



COMUNE DI RAVENNA

Commissione Consiliare n. 2 "Servizi sociali, Volontariato, Casa e Decentramento"  
Commissione Consiliare n.4 "Ambiente, Sanità Pubblica, Qualità della Vita"

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

### Verbale della Commissione consiliare n.2 - 4

Venerdì 19 luglio 2019

Approvato il C.2 07/10/2019

Approvato il C.4 07/05/2021

Il giorno lunedì 29 luglio 2019 le commissioni consiliari n.2 e n.4 si sono riunite per discutere il seguente ordine del giorno:

- applicazione del contratto FISE UTILITALIA ai lavoratori delle cooperative sociali di tipo B su richiesta di convocazione urgente delle commissioni come da articolo 95 del Regolamento del funzionamento del Consiglio comunale da parte del Consigliere Michele Distaso . Capogruppo consiliare Sinistra per Ravenna;
- ordine del giorno numero 215/2019 avente ad oggetto "applicare ai lavoratori delle cooperative sociali attive nei servizi ambientali il contratto FISE cui hanno diritto" sottoscritto da Ancisi lista per Ravenna Ancarani – Forza Italia Gardin Lega Nord.
- varie ed eventuali.

#### Commissione n 2

Cognome e nome	Delegato: cognome e nome	Gruppo	Present e	Ora entrata	Ora uscita definitiva
Ancarani Alberto	-	Forza Italia	x	15.00	18.06
Ancisi Alvaro	-	Lista per Ravenna	x	15.00	18.06
Baldrati Idio	-	Partito Democratico	x	15.00	18.06
Biondi Rosanna	-	Lega Nord	x	15.00	18.06
Campidelli Fiorenza		Partito Democratico	x	15.00	18.06
Vasi Andrea	-	PRI	x	15.00	18.06
Maiolini Marco	-	Gruppo Misto	x	15.00	18.06
Mantovani Mariella		ART.1 – MDP	NO	/	/
Manzoli Massimo		Ravenna in Comune	NO	/	/
Perini Daniele	-	Ama Ravenna	x	15.00	18.06
Distaso Michele	-	Sinistra per Ravenna	x	15.00	18.06
Marco Turchetti	-	PD	X	15.00	18.06
Samantha Tardi	-	CambieRà	X	15.00	18.06
Verlicchi Veronica	-	La Pigna	NO	/	/

## Commissione n 4

Cognome e nome	Delegato: Cognome e nome	Gruppo consiliare	present e	ora entrata	ora uscita definitiva
Ancarani Alberto		Forza Italia	SI	15.00	16.20
Ancisi Alvaro		Lista per Ravenna	SI	15.00	16.20
Distaso Michele		Sinistra per Ravenna	SI	15.00	16.20
Campidelli Fiorenza		PD	SI	15.00	16.20
Vasi Andrea		PRI	SI	15.00	16.20
Biondi Rosanna		Lega Nord	SI	15.00	16.20
Mantovani Mariella		Articolo 1	No	/	/
Manzoli Massimo		Ravenna in Comune	No	/	/
Panizza Emanuele		Gruppo Misto	SI	15.00	16.20
Perini Daniele		Ama Ravenna	SI	15.35	16.20
Strocchi Patrizia		PD	SI	15.00	16.20
Tardi Samantha		CambieRà	SI	15.00	16.20
Gottarelli Maria Cristina		PD	SI	15.00	16.20
Verlicchi Veronica		La Pigna	NO	/	/

I lavori hanno inizio alle ore 15. 48

In apertura e, dopo una breve introduzione del presidente della commissione 2, **Idio Baldrati**, è **Alvaro Ancisi**, presidente della commissione 4, a ricordare che 'oggi' si è convocati originariamente in base alla richiesta del consigliere Distaso e l'iniziativa di Distaso merita senz'altro un plauso, ma da sola non sarebbe stata sufficiente per la convocazione poichè vi sono regolamenti 'un po' astrusi' che, comunque, richiedono la convocazione obbligatoria di una commissione su richiesta di membri 'di quella medesima commissione' che rappresentino almeno un quinto dei consiglieri eletti, quindi un quinto di 32: questo è venuto per l'impulso 'straordinario' di Distaso e poi per la sottoscrizione di Perini, Francesconi, Sbaraglia e dello stesso Ancisi. Successivamente è stato presentato un ordine del giorno firmato da Ancisi, Ancarani e Gardini; la richiesta di Distaso è di discutere sul contratto FISE UTILITALIA, sull' applicazione del contratto ai lavoratori delle cooperative sociali di tipo B che svolgono funzioni in materia di gestione dei rifiuti per conto della società che gestisce il servizio.

Il documento ulteriore costituisce una proposta di ordine del giorno del Consiglio comunale che ha come oggetto 'applicare ai lavoratori delle cooperative sociali attive nei servizi ambientali il contratto Fise - federazione imprese Servizi Ambiental - cui hanno diritto. Ancisi, a questo punto, ne dà lettura, precisando che fu scritto in gennaio ma, per disguidi burocratici, l'iscrizione formale è avvenuta soltanto il 27 giugno u.s. pur essendo, però, già stata pubblicizzata.

**Distaso** sottolinea come 'abbiamo' chiesto questa commissione durante un Consiglio in cui vi era una mozione de La Pigna e si è colto colto l'occasione per chiedere approfondire la questione a livello di commissione, e non soltanto in una mezz'oretta nel corso del Consiglio comunale; 'ho avanzato la richiesta a tutta la maggioranza e, con grande piacere, vedo vi è il logo di Sinistra per Ravenna e che l'ultimo firmatario è Ancisi che così diviene un po' più di sinistra pure lui'. L'augurio, comunque, è di trovare risposte esaustive per l'applicazione del contratto FISE ai lavoratori delle cooperative di tipo B.

Quando è stata avanzata la richiesta per organizzare le due commissioni congiunte, rimarca l'assessore **Massimo Cameliani**, la Giunta ha dato subito la propria disponibilità proprio perché si tratta di un tema di attualità, meritevole per opportuno approfondimento. Il tema è di interesse da parte delle opposizioni, ma anche da parte della maggioranza consiliare e della Giunta, poiché quando si parla di lavoro, di diritti, sì, di applicazioni contrattuali sono tutti argomenti assai rilevanti

anche per lo sviluppo economico di un territorio e per i servizi pubblici che devono essere erogati. Prima di giungere ad un'applicazione contrattuale, 'dobbiamo' compiere un breve sunto di quanto è accaduto in questi due anni: vi sono stati degli atti a cui dobbiamo far riferimento, in primis il protocollo regionale relativo alla procedura di affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani che è stato firmato da ATERSIR e dalle organizzazioni sindacali in data 22 aprile 2016. Nel protocollo ATERSIR veniva definito come soggetto titolare delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali, e anche dei rifiuti urbani, e si impegna alla garanzia del rispetto degli standard qualitativi e di efficacia dei servizi nelle gestioni ad esso affidate e alla verifica in corso d'opera del corretto funzionamento delle concessioni affidate. Si crea, quindi, 'questo' protocollo d'Intesa con una cornice di regolazione uniforme, valida per tutti i bacini territoriali della Regione, compreso quello della provincia di Ravenna e per tutte le tipologie di procedura per l'affidamento del servizio (competitive, in house providing e partenariato pubblico - privato istituzionalizzato).

Le parti richiamavano anche alcuni aspetti molto importanti fissati dalla Regione attraverso il Patto per il lavoro, dove si definivano la qualità del servizio e del lavoro grazie alla corretta applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel rispetto della norme della salute e della sicurezza dei lavoratori, nell'ottica anche di non guardare solo 'a questo aspetto', pur importante, ma anche alla qualità del servizio che deve essere erogato nei confronti dei cittadini e delle imprese.

La selezione delle imprese di gestione del servizio doveva avvenire, come poi si è verificato, attraverso le procedure di gara pubblica e parametri ben definiti per cui, sostanzialmente, l'affidamento deve svolgersi con 1) il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, poi 2) la componente economica dell'offerta deve avere un'incidenza non superiore al 30% al fine di valorizzare le offerte e, infine, 3) la necessità da parte di tutti i gestori selezionati di vantare capacità e competenze per migliorare i servizi.

Successivamente viene fatto riferimento agli atti di gara, vi sono dei limiti quantitativi sulle prestazioni che il gestore concessionario che vince la gara potrà applicare a terzi in un sistema di controllo che comporti la comunicazione preventiva all'Agenzia, cioè ATERSIR, quindi, il nocciolo della questione, punti 3 e 4 di quel protocollo, consiste nel riferimento al fatto che negli atti di gara, negli atti di regolazione dell'affidamento del servizio al gestore concessionario l'applicazione del contratto collettivo nazionale di settore deve rapportarsi strettamente a quello applicato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e quindi FISE - Federambiente, fermo restando quanto previsto dal contratto collettivo nazionale per il caso di soggetti in condizioni di criticità inseriti con progetto personalizzato.

Va fatto riferimento, continua l'Assessore, al punto 4: 'nei limiti di cui al punto 2, il concessionario del servizio prevederà l'applicazione integrale ed inderogabile in pejus delle disposizioni attinenti ai trattamenti economici e normativi previsti dal contratto collettivo nazionale di settore sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale'; resta inteso che per le attività di spazzamento, raccolta anche differenziata, e trasporto dei rifiuti urbani, il contratto collettivo nazionale di settore applicabile è il FISE.

Quindi, punto 5, 'troviamo' una norma di salvaguardia molto importante, dove si dice che in caso di subentro di nuovo concessionario tutti i rapporti di lavoro in essere nell'ambito della concessione proseguiranno senza soluzione di continuità in capo alla nuova impresa concessionaria ( art.2112, che tutela i rapporti contrattuali e il lavoro).

Questo protocollo regionale rimanda alle all'applicazione, anche in caso di subappalto, del contratto FISEE; tuttavia vi è un cambiamento significativo che interviene successivamente alla firma del protocollo, che è dell'aprile 2016. L'art 30 co 4 D.Lgs. 50/2016, modificato poi dal decreto 56 del '17 fa sì che le norme in tema di appalti pubblici mutino un poco l'orientamento precedente. In altre parole per la prima volta 'abbiamo' una norma legislativa che fa riferimento ai contratti da applicare in un momento in cui sostanzialmente alcune sigle sindacali chiedevano il rispetto del protocollo regionale, Tuttavia l'evoluzione normativa arriva nel '17: cosa dice il decreto? sostiene che nell'attuale configurazione al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale in vigore per il settore per la zona dove si eseguono le prestazioni di lavoro stipulate dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale.



Da una parte, insomma, il legislatore, 'siamo' sempre in tema di appalti di servizi, fa riferimento al fatto che il gestore del servizio debba applicare il contratto collettivo nazionale in vigore e per le prestazioni facciamo riferimento al FISE, ma per il regime di attività che si svolge in sub appalto non c'è questo riferimento normativo. La norma fa riferimento al fatto che si deve applicare il contratto collettivo rappresentativo il cui ambito sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, in estrema sintesi si fa riferimento al tipo di attività che riguarda 'quella fetta' che viene lasciata al gestore che vince la gara, che può dare una parte dei lavori, in questo caso per lo spazzamento e la pulizia in subappalto, ma la norma dice che 'si applichi il contratto che fa riferimento a quell'oggetto dell'appalto e non al contratto che viene applicato a colui che vince la gara'.

Questa espressione trova luce anche in pareri giuridici 'molto forti', dove sostanzialmente da un lato si dice che la norma dà la scelta di imporre il contratto FISE, stipulato dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, al personale del gestore del servizio, e trova supporto nella 203 e nel criterio di prevalenza, dall'altro è vero che non si può estendere l'applicazione del contratto FISE alle attività oggetto di subappalto da parte del gestore.

Il 30 ottobre 2017 è stato firmato un successivo protocollo d'intesa sindacale relativo alle procedure di affidamento del servizio per l'ambito di Cesena e Forlì. Quindi come primo atto abbiamo visto il protocollo dell'aprile 2016 regionale, successivamente, inizio 2017, modifica normativa, successivamente ancora il consiglio locale di Ravenna di ATERSIR e le organizzazioni sindacali CGIL CISL UIL territoriali firmano un accordo a Faenza il 30 ottobre 2017 dove si tiene conto, da una parte, della volontà del protocollo regionale 2016 e, dall'altra, il protocollo di intesa territoriale non può non tener conto del decreto legislativo 50/16 - c.d. 'nuove norme sul codice degli appalti'. Il confronto scaturito ha trovato sintesi nella dichiarazione dell'Agenzia inviata alle organizzazioni firmatarie il 13 e il 28 settembre 2017. Cosa si conviene? Si è a fine ottobre e si conviene che l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il bacino Ravenna Cesena dovrà garantire il rispetto degli standard qualitativi e di efficienza dei servizi che già citava il protocollo regionale; viene, poi, istituito un Tavolo congiunto di monitoraggio dell'affidamento che dovrà riunirsi almeno una volta all'anno.

'Arriviamo' alla 'famosa' gara pubblicata circa un anno e mezzo fa, il 31 ottobre 2017, procedura aperta per l'affidamento in concessione del servizio pubblico per la gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilabili - territorio di Ravenna e Cesena - dove si tiene conto di tutto quello che era avvenuto.

Per quanto riguarda il bando di gara non fa riferimento all'obbligo di applicazione di un contratto specifico, ma 'lo prevede in un modulo di dichiarazione integrativa'. Chi partecipa alla gara, però, deve impegnarsi ad applicare il contratto collettivo di settore e l'integrativo territoriale. Inoltre vi è uno schema di contratto di servizio che presenta un articolo specifico, il 26, riferito rapporto di lavoro del personale. La gara tiene conto della norma del 2017 del Codice degli appalti pubblici dove 'si lascia lo spazio di applicare un contratto diverso o, meglio non lo stesso contratto, nel regime di subappalto.

Chi, in questi mesi, ritiene che non ci sia stata una sensibilità in termini di contratti collettivi applicabili da parte dei comparti del consiglio di ATERSIR deve considerare che questa gara non è stata impugnata da nessuno perché giuridicamente 'è perfetta'. Non dimentichiamo che si tratta di una gara di 15 anni, rivolta a tutti anche in ambito europeo. Già il fatto che la gara faccia riferimento al FISE è 'sinonimo di impegno, di certezza normativa, senza dubbio la gara non poteva fare riferimento all'applicazione del FISE in regime di subappalto perché la norma non lo prevedeva. Per la prima volta la gara di Ravenna ha visto la partecipazione di Hera e di una ATI - associazione temporanea di imprese - anche del mondo della cooperazione cui è stato imposto l'applicazione del FISE (è stata un'interpretazione estensiva della norma, va apprezzata).

Sostenere oggi che la Giunta e il Sindaco debbano sollecitare Hera o ATERSIR ad imporre l'applicazione in regime di subappalto del contratto FISE 'non è giuridicamente possibile farlo'. Circa la sentenza del tribunale civile di Bologna, infine, Innanzitutto si tratta di una sentenza civile di primo grado e riguarda il singolo rapporto di lavoro contrattuale e tutti i ragionamenti 'che ho elaborato - conclude Camelliani - non fanno certo riferimento al singolo rapporto contrattuale'

**Vito Belladonna**, direttore di ATERSIR, ingegnere, quindi con un profilo tecnico, ricorda che quando ATERSIR ha cominciato questa attività ci si trovava a lavorare con strumenti 'invecchiati', su un'area in grande evoluzione; sin da subito, allora, si è lavorato pensando ai nuovi affidamenti e anche alle tematiche riguardanti lavoratori e subappalti. Pure il protocollo citato, del 2016, è stato il frutto di un lavoro complesso.

Nel bando di gara di Ravenna, licenziato dal Consiglio d'ambito nell'ottobre 2017, vi sono due elementi significativi: a) la citazione del contratto UTILITALIA per i dipendenti con il richiamo alla norma per i subappaltatori va letto assieme alla b) clausola presente, volta a contenere il livello di subappalto.

Anche nel caso di subappalto bisogna guardare la tipologia di attività e chiunque lavorerà in subappalto discuterà, in funzione dell'attività che va a svolgere, quali possano essere le forme contrattuali all'interno dei contratti di lavoro stipulati dalle associazioni dei datori e dai prestatori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

L'avvocato **Trenti** rimarca che 'abbiamo' cominciato a lavorare nel 2015, dopo essere stati selezionati con gara dall'Agenzia, per predisporre gli atti di gara. Nel 2016 vi è stata la stipula del protocollo che impegnava ad applicare sia al concessionario che ai subappaltatori il FISE UTILITALIA. Nel 2017 'troviamo' il correttivo del Codice dei contratti pubblici che, modificando l'art. 30 co 4, estende una norma che prima era prevista per i soli lavori, anche ai settori dei servizi e delle forniture in precedenza non disciplinati.

La disposizione 'ci' dice che però può essere applicato o il contratto collettivo previsto per la zona e per il settore di riferimento oppure il contratto collettivo il cui ambito di applicazione è strettamente connesso con le attività oggetto di affidamento. La fonte normativa di riferimento è l'articolo 203 del codice dell'ambiente decreto legislativo 152/2006.

Il risultato ottenuto nella nuova gara, sostiene **Cameliani**, è frutto del rispetto di due accordi, regionale e territoriale, tenuto conto della nuova legge del '17 sugli appalti pubblici ed è un risultato 'ottimale', perché da una parte il bando di gara non è stato una mera riproposizione di quelli precedenti, ma addirittura si spinge ad applicare il contratto Fise al concessionario, e dall'altra parte il concessionario, in questo caso, ha partecipato alla gara insieme ad imprese private, cooperative sociali in ati e si impone anche a loro l'applicazione del FISE. Pertanto si riesce a dare, in sede di gara, un' omogeneità di trattamento importante.

A livello politico, secondo **Ancisi**, alla base di tutto sta il principio che i lavoratori addetti alle medesime funzioni, nell'ambito della stessa attività, debbono avere un riconoscimento paritario. 'Abbiamo' ricevuto oggi delle puntuali risposte giuridiche, ma nel prossimo appalto sui rifiuti, non ancora avviato, ci possono essere due gruppi di lavoratori che svolgono le stesse funzioni di altri, con condizioni sensibilmente dispari. 'Ho' sentito dire che questo è un appalto europeo, da oltre un miliardo ma non possiamo permetterci ricorsi: 'faccio' presente che sarà una gara europea come tutte le altre che si fanno ormai nel comune di Ravenna ... sono rarissime, peraltro, quelle in cui concorre 'più di uno' e, volendo, si poteva 'forzare un po' la legge, lo si fa migliaia di volte, verso l'obiettivo politico chiaramente indicato' e vi è stata mancanza, quindi, di volontà politica.

A fronte delle sentenze, chiede e si chiede **Emanuele Panizza**, vi è la possibilità perché tutti i dipendenti delle ditte di servizi ambientali possano intentare cause per il riconoscimento di un altro contratto di lavoro?

Rivolta ad Ancisi, **Patrizia Strocchi** ricorda che il concessionario non è solo chi è attualmente gestore, ma è 'questa formazione di imprese che hanno concorso insieme per il bando di gara'. Questa associazione di imprese ha fatto un passo importante, che è quello, nonostante non fosse obbligata da nessuna delle norme ricordate, di mettere nel bando una clausola che impone l'applicazione del contratto UTILITALIA a tutti quelli che lavorano in quell'ambito e in quell'ambito visono anche delle cooperative sociali. Poi vi è il 45% massimo di subappalto: finalmente, anche

se in ritardo, stiamo passando a qualcosa di diverso rispetto al precedente affidamento diretto. 'Questa è la ricaduta migliore che noi potevamo mettere in campo'.

Non va dimenticato, sottolinea **Daniele Perini**, il ruolo delle cooperative di tipo B e tante persone con disagi potranno finalmente avere l'opportunità di un contratto di lavoro. È un'opportunità 'enorme' per la nostra comunità.

'Sono' convinto, sostiene con forza **Marco Turchetti**, che la nuova gara sia stata fatta con molta attenzione rispetto ad un argomento che presenta diversi motivi di novità e campi inesplorati, tra l'altro in una materia come quella sugli appalti con continue modifiche legislative.

Questa gara presenta due obiettivi fondamentali : 1 - la qualità del servizio e 2 - la certezza della spesa cui occorre far fronte, che poi si ripercuote sulla tariffa etc.

E' un appalto complesso, molto lungo, è giusto che laboratori delle cosiddette 'fasce deboli' trovino in un appalto di questo tipo i margini per un'opportunità a giuste condizioni.

Emergono due grandi temi, quali i controlli e le garanzie che 'noi' dobbiamo avere nel rispetto del contratto e una struttura come ATERSIR deve essere in grado di poter compiere tutti i monitoraggi necessari; inoltre, secondo tema, quello dei contratti, delle assunzioni. 'Dobbiamo' chiedere una maggiore collaborazione da parte delle forze sindacali per ottenere più garanzie circa la contrattazione.

'Non pretendiamo di fare il mondo', spiega **Belladonna**, abbiamo fatto una cornice dentro alla quale altri soggetti possono comunque fare la loro parte: c'è grande attenzione per le fasce deboli, per i soggetti svantaggiati, ma 'non deve fare' tutto la documentazione di gara di ATERSIR!.

**Andrea Mengozzi**, esperto di 'Sinistra per Ravenna', come 'ci' ha invitato a fare Belladonna, si concentra, soprattutto, su ragionamenti che interessano il futuro e considera ingiusto non cogliere i passi in avanti, nella direzione auspicata, che anche col bando si inizia ad intraprendere.

Il semplice fatto che al concessionario venga riconosciuto il FISE, ci fa capire, vista la qualità dell'unico partecipante alla gara, che già vi è una bella platea di persone che si troverà, il giorno dopo l'aggiudicazione della gara stessa, ad avere un contratto più vantaggioso.

Il passaggio di inclusione vera, rivolto a Perini, richiede che questi contratti formativi di inserimento divengano dei veri inserimenti, 'stiamo' facendo meglio che in tante altre parti d'Italia.

Si dice, poi, d'accordo con Turchetti sull'esigenza di attuare forti capacità di controllo da parte di ATERSIR, la cui struttura va irrobustita; una domanda, infine: nel bando le economie che eventualmente si determinassero perché vi è un'aggiudicazione di lavori in subappalto, in questo caso cosa è previsto che possa venire?

Rivolto a Mengozzi, **Belladonna** precisa che circa l'utilizzo delle economie negli atti di gara 'noi' abbiamo chiesto a chi concorreva di predisporre un piano di sviluppo economico della concessione nel corso di 15 anni, all'interno del quale il concorrente deve assumersi il rischio di sapere quali sono i suoi costi: le economie 'sono già nel valore che ha messo in gara'.

La Commissione, secondo **Distaso**, ha saputo ben scandagliare tutti gli aspetti delle questioni: 'siamo' partiti da una interpretazione letterale del co 4 art. 30 della legge 50 che permetterebbe alle ditte subappaltatrici di non applicare il contratto FISE dei bandi futuri, poi le risposte si sono rivelate sempre più esaustive. L'augurio è che ATERSIR esegua sempre più controlli, come suggeriva Turchetti, e che questi bandi siano sempre migliori ed innovativi.

I lavori hanno termine alle ore 18.06

Il presidente C2 Idio Baldati

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Idio Baldati', written over the printed name.

Il presidente C4 Alvaro Ancisi

Il segretario verbalizzante Paolo Ghiselli