

**COMMISSIONE DI GARANZIA
DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO
NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI**

Deliberazione n. 21/210: Comune di Favara (AG). Astensione spontanea degli addetti al servizio di igiene ambientale dal 25 giugno 2021. Nota del Comune di Favara, del 25 giugno 2021, con la quale si comunica che in pari data non è stato solto il servizio di raccolta dei rifiuti in quanto i lavoratori si sono arbitrariamente astenuti dalle prestazioni lavorative. Nota del RTI Iseda S.r.l., in pari data, con la quale si fa presente che *“il Comune di Favara deve ancora saldare le fatture già scadute relative ai servizi svolti nei mesi di gennaio (di cui ha versato soltanto un esiguo acconto), febbraio, marzo, aprile e maggio (per un ammontare complessivo pari a circa € 1.600.000,00), avendo inoltre praticamente già goduto anche dei servizi relativi al mese di giugno. A fronte di tale ritardo, il RTI ha anticipato ai lavoratori il pagamento delle mensilità di gennaio, febbraio e marzo e ha continuato a sostenere con regolarità (anche per i mesi di aprile, maggio e giugno) i costi relativi agli oneri previdenziali, ai prestiti personali, alle rate di leasing, alla manutenzione degli automezzi, all’acquisto dei carburanti e dei materiali di consumo, con un esborso di somme tale da non consentire anche il pagamento degli stipendi di aprile e maggio”*. Note del Comun di Favara del 28 giugno e del 5 luglio 2021 con le quali si comunica che l’astensione è proseguita anche nei giorni successivi e che in ragione delle elevate temperature è posta in pericolo la salute dei cittadini. Il Comune chiede al Prefetto di procedere alla precettazione dei lavoratori. Nota del Prefetto di Agrigento del 5 luglio 2021, con la quale si riscontra la richiesta dell’Ente locale, e di conseguenza si specifica che i lavoratori sono in astensione per mancato pagamento delle retribuzioni e, pertanto, non sussistono i presupposti per procedere alla precettazione. Si invita, al tempo stesso, il Sindaco, quale Autorità sanitaria locale a adottare gli interventi necessari ad evitare che il perdurare dei rifiuti nelle strade possa determinare danni alla salute dei cittadini. Nota del Comune di Favara, del 7 luglio 2021, con la quale si fa presente che, la situazione igienico sanitaria rischia di precipitare e, allo stesso tempo, il Comune non ha più le risorse per provvedere al pagamento di quanto dovuto alle ditte, ciò perché sono venuti meno i fondi che la Regione siciliana doveva trasferire al Comune e i cittadini non pagano la TARI. Nota istruttoria, in data 13 luglio 2021, *con richiesta di informazioni sia alla Società sia al Comune di Favara, con particolare riferimento ai costi del servizio, agli introiti derivanti dalla TARI in relazione alla copertura dei costi. Nota della Società Iseda, in data 15 luglio 2021, con la quale si precisava che “l’astensione dal lavoro è stata arbitraria e non è riconducibile ad alcun soggetto collettivo; ha avuto inizio in data 25.06.2021 ed è tuttora in corso; considerato il grave stato di disagio attualmente vissuto dai lavoratori, amplificato dall’assenza di notizie favorevoli in merito alla rapida risoluzione della problematica, onde evitare di esasperare gli animi, ai lavoratori non sono state irrogate sanzioni disciplinari; a tutela del credito, la scrivente RTI ha conferito mandato ai propri legali di dare avvio alla procedura di messa in mora del Comune di Favara”; a ulteriore richiesta istruttoria della Commissione, la stessa Società rispondeva che “le imprese di questo RTI hanno ricevuto l’accredito della somma di € 200.000,00 in due tranches [...]. Con la somma sopra indicata e tenuto conto anche di un primo acconto versato in data 13.05.2021, il Comune di Favara non è riuscito a saldare le fatture emesse dal RTI per i servizi resi nel mese di gennaio 2021, delle quali restano ancora da riconoscere circa ulteriori € 100.000,00 oltre IVA. A fronte di ciò, la scrivente ha riconosciuto ai propri lavoratori le spettanze relative alle mensilità di gennaio, febbraio, marzo e quattordicesima*

[...] Ad oggi, il credito complessivo ancora vantato dal Raggruppamento di imprese è pari a circa € 2.000.000,00, di cui circa € 1.500.000,00 già scaduti”. Nota del 27 luglio 2021 del Comune di Favara con la quale si comunicava che “a) l’attuale contratto di servizio con l’RTI Iseda ha avuto inizio il 24.02.20, ma anche negli anni precedenti il servizio è stato appaltato a seguito di gara, sempre alla stessa RTI; b) le somme che saranno iscritte nel redigendo bilancio di previsione corrisponderanno all’esatto ammontare di quello che sarà indicato nel Piano economico finanziario 2021. Nessun impegno - riguardante i capitoli in argomento - è stato oggetto di reimputazione; pertanto, non si è registrato nessun movimento che abbia movimentato il fondo pluriennale vincolato; c) la stessa cosa vale per il bilancio 2020; d) il costo annuo del servizio è stato pari a: anno 2019. € 4.812.327,27 IVA compresa, anno 2020 € 4.821.631,77 IVA compresa, anno 2021 € 2.047.825,31 IVA compresa (fino al 30/06/2021); e) il canone annuo previsto dall’appalto di servizio è pari a € 4.015.919,8 IVA compresa; f) le entrate TARI ad oggi sono: 1) TARI anno 2019: € 2.299.894,49, 2) TARI anno 2020: € 2.182.236,90, 3) TARI anno 2021: € 1.704.095,00” (rel. Razzolini) (Pos. 849/21)

(Seduta del 9 settembre 2021)

La Commissione, su proposta del Commissario delegato per il settore, adotta all’unanimità la seguente **delibera** ai sensi dell’art. 13 lett. h) della legge n. 146/1990 e successive modificazioni, nei confronti del Comune di Favara e il contestuale invio alla competente Procura regionale della Corte dei Conti per gli eventuali profili di rilievo ai fini della responsabilità amministrativo-contabile:

LA COMMISSIONE

con riferimento all’astensione dei lavoratori addetti al servizio di raccolta dei rifiuti nel territorio del Comune di Favara, dal 25 giugno 2021, dovuta ai continui ritardi nel pagamento delle retribuzioni da parte del R.T.I. in indirizzo, per la crisi di liquidità che ha colpito le società del raggruppamento che gestiscono il servizio nel territorio comunale: crisi determinata, a sua volta, dalla mancata erogazione dei canoni da parte del committente nei termini previsti dalle disposizioni di legge e di contratto;

PREMESSO CHE

- con successive note il Comune di Favara comunicava che, dal 25 giugno 2021, si ripeteva nuovamente – come già avvenuto in precedenza e con cadenza ravvicinata - il rifiuto dei lavoratori del R.T.I. Iseda di svolgere il servizio di igiene ambientale e sottolineava la responsabilità dello stesso appaltatore per i conseguenti problemi di natura igienico sanitaria;

- con nota del 27 giugno 2021, lo stesso Comune precisava che l’astensione era proseguita anche nei giorni successivi e chiedeva al Prefetto di intervenire per scongiurare una grave crisi sanitaria;

- la Società capogruppo Iseda, per mezzo del suo procuratore, avv. Calogero Noto Millefiori, respingeva ogni addebito di responsabilità e lamentava che l'interruzione del servizio era da ricondurre alla sospensione arbitraria dell'attività lavorativa dei dipendenti a causa, ancora una volta, del mancato pagamento degli stipendi. Al tempo stesso, precisava quanto già ribadito nelle precedenti occasioni e, in particolare, che le imprese componenti l'R.T.I. erano ancora creditrici nei confronti del Comune di Favara dell'importo di circa € 1.600.000,00; nonostante ciò, le stesse avevano provveduto ad anticipare ai lavoratori le retribuzioni di gennaio, febbraio e marzo 2021 ma, a causa del mancato introito dei canoni di servizio, non erano più in grado di effettuare ulteriori anticipazioni, né di accedere al credito bancario;

- con successiva nota del 7 luglio 2021, il Comune di Favara comunicava che l'astensione era proseguita anche il 6 e 7 luglio, in quanto *“il personale in servizio presso il cantiere del suddetto Comune, in maniera arbitraria e con decisione unilaterale, si è rifiutato di effettuare il servizio”*. Nella stessa occasione precisava che *“il Comune attualmente non ha le risorse economiche per pagare quanto dovuto alle ditte, ciò perché sono venuti meno i fondi che la Regione Siciliana doveva trasferire a questo Ente e perché i cittadini, adesso più che mai non invogliati, non pagano la TARI”*. Lo stesso Ente locale diffidava la Società a riprendere il servizio, pena l'attivazione dei rimedi contrattualmente previsti per l'inadempimento e l'adozione della ordinanza contingibile e urgente ex art. 191 del Testo unico Ambiente per fare fronte alla grave situazione igienico sanitaria in essere;

- a seguito dell'ordinanza contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, adottata dal Comune in data 7 luglio 2021, la Società Iseda comunicava di aver organizzato il servizio per rimuovere i rifiuti giacenti sul territorio comunale e che per interventi più incisivi sarebbe stato necessario reperire personale in forza presso altri cantieri, previa manifestazione di disponibilità degli stessi a effettuare lavoro straordinario;

- con nota dell'8 luglio 2021, la ditta Traina - titolare della discarica sita nel Comune di Cammarata -, al fine di consentire il conferimento dei rifiuti raccolti nel territorio di Favara, e in ottemperanza alle ordinanze sindacali, comunicava la disponibilità di apertura anticipata della stessa, alle ore 6.00, *“in maniera tale che i mezzi dopo aver scaricato i rifiuti possono riprendere il lavoro normale nella stessa giornata presso altri Enti”*;

- con nota del 14 luglio 2021, il Comune di Favara rappresentava che il giorno precedente *“è stato effettuato un nuovo pagamento (di euro 200.000,00) alle ditte del servizio rifiuti non avendo i lavoratori sottoscritto il verbale”* con il quale si proponeva loro il pagamento di euro 400.000,00 con delegazione di pagamento presso i loro conti correnti, ma che nessun pagamento risultava effettuato ai lavoratori;

- riscontrando una precedente richiesta istruttoria della Commissione, la Società Iseda, in data 15 luglio 2021, precisava che *“l'astensione dal lavoro è stata arbitraria e non è riconducibile ad alcun soggetto collettivo; ha avuto inizio in data 25.06.2021 ed è tuttora in corso; considerato il grave stato di disagio attualmente vissuto dai lavoratori, amplificato dall'assenza di notizie favorevoli in merito alla rapida risoluzione della problematica, onde evitare di esasperare gli animi, ai lavoratori non sono state irrogate sanzioni disciplinari; a*

tutela del credito, la scrivente RTI ha conferito mandato ai propri legali di dare avvio alla procedura di messa in mora del Comune di Favara”;

- a ulteriore richiesta istruttoria della Commissione, la stessa Società rispondeva che “le imprese di questo RTI hanno ricevuto l’accredito della somma di € 200.000,00 in due tranches [...]. Con la somma sopra indicata e tenuto conto anche di un primo acconto versato in data 13.05.2021, il Comune di Favara non è riuscito a saldare le fatture emesse dal RTI per i servizi resi nel mese di gennaio 2021, delle quali restano ancora da riconoscere circa ulteriori € 100.000,00 oltre IVA. A fronte di ciò, la scrivente ha riconosciuto ai propri lavoratori le spettanze relative alle mensilità di gennaio, febbraio, marzo e quattordicesima [...]. Ad oggi, il credito complessivo ancora vantato dal Raggruppamento di imprese è pari a circa € 2.000.000,00, di cui circa € 1.500.000,00 già scaduti”;

- con nota del 27 luglio 2021, il Comune di Favara dava riscontro ad un’ulteriore richiesta istruttoria della Commissione, comunicando che “a) l’attuale contratto di servizio con l’RTI Iseda ha avuto inizio il 24.02.20, ma anche negli anni precedenti il servizio è stato appaltato a seguito di gara, sempre alla stessa RTI; b) le somme che saranno iscritte nel redigendo bilancio di previsione corrisponderanno all’esatto ammontare di quello che sarà indicato nel Piano economico finanziario 2021. Nessun impegno - riguardante i capitoli in argomento - è stato oggetto di reimputazione, pertanto non si è registrato nessun movimento che abbia movimentato il fondo pluriennale vincolato; c) la stessa cosa vale per il bilancio 2020; d) il costo annuo del servizio è stato pari a: anno 2019. € 4.812.327,27 IVA compresa, anno 2020 € 4.821.631,77 IVA compresa, anno 2021 € 2.047.825,31 IVA compresa (fino al 30/06/2021); e) il canone annuo previsto dall’appalto di servizio è pari a € 4.015.919,8 IVA compresa; f) le entrate TARI ad oggi sono: 1) TARI anno 2019: € 2.299.894,49, 2) TARI anno 2020: € 2.182.236,90, 3) TARI anno 2021: € 1.704.095,00”;

CONSIDERATO CHE

- l’art. 13, co.1, lett. h) della legge n. 146/1990 e successive modificazioni stabilisce che la Commissione “se rileva comportamenti delle amministrazioni o imprese che erogano i servizi di cui all’articolo 1, in evidente violazione della presente legge o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi o comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l’insorgenza o l’aggravamento di conflitti in corso, invita, con apposita delibera, le amministrazioni o le imprese predette a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge o da accordi o contratti collettivi”;

- la Commissione, con delibera del 19 gennaio 2015 (pubblicata nella G.U. 4/2/2015, n. 28) ha disposto che “l’art. 13, comma 1, lettera h), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, vada inteso nel senso che la Commissione, previo accertamento delle relative responsabilità in ordine all’insorgenza o aggravamento del conflitto, può rivolgere la delibera di invito anche alle amministrazioni pubbliche che hanno affidato l’erogazione del servizio ad imprese solo formalmente distinte da esse e sulle quali esercitano un controllo diretto e penetrante”;

- la ratio di tale delibera, che si riferisce formalmente alle situazioni in cui l’erogazione del servizio avvenga attraverso società in-house providing, ben si attaglia anche ai contratti

di appalto laddove il coinvolgimento nelle responsabilità delle sole imprese direttamente erogatrici dei servizi, che assumono formalmente la qualifica di datrici di lavoro, significherebbe esonerare proprio quei soggetti – quali gli enti committenti – che sono spesso nelle condizioni di concorrere con il loro comportamento in maniera rilevante a determinare le condizioni di insorgenza e aggravamento dei conflitti;

- questa lettura appare peraltro coerente con l'orientamento più recente della Corte costituzionale che, con sentenza n. 254 del 2017, ha ritenuto che la regola della responsabilità solidale negli appalti non abbia natura eccezionale e possa pertanto essere estesa in via analogica anche ai rapporti di subfornitura industriale e, più in generale, a tutti i livelli del decentramento produttivo, evidenziando come il principio di fondo in materia debba essere quello di evitare che *«i meccanismi di decentramento e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione del contratto commerciale»*;

- come più volte affermato dalla Commissione, anche il ricorso al contratto di appalto pubblico, quale forma di esternalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici, non determina l'esonero da qualsivoglia responsabilità degli enti committenti – comunque titolari del servizio a beneficio della collettività –, quantomeno in quei casi in cui il comportamento di questi ultimi possa concorrere in maniera rilevante a determinare le condizioni di insorgenza e aggravamento del conflitto;

- ciò si verifica precisamente nel caso di specie in cui il conflitto ha origine nel mancato pagamento dei corrispettivi che a sua volta, come in un inestricabile nodo gordiano, è dovuto all'inadempimento dell'Ente locale committente dal quale la Società datrice di lavoro dipende finanziariamente ed economicamente;

- come emerge con chiarezza in una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, (Grande Sezione Sent. 28 gennaio 2020: *“le pubbliche amministrazioni [...] godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese, possono ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto a queste ultime e, per raggiungere i loro obiettivi, dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili [...], i ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni determinano costi ingiustificati per queste ultime, aggravando i loro problemi di liquidità e rendendo più complessa la loro gestione finanziaria”*;

RITENUTO CHE

- in base all'istruttoria svolta, il Comune di Favara, allo stato, non adempie nei termini di legge all'obbligo di corrispondere i canoni per il servizio di raccolta dei rifiuti e che il rispetto dei termini contrattuali è essenziale per consentire al gestore del servizio di corrispondere gli emolumenti ai lavoratori;

- il servizio di igiene ambientale deve essere finanziato integralmente attraverso l'applicazione di un sistema tariffario (TARI), ragion per cui è necessario, per mantenere l'equilibrio finanziario, aggredire il fenomeno dell'evasione fiscale che nel Comune di Favara

ha raggiunto livelli tali da non consentire l'integrale copertura delle spese del servizio di cui trattasi;

- l'istruttoria ha evidenziato criticità nella gestione delle risorse economiche che trovano causa, in primo luogo, nella incapacità da parte del Comune medesimo di contrastare efficacemente l'elevato tasso di evasione della TARI e di svolgere adeguata attività di esazione dei tributi onde coprire i costi del servizio assunti con il contratto di appalto del servizio di igiene ambientale;

- detto scostamento tra costo del servizio di igiene ambientale ed entrate derivanti dalla riscossione della TARI non ha causa diretta nella situazione eccezionale venutasi a creare in ragione dell'emergenza pandemica in atto, che ha determinato plausibilmente una pesante contrazione delle entrate e conseguente crisi di liquidità, ma ha radici lontane ed era ben presente anche al tempo di affidamento del contratto di appalto di cui trattasi, se - come affermato dallo stesso ente locale - già in precedenza le entrate derivanti dalla TARI risultavano pesantemente insufficienti a fornire adeguata copertura alle spese derivanti dai contratti di appalto del servizio di igiene ambientale;

- per costante giurisprudenza, la mancanza di liquidità e, in generale, la difficoltà finanziaria del committente non esonera, né limita la responsabilità per il ritardo, a nulla rilevando comportamenti di soggetti terzi rispetto al rapporto contrattuale;

- il mancato pagamento delle fatture nei termini di legge genera ulteriori esborsi a carico delle casse comunali a titolo di interessi di mora;

- infine, un ulteriore aggravio di spesa consegue dall'adempimento delle ordinanze contingibili, ai sensi dell'art. 191 TUA, a cui la Società ha dovuto fare fronte con personale esterno;

DELIBERA

di invitare il Comune di Favara (AG) a rispettare in modo rigoroso i termini previsti dalla legge (30 giorni) per il pagamento del servizio di igiene ambientale, condizione essenziale affinché possa essere garantito il puntuale pagamento degli stipendi ai lavoratori ed evitata

l'insorgenza e l'aggravamento del conflitto, assumendo ogni possibile iniziativa di natura finanziaria e organizzativa del servizio, ivi incluso un efficace sistema di riscossione della TARI, che possa garantire la sostenibilità economica del servizio di igiene ambientale;

DISPONE

la notifica della presente delibera al Comune di Favara (AG), nella persona del legale rappresentante, al R.T.I. Iseda S.r.l., Icos S.r.l., Ecoin S.r.l., in persona del rappresentante legale, la comunicazione al Prefetto di Agrigento, nonché ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. n), della legge n.146/1990 e successive modificazioni;

DISPONE, ALTRESI',

la comunicazione della presente delibera alla competente Procura della Corte dei Conti al fine di valutare l'emersione di eventuali profili di responsabilità amministrativo-contabile.