso Michele		Sinistra per Ravenna	x	15.30	17.10
Sbaraglia Fabio	-	PD	x	15.30	17.10
Verlicchi Veronica	-	La Pigna	x	15.30	17.10
Gardin Samantha	Biondi R.	Lega Nord	x	15.30	17.10
Casadio Michele		Italia Viva	NO	/	/

I lavori hanno inizio alle ore 15.47

In apertura la presidente della Commissione consiliare C1, **Samantha Tardi**, ricorda che 'oggi' si discute la mozione PD n. 362 del 05/11/2019, proposta da Veronica Verlicchi - "La Pigna", avente ad oggetto l'assegnazione di incarichi da parte del Comune soltanto a cooperative che assicurino ai lavoratori il trattamento economico complessivo non inferiore ai minimi contrattuali.

Questa mozione, precisa **Verlicchi**, trae origine dalla questione già dibattuta in più occasioni in quest'aula, circa l'applicazione del contratto "UTILITALIA" alle cooperative sociali che operano in appalto di Hera e, partendo da questo principio, 'cerchiamo' di estenderlo a tutti i soggetti che svolgono servizi per conto del 'nostro' Comune, chiamati, soprattutto, ad attenersi all'obbligo di applicare ai propri lavoratori il contratto nazionale di riferimento. La Consigliera procede, poi, alla lettura integrale della mozione, che contiene pure riferimenti normativi e sentenze uscite nei mesi scorsi; probabilmente non figura l'ultimissima, risalente a un paio di mesi fa, però nell'insieme 'siamo' sufficientemente aggiornati, tra l'altro viene ricordato l'articolo 36 della Costituzione, che sancisce il diritto di ogni lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, quindi la sentenza n.4951 del 20 febbraio 2019 della Corte di Cassazione che ha espressamente stabilito come i lavoratori delle cooperative non possano ricevere una retribuzione inferiore ai minimi tabellari stabiliti dai CCNL di settore, successivamente il dumping salariale, poiché esiste la questione connessa alla concorrenza sleale verso chi, invece, si comporta correttamente e applica ai propri dipendenti quelle che sono le disposizioni normative in materia contrattuale, inoltre il Comune di Ravenna (ed è questo il punto su cui 'ci vogliamo' soffermare con forza), gli enti e le società partecipate affidano continuamente servizi, incarichi e forniture a società anche cooperative attraverso le varie modalità previste dalla normativa vigente.

Tutto ciò considerato, con la mozione, si impegna il Sindaco a verificare preliminarmente, in sede di offerta di gara e di manifestazione di interesse del Comune di Ravenna e degli enti e delle sue società partecipate, che venga assicurata ai lavoratori delle cooperative una retribuzione, come già ricordato, non inferiore ai minimi tabellari; altresì si impegna Sindaco e Giunta a non affidare alle cooperative che non rispettino quanto previsto né lavori, né forniture, né servizi.

Poiché la tematica appare molto complessa, ritiene opportuno precisare l'assessore **Massimo Cameliani**, può risultare utile una nota di riferimento normativo, prima di lasciare ad Alessandro Brighi, responsabile comunale in tema di contratti pubblici, la trattazione della parte più operativa, più conoscitiva di quanto l'Amministrazione sviluppa in sede contrattuale.

Per quanto riguarda, invece, le società partecipate il presidente di Ravenna Holding Pezzi, ha inviato una nota che verrà utilizzata quale spunto di riflessione e, come richiesto nella mozione, come elemento di conoscenza.

Procedendo ad alcune riflessioni di natura giuridica e politica, l'Assessore tiene a far presente come "noi" non ci sottraiamo ad analisi di questa fattispecie.

'Questa' Commissione ha già analizzato, del resto, la mera applicazione del contratto FISE ai lavoratori delle cooperative lo scorso anno, in sede di valutazione della gara dei rifiuti.

'Avevamo' portato all'attenzione tutta una documentazione giuridica con particolare riferimento ad ATERSIR ed Hera.

L'Amministrazione comunale, nella parte tecnica in cui agisce in piena autonomia circa i contratti pubblici, naturalmente senza le influenze della Giunta, opera secondo il dettato normativo e giurisprudenziale.

D'altro lato la mozione riporta ad un tema che presenta pure un carattere politico di analisi, a cui 'noi', come ribadito anche in occasione del contratto FISE, facciamo poi riferimento in seno ad un quadro normativo e giurisprudenziale ben definito.

Nel 2019, in particolare, vi sono state due sentenze importanti, menzionate dalla Consigliera.

La prima sentenza è quella della Corte costituzionale del 2015 n.51, la seconda, invece, della Corte di Cassazione del 20 febbraio 2019 n.4951.

Entrambe si riferiscono all'applicazione, in attuazione dell'art. 36 della Costituzione, di due norme: l'art. 3 della L.142 del 2001 e l'art. 7 comma 4 della L.31 del 2008.

La mozione termina con l'impegno a verificare in sede di offerta del Comune di Ravenna, degli enti e delle sue società partecipate, nelle forme ritenute più opportune, che ai lavoratori delle cooperative venga assicurata una retribuzione non inferiore ai minimi tabellari previsti e 'questo' rappresenta il primo precetto d'impegno, mentre

il secondo, che la mozione Verlicchi rivendica, interessa il non affidamento e/o assegnazione di appalti alle cooperative che non rispettano quanto previsto dal precedente punto 1, in tema di forniture, lavori e servizi.

L'art. 36 della Corte Costituzionale sottolinea Cameliani, rappresenta un 'baluardo' fondamentale, facendo riferimento alla giusta retribuzione e alla proporzionalità della stessa.

La L.142 del 2001 viene ribadita nelle due sentenze citate dalla mozione: la legge 142 all'art. 3 specifica che le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico, giusto e proporzionato, e comunque non inferiore ai limiti previsti per prestazioni analoghe dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine.

Poi 'troviamo' la L.31 del 2008, a cui fanno sempre riferimento le sentenze citate nella mozione, importante, soprattutto, l'art.7 comma 4 della legge 31: '... in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività rientranti nell'ambito di applicazione di quei contratti applicano ai propri soci lavoratori i trattamenti complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale della categoria'.

Emergono in tal modo il ruolo ed il valore significativo della rappresentanza sindacale e del contratto collettivo più rappresentativo, quello, poi, che vede la partecipazione di più soggetti da parte datoriale e sindacale.

Cameliani si sofferma brevemente sulla sentenza della Corte Costituzionale n.51 del 2015.

In essa si parla di un socio lavoratore che fa riferimento al Tribunale di Lucca, adibito a mansioni di facchino dalla società cooperativa il "Castello". Il lavoratore presenta il ricorso al tribunale ordinario per ottenere la condanna, in applicazione del già citato art.7 co 4, della predetta società al pagamento di differenze retributive correlate all'applicazione del CCNL unico della logistica e del trasporto, sottoscritto nel 2006, anziché del 'diverso' CCNL, applicato dalla cooperativa, che applicava il MULTISERVIZI.

In pratica la richiesta è di vedersi applicare il contratto del trasporto e non quello della MULTISERVI; la cooperativa, invece, sosteneva l'applicazione del CCNL del MULTISERVI.

Cosa accade? il Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art.7 co 4 del D.L.248/2007; ritiene che la norma si ponga in contrasto con l'art.39 della Costituzione.

La Corte Costituzionale, però, dichiara non fondata la richiesta del Tribunale di Lucca: "l'art.7 coa 4 D.L. 248/2007 richiama i trattamenti economici complessivi previsti". Quella norma, in altre parole, rispecchia l'articolo 39, quindi la legge non va a violare la Costituzione.

L'articolo censurato si propone di contrastare forme salariali a ribasso, in linea con il diritto giurisprudenziale che da tempo ("ritengo importantissimo questo!", rimarca l'Assessore)) ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative.

Cameliani, quanto alla normativa pubblicistica in materia di appalti, fa presente che la tematica retributiva è legata all'applicazione delle norme pubblicistiche sugli appalti pubblici.

Cosa chiede sostanzialmente Verlicchi?

Chiede di inserire clausole nei bandi di gara, e anche l'esclusione delle imprese che non rispetta il contenuto delle clausole e che si pongono, invece, su un piano pubblicistico, quindi di competenza del giudice amministrativo.

Questa premessa appare necessaria, poiché essendo diversi i due piani, l'esigenza rilevata sul piano civilistico, valutata sulla specifica individualità del lavoratore, non può essere trasferita tout court su quello pubblicistico delle procedure concorsuali connesse alle norme degli appalti pubblici, che vanno a tutelare prioritariamente, su un piano generale, la par condicio degli operatori economici partecipanti, e non dei singoli lavoratori.

E' importante, allora, il D.Lgs.50/2016 art.23, che fa riferimento al costo del lavoro, determinato annualmente da apposite tabelle elaborate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

La mozione accenna anche agli appalti di servizio e in questo caso, vale l'articolo 30, sempre del Decreto legislativo n.50.

Al co 4 al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale territoriale, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulate dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Circa la fase di aggiudicazione, di cui tratta l'art. 95, quando si organizza una gara pubblica gli uffici in sede di disposizione del bando, devono apporre le clausole relative al trattamento del personale e rispondere all'articolo 30 comma 4 più volte menzionato.

La giurisprudenza esclude che la stazione appaltante, cioè "noi, il Comune", con la società partecipata possa riferirsi ad un CCNL specifico.

Cosa può fare la stazione appaltante in sede di definizione del bando di gara? Ai sensi dell'articolo 23 determina il costo della manodopera.

In sostanza cosa emerge sul piano del pubblico appalto?

Spicca che la rappresentatività dei sottoscrittori del CCNL è valutata in maniera preventiva con la redazione delle tabelle ministeriali, per cui qualunque CCNL, a prescindere dalla sua stessa rappresentatività od oggetto dell'appalto, appare ammissibile in termini di congruità (questo è il 'cuore' della mozione), purché vengano rispettati i costi stabiliti nelle tabelle, nell'ottica di una valutazione complessiva in sede di congruità dell'offerta.

Nella parte finale della mozione, inoltre, si accenna all'ipotesi di misure di miglioramento; la mozione riguarda un piano generale prettamente civilistico, interessato da situazioni individuali di competenza del giudice ordinario, mentre le gare pubbliche si pongono su un piano diverso, in cui la tutela individuale è messa al secondo posto rispetto a quella della par condicio dell'operatore economico.

'Possiamo' dire che il contenuto della mozione appare riguardare aspetti tecnici e di estrema complessità, con 'la tecnica che va a prevalere sulla politica'.

Nella propria riflessione personale aggiunge l'Assessore, "ritengo" che nell'immediatezza la possibilità di enucleare nell'ambito degli appalti pubblici un regime di specialità per la fattispecie indicata in mozione risulti assai difficile; non si possono adottare, infatti, regimi speciali, ma eventualmente potenziare le procedure stesse attraverso varie misure.

Un'ulteriore riflessione politica: nell'ambito di questo percorso, portato avanti con la mozione, appare opportuno, se non fondamentale, coinvolgere le associazioni sindacali di categoria al fine di meglio comprendere cosa ne pensi il mondo sindacale; la nota, infine, che ha girato il presidente Pezzi di Ravenna Holding, dice sostanzialmente che: "...il settore dei lavori pubblici nell'ambito della Holding non è così rilevante come nel Comune; l'unico caso di una certa rilevanza è stato l'appalto di pulizie di Ravenna Farmacie, fatto con un importo di circa 200.000 euro annui più IVA, svolto, però, attraverso la centrale di committenza Intercenter ER, quindi la gara non è stata gestita da Ravenna Holding, ...per quanto concerne Ravenna Holding, Aser Ravenna Entrate, risultano inesistenti, o del tutto eccezionali, affidamenti a cooperative prestazioni di appalti di servizi con prestazioni materiali (scusate la cacofonia ripetitiva N.d.R.) affidate a cooperative'.

Si tratta di una materia complessa e difficile sotto vari aspetti conferma **Alessandro Brighi**, responsabile comunale del settore appalti, anche se poi, in buona sostanza i punti salienti vengono a ridursi.

'Parliamo' di una materia in cui, quando si tengono i corsi di formazione e i vari convegni, assistiamo ad un linguaggio eccessivamente tecnico, con i relatori spesso a fare sfoggio di conoscenze e il rischio è quello di perdersi un po'. Oggi il taglio sarà diverso, per scendere maggiormente su un piano operativo.

Una breve premessa va comunque sviluppata: i Comuni acquistano e spendono nell'ambito della normativa sulla spending review, per cui, a parte l'ambito dei lavori dove si procede da anni con le consuete modalità, a parte l'obbligo di utilizzare le piattaforme telematiche, nei settori dei servizi e forniture, 'registriamo' l'obbligo di acquistare tramite le centrali di committenza.

Al di sopra della soglia comunitaria vi sono tabelle che identificano le tipologie di servizi per cui vi è l'obbligo assoluto di ricorrere alle convenzioni quadro di CONSIP ed Intercenter ER: in tal caso l'ultimo ha riguardato il trasporto scolastico in cui lo scorso anno abbiamo dovuto aderire ad Intercenter ER. Poi 'troviamo' tutto il settore della manutenzione degli edifici, con l'obbligo tassativo di agire attraverso le convenzioni CONSIP.

Per tutti gli altri settori merceologici non compresi tra questi obbligatori, che sono una quindicina, la maggior parte riguarda il mondo sanitario e abbiamo un obbligo relativo, nel senso che possiamo agire anche in maniera autonoma, però qualora il Comune acquisti in modo autonomo deve tener conto dei parametri prezzo - qualità delle convenzioni e 'andare in miglioramento in gara rispetto a quei parametri'.

Al di sotto della soglia comunitaria, la normativa sulla spending review si declina sostanzialmente nell'obbligo di utilizzare il mercato elettronico e gli strumenti elettronici delle centrali di committenza. Il tema di oggi è più sentito nel settore dei servizi rispetto a quello delle forniture; quando si acquistano beni, risme di carta etc, infatti, appare difficile andare a capire il costo della manodopera, in quei casi ci si basa, in genere, su certificazioni ambientali e sociali per controllare, dal punto di vista formale che i fornitori abbiano rispettato 'una filiera e il controllo dei loro fornitori'..

A proposito di quelli che sono i settori residuali, per cui esiste è un'autonomia di spesa da parte dei Comuni, abbiamo sostanzialmente tre fasi:

1. la progettazione della gare;
2. la fase di gara;
3. la fase di esecuzione.

Nella fase di progettazione il riferimento principale è dato dall'art.23 col.16: nella base d'asta 'abbiamo' l'obbligo di tener conto delle tabelle ministeriali del costo del lavoro. Vi è una quantificazione della stima delle ore di manodopera necessarie per erogare 'quel' servizio, a cui viene applicato il costo orario della tabella ministeriale del contratto collettivo nazionale più indicativo, affine a quella categoria.

Nella fase di gara, invece, è possibile lavorare su due aspetti:

1. i criteri di accesso;
2. i criteri di selezione dell'offerta.

Quanto ai criteri di accesso è possibile 'alzare un po' l'asticella d'ingresso', ponendo l'obbligo, ai fini della partecipazione, del possesso della certificazione di qualità, ad esempio nell'ambito sociale ed ambientale, attenti sempre, però, a che le gare non rischino di andare deserte.

Si aggiunge il tema dei criteri "premiali": cioè nell'offerta economicamente più vantaggiosa si cerca di individuare dei criteri per la valorizzazione di quelle offerte che più si pongono a tutela dei diritti dei lavoratori, a partire dai diritti retributivi.

Considerando i bandi di gara che le singole amministrazioni fanno, il Comune di Ravenna è 'abbastanza coraggioso' nell'allestire bandi che si spingono oltre la media. Pensiamo all'ultimo, a quello dei servizi bibliotecari - culturali, in cui 'abbiamo' registrato un ricorso al TAR, proprio per questa 'nostra' forse eccessiva apertura, una situazione non facile poiché dobbiamo operare in mezzo a svariati vincoli e ci troviamo "attaccati" da gente che, proprio per lavoro, si concentra soltanto su alcune cose, su alcuni particolari. Quel bando dei servizi bibliotecari è uscito nella primavera '19 e presentava come requisiti di valutazione dell'offerta alcuni elementi 'creati da noi', senza precedenti presso altre Amministrazioni.

In altre parole, si diceva espressamente che partivamo da un'ipotesi, vale a dire che più i lavoratori si sentivano tranquilli gratificati nell'inquadramento contrattuale che l'appaltatore entrante poteva loro garantire, più questa cosa si riverberava positivamente in una qualità del servizio; da tale assioma 'abbiamo' declinato alle imprese offerenti aspetti di dettaglio circa il modo in cui "loro" avrebbero trattato i lavoratori sotto vari aspetti (e questo per chi avrebbe vinto sarebbe divenuto un obbligo contrattuale, e non un obbligo di imposizione dall'esterno, poiché la Pubblica Amministrazione non può ingerirsi, per giurisprudenza costante, nel modo in cui l'appaltatore regola i propri rapporti negoziali con il lavoratore (violazione del principio costituzionale della libertà d'impresa). Quanto alla progettazione della gara, la nostra richiesta alle imprese è stata quella di dichiarare tutti i loro eventuali contenziosi in materia di tutela dei diritti dei lavoratori: per aver richiesto ciò sono giunte due diffide da parte di una grossa cooperativa, un ricorso 'violentissimo', ma il TAR Emilia Romagna 'ci' ha alla fine dato ragione su tutti i fronti.

Infine, ultimo elemento, ed è fondamentale, 'registriamo' una sentenza recentissima che va a chiarire in maniera efficace un punto cardine: è la differenziazione tra il rispetto delle tabelle ministeriali e il rispetto dei minimi salariali previsti dal contratto collettivo.

Parliamo di due cose ben diverse, da non confondere. Le tabelle ministeriali sono frutto di una serie di calcoli di stime e di congetture, ...se l'impresa offre un ribasso che implica un costo del lavoro inferiore rispetto alle tabelle non è possibile escludere dalla gara l'impresa per anomalia se essa, in qualche modo, giustifica che i suoi lavoratori hanno delle assenze minori rispetto a quelle ipotizzate: quindi le tabelle non costituiscono un vincolo assoluto.

Altra cosa, invece, è il minimo salariale del contratto collettivo nazionale, quello rappresenta un valore incompressibile, al di sotto del quale le imprese non possono mai scendere.

Verlicchi si dice d'accordo con Cameliani, che suggerisce sia il coinvolgimento delle sigle sindacali nella discussione, sia delle associazioni di categoria, auspicando di poter rinviare il tutto ad una successiva seduta.

Anche **Michele Distaso** appare favorevole ad una nuova commissione con la presenza dei sindacati, mentre **Roberto Ticchi**, esperto "La Pigna", si sofferma brevemente sul senso di 'questa' mozione.

Il senso va individuato nell'ottemperare al dispositivo dell'articolo 36 della Costituzione e alle sentenze della Corte di Cassazione, più importanti sotto l'aspetto giuridico rispetto alle sentenze di TAR e Consiglio di Stato. Due gli obiettivi da raggiungere, in primis, che il Comune, quando indice un bando, una gara, garantisca a tutti i partecipanti pari condizioni, e il costo del lavoro, soprattutto nelle gare, negli appalti dove vi è una forte incidenza di manodopera, viene ad assumere, ovviamente, un peso ed una valenza notevoli. Non vi deve essere una preferenza di una cooperativa rispetto ad una società di capitali perché tutti devono godere di pari condizioni.

La seconda questione interessa la dignità dei lavoratori di cooperative, il CCNL delle cooperative sociali è sicuramente un CCNL stipulato dalle associazioni di rappresentanza delle cooperative con le associazioni sindacali, ma rappresenta un contratto 'molto atipico', esso, infatti, si riferisce non ad un settore, ad un'attività, ma ad una forma giuridica.

Corrisponde, poi, a verità che le cooperative di tipo B assumono soggetti svantaggiati nella misura non inferiore al 30% della forza lavoro, ma la maggior parte dei lavoratori delle cooperative sociali di quel settore sono normodotati.

Perché, allora, al normodotato costretto a lavorare in una cooperativa sociale si deve applicare il CCNI delle cooperative sociali, mentre un normodotato di un'altra cooperative di servizi viene a beneficiare di un contratto più vantaggioso pur facendo lo stesso lavoro; a prescindere che 'tutto questo sistema' viene pagato dai contribuenti attraverso la TARI?

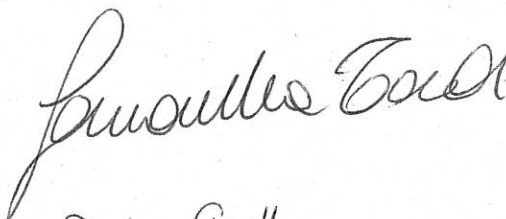
Le cooperative sociali, non va trascurato, godono dell'esenzione dei contributi previdenziali per quanto riguarda i soggetti svantaggiati, e di tante altre agevolazioni fiscali, in quanto considerate ONLUS.

Allora, a questo punto, è giusto approfondire non soltanto con i sindacati, ma con tutte le associazioni datoriali, per mettere a fuoco un sistema che garantisca tali due obiettivi.

La mozione resta 'sospesa' in attesa della nuova Commissione, precisa **Verlicchi**, con **Tardi** ad auspicare che la prossima riunione possa svolgersi entro i primi di marzo.

I lavori hanno termine alle ore 17.07

La Presidente della C1 Samantha Tardi



Il segretario verbalizzante Paolo Ghiselli

