

**COMUNE DI RAGUSA
CONSIGLIO COMUNALE**

**Mozione consiliare
ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento del Consiglio Comunale**

Oggetto: Regolarizzazione dei servizi di apertura e gestione della Biblioteca comunale e dei siti culturali

Presentata dai Consiglieri Comunali del Gruppo del Partito Democratico:

Giuseppe Antonio Calabrese

Mario Chiavola

Giuseppe Podimani

PREMESSO CHE

- con deliberazione della Giunta comunale n. 39 del 2 febbraio 2026 l'Amministrazione ha espresso un atto di indirizzo volto ad individuare enti del Terzo Settore per collaborare con il Comune nella coprogettazione finalizzata alla gestione e valorizzazione di attività culturali e museali;
- il Settore XII, con determina n. 84 del 09.02.2026, in attuazione dell'indirizzo politico fornito dalla Giunta Municipale con la richiamata delibera, ha avviato una procedura di manifestazione di interesse per la coprogettazione finalizzata alla definizione del progetto di gestione, programmazione e realizzazione di attività culturali nel complesso museale denominato Castello di Donnafugata, ai sensi dell'articolo n. 55 del decreto legislativo 117 del 3 luglio 2017 e che dall'allegato 1 alla determina si evince che *"il Progetto oggetto della presente procedura di co-progettazione si svolgerà entro il periodo di tre (3) anni decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione ..."* con possibilità di rinnovo per altro medesimo periodo di tre anni;
- il progetto preliminare allegato alla procedura prevede che volontari svolgano attività di apertura e chiusura dei siti culturali, accoglienza del pubblico, supporto ai servizi bibliotecari e gestione delle attività culturali;
- tra le attività richieste figurano anche il front office dei servizi bibliotecari, il supporto alla catalogazione dei libri e la gestione delle attività culturali e informative rivolte ai cittadini;
- il progetto preliminare, in maniera lesiva della dignità del personale che avrebbe dovuto svolgere le attività ivi descritte, prevedeva che:
 - *"La discrezione nel rapportarsi col pubblico con toni della voce adeguata e gentili."*
 - *Il personale "Non si distrarrà con il cellulare di cui terrà bassa la suoneria. Non consumerà cibi e bevande, spuntini e altro durante le ore di **servizio** al front office o in aula studio. Non fumerà sigarette, pipa, sigari e sigarette elettroniche";*
- le prescrizioni comportamentali previste nel progetto preliminare risultano formulate con modalità tipiche di un regolamento disciplinare del personale, imponendo indicazioni dettagliate sui comportamenti individuali, sull'uso del telefono cellulare, sul consumo di cibi e bevande e persino sui toni della voce nei rapporti con il pubblico;
- tali prescrizioni, oltre ad apparire sproporzionate rispetto alla natura volontaria delle attività previste, introducono un modello organizzativo e gerarchico proprio di un rapporto di lavoro subordinato;
- l'applicazione di un simile apparato prescrittivo nei confronti di soggetti qualificati come "volontari" risulta potenzialmente lesiva della dignità e dell'autonomia del volontariato, che

per sua natura dovrebbe fondarsi su partecipazione libera e non su vincoli assimilabili a quelli di un rapporto di lavoro disciplinato;

- che in seno agli atti citati il servizio doveva essere erogato come segue:
 - 7 “volontari” per la Biblioteca;
 - 1 “volontario” per il CCC;
 - 1 “volontario” per il Museo della città;
 - 1 “volontario” per il San Vincenzo Ferreri;

CONSIDERATO CHE

- tali attività costituiscono servizi culturali pubblici continuativi, indispensabili al funzionamento della biblioteca e dei siti culturali comunali;
- la biblioteca comunale rappresenta un presidio culturale fondamentale per la comunità locale e necessita di servizi qualificati e continuativi;
- negli anni 2023, 2024, 2025 il medesimo servizio è stato erogato dalla Associazione Anas Zonale di Ragusa individuata all’esito di tre procedure ad evidenza pubblica della durata di un anno ciascuna;
- che nell’anno 2023 l’avviso richiedeva un numero variabile di volontari da **4** (nei mesi di Febbraio, Marzo, Novembre, Dicembre e Gennaio) a **12** nei restanti mesi da impiegare genericamente nelle “*strutture culturali*” tra cui era compresa la Biblioteca;
- che nell’anno 2025 l’avviso richiedeva un numero variabile di volontari da **12** (nei mesi di Febbraio, Marzo, Novembre, Dicembre e Gennaio) a **16** nei restanti mesi da impiegare genericamente nelle “*strutture culturali*” tra cui era compresa la Biblioteca;
- che nei tre anni della seconda amministrazione Cassì il fenomeno è triplicato;
- che in seno all’articolo 3 di ciascun avviso, rubricato “*Requisiti richiesti per i volontari*”, in modo lesivo della dignità di queste persone veniva prescritto che “*L’Organizzazione/Associazione dovrà garantire che i volontari impiegati siano in possesso dei requisiti sanitari, attitudinali e competenze relazionali per lo svolgimento delle mansioni indicate. Gli operatori volontari sono tenuti a mantenere, nell’ambito del servizio disciplinato dal presente accordo, comportamenti conformi alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari, nonché consoni al comune senso della **civica educazione** e devono sempre risultare **decorosi nell’abbigliamento e nell’immagine della loro persona**. L’età massima per lo svolgimento dell’attività di volontariato è fissata in anni 75 ad eccezione di chi svolge attività di coordinamento*”;
- in detti avvisi risultava essere chiaro che l’attività doveva essere resa dai volontari gratuitamente salvo il “rimborso delle spese” di cui all’art. 5 “*volto a coprire i costi effettivamente sostenuti per lo svolgimento delle attività oggetto del presente avviso*”;
- le attività sopra indicate costituiscono, per loro natura, **servizi ordinari e continuativi di gestione di un bene culturale pubblico**, connessi all’apertura quotidiana dei siti e alla fruizione turistica e culturale degli stessi;
- tali attività richiedono una presenza stabile e organizzata di personale, con turnazioni e responsabilità connesse alla custodia del patrimonio culturale e all’accoglienza dei visitatori;
- il ricorso sistematico a volontari per lo svolgimento di attività strutturali e continuativi rischia di determinare una **sostituzione di lavoro ordinario con prestazioni di natura volontaria**, con possibili criticità sotto il profilo della tutela del lavoro e della qualità del servizio;

ACCERTATO CHE

- dalla documentazione fornita dal Comune ai consiglieri del Partito Democratico all'esito di una istanza di accesso agli atti è emerso che l'Associazione ANAS Zonale mensilmente ha fornito in modo certosino e puntuale il numero di ore erogato per la gestione dei siti culturali con indicazione precipua dei turni effettuati da ciascun "volontario" (*rectius* lavoratore) ed ha richiesto il pagamento di € 4,00 per ogni ora erogata a titolo di "rimborso spese orario";
- non emergendo da alcun avviso pubblico il corrispettivo pattuito di € 4,00 per ogni ora di volontariato (*rectius* di lavoro) erogata, evidentemente appare sussistere un accordo tacito in tal senso in quanto solo in questo modo è possibile spiegare la richiesta mensile di un rimborso spese di 4,00 euro per ogni ora erogata ed una liquidazione di pari ammontare;
- dalla medesima documentazione è emerso che la Biblioteca è stata aperta ripetutamente anche di sabato mattina dalle ore 10.00 alle ore 13.00 e pomeriggio dalle ore 15.30 alle ore 18.00 e domenica mattina dalle ore 10.00 alle ore 13.30;
- i turni giornalieri infrasettimanali della Biblioteca vanno dalle ore 09.00 alle ore 13.00 e dalle ore 15.30 alle ore 18.30;
- i turni per l'apertura di Palazzo Zacco sembrano essere concentrati solo nelle ore pomeridiane dalle ore 15.30 alle ore 18.30;
- sempre dalla medesima documentazione è emersa l'assoggettamento di questi "volontari" (*rectius* lavoratori) a precisi turni lavorativi;
- oltre alla dimostrazione delle ore di "volontariato" (*rectius* di lavoro) l'associazione per un ammontare pari alla moltiplicazione delle 4,00 euro per ogni ora diligentemente forniva una autodichiarazione del "volontario" (*rectius* lavoratore) di rimborso spese forfettario sino ad € 150,00 e per l'eccedenza, e sino al predetto ammontare, forniva scontrini o ricevute di rimborso spese *ictu oculi* non coerenti allo "svolgimento delle attività oggetto" dell'avviso;
- in altre parole, se un "volontario" (*rectius* un lavoratore) svolgeva attività per 100 ore con corrispondente aspettativa ad € 400,00 (100 ore X 4 euro), sino a 150,00 euro depositava una autodichiarazione e per l'eccedenza sino a 250,00 depositava scontrini fiscali o altra tipologia di ricevuta;
- dalle informazioni assunte appare che taluni di questi "volontari" (*rectius* lavoratori) hanno come esclusiva o principale fonte di reddito quella derivante dal rimborso spese erogato dal Comune ai sensi dell'art. 5 dei diversi avvisi all'Associazione ANAS Zonale di Ragusa e da quest'ultima al "volontario" (*rectius* lavoratore);
- che presumiamo sia questa condizione di assenza di alternative concrete di sostentamento che ha condotto questi "volontari" (*rectius* lavoratori) ad accettare simili condizioni illegittime di compenso, orario, assenza di contribuzione previdenziale, assenza di ferie e malattie, assenza di riconoscimento dello straordinario ed, in generale, assenza di qualsivoglia tutela lavorativa;
- le attività richieste negli avvisi ed effettivamente svolte di apertura, chiusura, custodia e piccola manutenzione degli impianti costituiscono **servizi continuativi e strutturali** indispensabili al funzionamento della Biblioteca, del CCC, del Museo Civico e del San Vincenzo Ferreri;
- con particolare riguardo alla gestione del CCC, affidata ad altra associazione, non sono emerse le anomalie di orari accadute nella gestione degli altri beni;
- la gestione della Biblioteca, del CCC, del Museo Civico e del San Vincenzo Ferreri comporta responsabilità connesse alla sicurezza delle strutture, alla custodia dei beni pubblici e alla tutela degli utenti;
- il ricorso a volontari per lo svolgimento di tali attività con le modalità descritte ha determinato una sostituzione del volontariato in lavoro ordinario;
- il volontariato, ai sensi del d.lgs. 117/2017, non può costituire forma sostitutiva di lavoro dipendente né essere utilizzato per lo svolgimento stabile di servizi pubblici continuative;

- l'uso distorto del volontariato rischia di ledere l'immagine e l'importanza del ruolo degli Enti del Terzo Settore nel nostro paese;

la presenza di personale stabile rappresenta una garanzia sia per la sicurezza del Castello di Donnafugata sia per la corretta valorizzazione del bene nonché del Mudeco;

RITENUTO CHE

- che sia necessario garantire un modello organizzativo stabile, fondato su personale qualificato e regolarmente retribuito;
- che l'Amministrazione debba programmare un sistema di gestione che valorizzi il ruolo del volontariato senza sostituire il lavoro necessario al funzionamento del servizio;
- **da quanto sopra emerge una stabile esigenza negli anni di fabbisogno lavorativo per un numero di 10 (dieci) unità per l'erogazione dei servizi di apertura e chiusura dei siti culturali, accoglienza del pubblico, supporto ai servizi bibliotecari e gestione delle attività culturali relativamente alla Biblioteca, al CCC, al Museo Civico ed al San Vincenzo Ferreri;**
- l'Amministrazione comunale debba programmare un sistema di gestione dei suddetti beni fondato su personale regolarmente contrattualizzato attraverso un bando di appalto di servizi indicando quali qualifiche richieste le competenze acquisite negli anni dal personale "volontario" (*rectius* di lavoro) sfruttato negli anni dal Comune di Ragusa;
- nelle more della definizione di un appalto di servizi sia necessario assicurare la continuità dei servizi di apertura e chiusura dei siti culturali, accoglienza del pubblico, supporto ai servizi bibliotecari e gestione delle attività culturali relativamente alla Biblioteca, al CCC, al Museo Civico ed al San Vincenzo Ferreri attraverso il ricorso ai meccanismi di somministrazione del lavoro per mezzo di agenzia interinale;
- il numero di lavoratori da impiegare non va individuato alla luce delle risorse economiche attualmente presenti nel capitolo di spese dei volontari bensì alla luce dell'effettivo fabbisogno lavorativo;
- conseguentemente, occorre procedere ad una variazione di bilancio volta a fornire la copertura economica necessaria;
- sia necessario garantire la piena regolarità del lavoro e la qualità dei servizi di accoglienza, custodia e gestione del complesso museale;
- l'Amministrazione comunale debba programmare un modello di gestione fondato su **personale regolarmente retribuito**, evitando il ricorso improprio al volontariato per attività continuative;
- le risorse derivanti dalla **tassa di soggiorno** possano contribuire al finanziamento parziale del servizio in relazione al Museo Civico ed al San Vincenzo Ferreri;
- le risorse derivanti dagli incarichi di consulenza in materia di cultura e turismo, la cui utilità appare fortemente discutibile alla luce dei risultati conseguiti, possono contribuire al finanziamento parziale del servizio in relazione al Museo Civico, al San Vincenzo Ferreri, alla Biblioteca ed al CCC;

IL CONSIGLIO COMUNALE IMPEGNA L'AMMINISTRAZIONE

1. ad annullare la delibera di Giunta Municipale n. 39 del 02.02. 2026;
2. ad invitare il Dirigente del Settore 12° ad annullare tutte le determinazioni ed in particolare la n. 84 del 09.02.2026 ed atti consequenziali a detta determinata;
3. a predisporre una **variazione di bilancio** finalizzata alla copertura dei costi necessari alla gestione dei servizi di apertura e chiusura dei siti culturali, accoglienza del pubblico, supporto ai servizi bibliotecari e gestione delle attività culturali relativamente alla Biblioteca, al CCC, al

- Museo Civico ed al San Vincenzo Ferreri tramite personale retribuito tenuto conto delle indicazioni fornite nelle premesse con riguardo alla tassa di soggiorno ed alle economie derivanti dalle auspiccate dimissioni dei consulenti al turismo ed alla cultura;
4. ad attivare, nelle more della procedura di gara, **contratti di somministrazione di lavoro tramite agenzia interinale** per garantire i servizi di apertura e chiusura dei siti culturali, accoglienza del pubblico, supporto ai servizi bibliotecari e gestione delle attività culturali relativamente alla Biblioteca, al CCC, al Museo Civico ed al San Vincenzo Ferreri attraverso l'utilizzo di numero 10 (dieci) risorse;
 5. a predisporre entro sei mesi un **bando pubblico per l'affidamento dei servizi di apertura e chiusura dei siti culturali, accoglienza del pubblico, supporto ai servizi bibliotecari e gestione delle attività culturali relativamente alla Biblioteca, al CCC, al Museo Civico ed al San Vincenzo Ferreri che preveda l'erogazione per mezzo di personale assunto in numero non inferiore a 10 (dieci) risorse;**
 6. valorizzare, nelle future procedure di selezione, le competenze e l'esperienza maturate da coloro che negli anni hanno collaborato alla gestione dei servizi di apertura e chiusura dei siti culturali, accoglienza del pubblico, supporto ai servizi bibliotecari e gestione delle attività culturali relativamente alla Biblioteca, al CCC, al Museo Civico ed al San Vincenzo Ferreri.
 7. a dichiarare in modo inequivoco che il volontariato, ai sensi del d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), non può essere utilizzato per sostituire prestazioni di lavoro dipendente né per lo svolgimento continuativo di servizi pubblici strutturali.

Ragusa li 09.03.2026

I Consiglieri Comunali del Gruppo del Partito Democratico di Ragusa
Giuseppe Antonio Calabrese
Mario Chiavola
Giuseppe Podimani