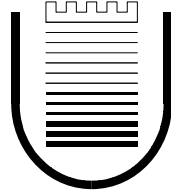


Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"



Facoltà di Giurisprudenza

Tesi di Laurea in Giurisprudenza

**LA CASSA EDILE E IL SUO RUOLO NEL NUOVO
MERCATO DEL LAVORO**

Relatore

Giulio Prosperetti

Candidata

Maria Nicolini

Anno accademico 2004/2005

A mio figlio Andrea

Indice

Introduzione	1
---------------------------	---

Capitolo 1

La Cassa Edile: un precedente degli odierni enti bilaterali

1.1 Le ragioni e le funzioni delle Casse Edili nel settore delle costruzioni: un modello di bilateralità e concertazione come strumento di tutela endocategoriale.....	6
1.2 L'utilizzo del modello bilaterale anche nell'ambito della grande azienda industriale. Il volto partecipativo del sindacato e la rivincita della contrattazione territoriale.....	10
1.3 Gli enti bilaterali come sedi privilegiate per la nuova regolamentazione del mercato del lavoro nell'ottica del decreto legislativo 276/2003.....	13

Capitolo 2

La Cassa Edile: le origini, la natura giuridica, le prestazioni

2.1 Le ragioni della nascita delle Casse Edili: una fonte di mutualità e assistenza in risposta alla discontinuità della realtà produttiva e all'elevata mobilità dei lavoratori nel settore delle costruzioni.....	21
2.2 Il quadro giuridico: le Casse Edili come associazioni non riconosciute ex art. 36 del codice civile. Il rapporto di mandato tra le parti sociali e le Casse.....	25
2.3 Il perché della Cassa Edile: la bilateralità e il metodo di gestione paritetico finalizzati all'instaurazione di un sistema stabile di reciproci rapporti tra le parti sociali	29
2.4 L'attività della Cassa Edile.....	32
2.4.1 <i>Le principali funzioni</i>	32
2.4.2 <i>La natura delle prestazioni</i>	36

Capitolo 3

Il problema del riconoscimento reciproco tra Casse Edili disciplinate da contratti collettivi diversi

3.1 La nascita e la diffusione di Casse Edili disciplinate da contratti collettivi diversi.....	39
3.2 La mancanza di un “riconoscimento reciproco” tra Casse Edili di famiglie contrattuali diverse e le conseguenti difficoltà di coordinamento ed erogazione unitaria delle prestazioni	42
3.3 La legge Merloni: la previsione di un riconoscimento pro quota dei diritti maturati dagli operai nei confronti delle Casse di precedente iscrizione.....	46
3.4 La giurisprudenza dopo la Legge Merloni: la legittimazione passiva della Cassa di ultima iscrizione e la possibilità di intervento delle Casse di precedente iscrizione se chiamate in garanzia.....	47
3.5 Dubbi sulla costituzionalità della legge Merloni: una violazione del principio di libertà sindacale o una tutela dei lavoratori?.....	50
3.6 Conclusioni.....	51

Capitolo 4

L'accantonamento presso la Cassa Edile del trattamento per ferie e gratifica natalizia. La legittimazione attiva per il recupero dei crediti e la configurabilità del reato di appropriazione indebita

4.1 Il rapporto di delegazione tra impresa- operaio- Cassa Edile nella fattispecie dell'accantonamento del trattamento retributivo per ferie e gratifica natalizia. La legittimazione attiva della Cassa Edile in caso di inadempienza dell'impresa	53
4.2 La legittimazione attiva del lavoratore per il recupero delle somme spettanti a titolo retributivo.....	56
4.3 Gli orientamenti della giurisprudenza sulla configurabilità del reato di appropriazione indebita in caso di omissione dell'accantonamento alla Cassa Edile da parte del datore di lavoro.....	60

Capitolo 5

L'obbligo d'iscrizione alla Cassa Edile: dubbi di costituzionalità

5.1 La mancanza di efficacia giuridica erga omnes dei contratti collettivi di lavoro. Le soluzioni della legge Vigorelli.....	66
5.2 L'estensione erga omnes del contratto collettivo degli operai edili in seguito alla legge Vigorelli. La conseguente obbligatorietà della disciplina contrattuale sulla Cassa Edile e la pronuncia di illegittimità da parte della Corte Costituzionale.....	69
5.3 Dal tentativo di "estensione indiretta" della normativa sulle Casse Edili all'obbligo di iscrizione ad esse.....	72
5.3.1 <i>L'obbligatorietà nei lavori pubblici</i>	72
5.3.2 <i>L'obbligatorietà nei lavori privati</i>	79

Capitolo 6

Il nuovo ruolo delle Casse Edili alla luce del decreto legislativo 276/2003

6.1 I nuovi compiti assegnati alle Casse Edili dal decreto legislativo 276/2003: la certificazione della regolarità contributiva e la certificazione dei rapporti di lavoro.....	84
6.2 La certificazione della regolarità contributiva.....	86
6.2.1 <i>La necessità di una certificazione della regolarità contributiva delle imprese nei confronti di INPS, INAIL e Casse Edili anche nei lavori privati: le proposte delle parti sociali per fronteggiare il fenomeno del lavoro irregolare in edilizia.....</i>	86
6.2.2 <i>La promozione di un monitoraggio permanente sulle imprese non iscritte alle Casse Edili da parte del Ministero del Lavoro: l'impresa iscritta acquista lo status di "impresa regolare".....</i>	91
6.2.3 <i>La Convenzione nazionale tra le parti sociali e la Circolare INPS, INAIL e Casse Edili sul rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).....</i>	95
6.3 La certificazione dei contratti di lavoro.....	105
6.3.1 <i>Interposizione illecita e appalto genuino: l'attività di certificazione che dovranno svolgere le Casse Edili.....</i>	107
6.4 Conclusioni.....	115

Capitolo 7

Il fondo pensionistico di previdenza complementare istituito dalle parti sociali del settore edile: il fondo PREVEDI

7.1 Cos'è e come funziona il fondo PREVEDI.....	117
7.2 Il ruolo delle Casse Edili.....	123
7.3 L' entrata in vigore.....	125

Conclusioni	126
--------------------------	-----

Bibliografia	128
---------------------------	-----

Ringraziamenti	135
-----------------------------	-----

Introduzione

Il presente lavoro si propone di far conoscere alcuni aspetti del settore dell'edilizia, ed in particolare le sue peculiarità e gli strumenti che le parti sociali utilizzano per agire in tale ambito.

Ciò su cui si focalizza la nostra attenzione è il sistema delle Casse Edili, enti bilaterali paritetici, istituiti in ciascuna provincia sulla base della previsione contenuta nei contratti collettivi nazionali di lavoro per i lavoratori dipendenti dalle imprese edili, sottoscritti dall'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE) e dalle Associazioni artigiane di categoria con le Organizzazioni sindacali Feneal-UIL, Filca-CISL e Fillea-CGIL.

In particolare si cercherà di mostrare l'importanza che l'azione di questi enti ha rivestito nel passato, quella che riveste tutt'ora e, in modo particolare, il ruolo fondamentale che essi avranno nel prossimo futuro nel nuovo mercato del lavoro alla luce dei rilevanti compiti loro assegnati con la Riforma Biagi.

La nascita delle Casse Edili e la loro attività è stata resa necessaria proprio per il particolare modo d'essere del settore edile; un settore caratterizzato dalla frammentazione delle realtà produttive, in cui le ridotte dimensioni aziendali e la mancanza di continuità nei rapporti di lavoro

hanno richiesto l'individuazione di strumenti di tutela endocategoriali, idonei a migliorare e integrare i servizi pubblici.

Le Casse edili vengono costituite proprio per fronteggiare le esigenze che nascono da tale realtà, con il proposito iniziale di assicurare ai lavoratori del settore una serie di prestazioni retributive (come le mensilità aggiuntive, le ferie, le anzianità di lavoro), che presupponendo l'occupazione per un tempo minimo nella stessa impresa, riuscirebbero difficilmente a maturare a causa della brevità e discontinuità dei rapporti di lavoro.

Il ruolo originario delle Casse è, quindi, quello di intermediarie tra lavoratori e datori di lavoro, poiché esse si sostituiscono all'imprenditore nell'erogazione delle prestazioni per le quali l'impresa deve così effettuare semplicemente un accantonamento di quote percentuali della retribuzione. Ciò che nel presente lavoro si illustrerà è il modo e le ragioni per cui da un sistema volto a garantire solo le prestazioni essenziali, si è giunti ad un sistema che, da un lato, istituisce un forte impianto garantistico per i lavoratori e, dall'altro, si propone di aiutare le imprese a lavorare in condizioni di legalità e di parità, eliminando situazioni che potrebbero generare una concorrenza sleale tra le stesse.

Infatti, si mostrerà come sono aumentate nel tempo le prestazioni erogate dalle Casse: dai soli trattamenti retributivi a tutta una serie di prestazioni previdenziali e assistenziali complementari al servizio pubblico, regolate da contratti integrativi territoriali.

Successivamente, si sottolineerà la crescente affermazione delle Casse Edili come strumenti attivi di politica del lavoro nel settore delle costruzioni. A tale scopo si ripercorrerà tutto l'iter legislativo che, dapprima, ha semplicemente incoraggiato l'iscrizione delle imprese alle Casse Edili, fino ad arrivare, secondo quanto disposto dall'art. 86 comma 10 del decreto legislativo 2003, a sancire l'obbligatorietà della regolarità contributiva nei confronti di detti enti.

A decorrere dal 1° gennaio 2006, un'impresa edile che applicherà la disciplina sulla Cassa Edile, prevista dai contratti collettivi, acquisterà lo status di "impresa regolare".

Il decreto suddetto prevede, infatti, che sia la stessa Cassa Edile a rilasciare un documento unico di regolarità contributiva (DURC) che attesti contemporaneamente la regolarità delle imprese nei confronti di INPS, INAIL e Cassa edile.

Nel caso in cui tale attestazione sia negativa l'impresa non potrà svolgere alcun tipo di lavoro, sia nel pubblico che nel privato.

Quello che il presente lavoro si propone di porre in luce è il significato e la forte rilevanza che tali previsioni normative rivestono per l'intero settore edile.

In primo luogo, si cercherà di dimostrare la forte tutela che ne scaturisce a favore dei lavoratori del settore. Infatti, l'adesione alle Casse Edili oltre a garantire una vasta gamma di prestazioni retributive, assistenziali e previdenziali ai lavoratori, comporta automaticamente anche l'adesione a tutto il sistema di enti paritetici del settore edile: le Scuole Edili e i

Comitati paritetici per la prevenzione infortuni, l'igiene e la sicurezza sul lavoro (CPT).

L'impresa che si iscrive alla Cassa Edile, quindi, garantisce ai propri lavoratori molto più delle sole prestazioni erogabili. Garantisce loro, infatti, un percorso di formazione e crescita professionale, mediante l'attribuzione di qualifiche riconosciute, certificate e soprattutto "portatili", cioè atte a seguire il lavoratore da impresa a impresa e da territorio a territorio; garantisce ai lavoratori, inoltre, il rispetto delle normative sulla sicurezza nei luoghi di lavoro; e, attraverso il monitoraggio della regolarità dell'impresa, garantisce la sicurezza contributiva e previdenziale del lavoratore.

In secondo luogo, si metterà in luce la rilevanza di tale disciplina anche dal punto di vista delle imprese.

Infatti, l'iscrizione all'intero sistema descritto, pur rappresentando un costo per l'impresa, finisce per tutelarla.

Questo perché, le imprese che vogliono lavorare nella legalità ed operare legittimamente negli appalti pubblici e - prossimamente - anche in quelli privati, debbono ricevere dalle Casse una certificazione sulla loro regolarità contributiva. Attraverso tale onere, si realizza un forte controllo e, di conseguenza, una maggiore trasparenza.

Ciò comporta una perequazione delle imprese operanti in questo settore volta ad ostacolare fenomeni di concorrenza sleale tra le stesse.

Tutto ciò è molto significativo in un ambito da sempre colpito da una forte diffusione del lavoro nero,.

È per questi motivi che anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso tale sistema ed ha sollecitato una capillare attività di monitoraggio, soprattutto, verso quelle imprese non iscritte alla Cassa Edile.

È alla luce di tutto quanto è stato detto che, il presente lavoro, proporrà di risolvere le disquisizioni dottrinali sull'inammissibilità di un obbligo di iscrizione alle Casse gravante sulle imprese edili. Per una parte della dottrina, infatti, un siffatto obbligo contrasterebbe con il divieto di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi.

Si proporrà, quindi, di superare tali incertezze e dubbi ricorrendo all'opinione di altra parte della dottrina, la quale ammette che la legge possa erodere gli spazi riservati all'autonomia se, detta erosione, sia volta alla tutela della persona e/o alla tutela di rilevanti interessi dell'economia (lasciando quindi intoccabile lo spazio intermedio costituito dalla libertà professionale).

Analizzando l'intero sistema paritetico e il forte impianto garantista che ne deriva nei confronti dei lavoratori e gli effetti benefici che ne scaturiscono dal punto di vista della regolarità e della trasparenza del mercato del lavoro, ho ritenuto corretto concludere che, nel caso di specie, si realizzino entrambi le tutele e che quindi ci siano i giusti presupposti per promuovere e ritenere legittima l'estensione dell'obbligatorietà della disciplina sulle Casse Edili prevista dalla contrattazione collettiva.

CAPITOLO PRIMO

La Cassa Edile: un precedente degli odierni enti bilaterali

1.1 Le ragioni e le funzioni delle Casse Edili nel settore delle costruzioni: un modello di bilateralità e concertazione come strumento di tutela endocategoriale

Il mercato del lavoro è, oggi, estremamente diverso da quello che tradizionalmente ha costituito il riferimento del diritto del lavoro.

Nella situazione attuale, infatti, *“la perdita della centralità della figura tipica del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, la moltiplicazione e la frantumazione delle categorie professionali, la diversificazione degli interessi e delle caratteristiche di ciascuna, l’espansione dei nuovi lavori caratterizzati dalla temporaneità della loro durata e da un collegamento sempre più labile con l’impresa”*¹, costituiscono i tratti peculiari del nuovo mercato del lavoro.

Da tale premessa non ci si può esimere se si vuole bene comprendere i motivi della centralità che stanno assumendo gli enti bilaterali nel mercato

¹ Cfr. PROIA G., *Flessibilità e tutela nel contratto di lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. Ind.*, 2002, p. 411 e s.

del lavoro e, in particolare, il ruolo sempre maggiore delle Casse Edili (enti bilaterali, appunto) nel settore delle costruzioni.

Anzi, si potrebbe affermare che i cambiamenti che negli ultimi anni hanno investito l'intero settore produttivo, facendo nascere l'esigenza di ricorrere a tali istituzioni, non costituiscono una novità per il settore edile, il quale è da sempre caratterizzato dalla *"frammentazione delle realtà produttive nelle quali, le ridotte dimensioni e la mancanza di continuità nei rapporti di lavoro, hanno reso necessaria l'individuazione di strumenti di tutela endocategoriali idonei a migliorare e integrare i servizi pubblici (in materia di collocamento, politiche passive ed attive del lavoro, formazione, salute)"*² e, in più, hanno indotto all'utilizzo della contrattazione territoriale piuttosto che a quella aziendale.

Già all'indomani della Prima Guerra Mondiale, la prima Cassa Edile viene fondata a Milano in seguito ad un accordo fra il Collegio dei Capo Mastri e l'Associazione mutua di miglioramento tra i muratori, manovali e garzoni, al fine di poter disporre di uno strumento di mutualità e assistenza per gli operai edili, proprio in considerazione della peculiarità del settore delle costruzioni rispetto alle altre industrie: la discontinuità dell'attività produttiva, la durata temporanea dei cantieri, l'influenza dei fattori meteorologici, la mobilità tra impresa e impresa, la dimensione generalmente piccola delle imprese.

² Cfr. G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 178.

Tali caratteri hanno portato, già negli anni '50 -'60, alla previsione, nei contratti nazionali, della facoltà di costruire la Cassa Edile nelle singole province.³

“Il loro fine originario è di mutualizzare per gli operai edili prestazioni (come tredicesima, ferie, festività) che altrimenti, a causa della grande mobilità da un lavoro all'altro che caratterizza l'edilizia, non si riuscirebbero mai a maturare e sarebbero quasi sempre monetizzate o pagate in tempi anomali”⁴. In pratica, gli imprenditori pagano queste prestazioni non direttamente agli operai, ma (in forma di contributi) alla Cassa Edile, perché poi, la stessa Cassa Edile, paghi a tempo debito le prestazioni agli operai.

Il campo di azione si è via via allargato perseguendo anche *“finalità lato sensu complementari del welfare pubblico”⁵*, assicurando ad esempio: integrazioni del reddito ai lavoratori sospesi o disoccupati; integrazioni alle prestazioni economiche spettanti in caso di malattia, infortunio; assistenza e sostegno per soddisfare particolari bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie (borse di studio, integrazioni per prestazioni sanitarie).

Ora, da questo sommario esame storico delle ragioni che hanno portato alla nascita e all'affermazione delle Casse Edili nel settore delle costruzioni, si possono ricavare le motivazioni che hanno indotto il legislatore ad incrementare e sostenere l'azione degli enti bilaterali anche nell'ambito degli altri settori produttivi. Infatti, oggi, anche l'area delle

³ Per i cenni storici sulle Casse Edili vedi *www. cnce.it*.

⁴ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 39.

⁵ Vedi sul punto G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003, p.649.

grandi imprese e delle categorie ritenute tradizionalmente più protette e stabili, devono fare i conti con *“la tendenza alla riduzione dell’occupazione stabile (cioè dei lavoratori a tempo pieno e indeterminato, base storica dell’organizzazione sindacale) e , di conseguenza, delle dimensioni aziendali.”*⁶

Quindi, anche a tali categorie, si estende l’esigenza di integrazione dell’intervento pubblico.

Questo accade, in primo luogo a causa delle note difficoltà dei bilanci pubblici dei paesi industrializzati, i quali, tenendo conto della limitatezza delle risorse disponibili, hanno optato per delle politiche di welfare che si avvalgono delle comunità e dei gruppi intermedi per la costruzione di nuovi equilibri dello stato sociale⁷; in secondo luogo, a causa del fenomeno della globalizzazione e dell’innovazione tecnologica che espongono tutte le realtà produttive al rischio delle crisi e delle riduzioni occupazionali⁸. Questi sono i motivi per cui, alcuni⁹ ritengono che se si vuole cercare di realizzare un aumento dell’occupazione, bisognerà anche accettare di ricorrere a lavori meno stabili o flessibili. Tuttavia, da più parti si avverte l’esigenza di precisare che, pur in tale prospettiva, vanno mantenuti *“i delicati equilibri raggiunti tra promozione dell’impresa e sostegno compensativo della persona del lavoratore”* e che, nel momento

⁶ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997, p. 20.

⁷ Vedi sull’argomento, G. PROIA, *Enti bilaterali nel mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003 , p.651; L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, p. 1 e s.; M. PERSIANI *Crisi e riforma del Welfare State*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, p. 229 e s.; T. TREU, *Lineamenti per una riforma dello Stato Sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, I, p. 3 e s.

⁸ Vedi sul punto, G. P PROIA, *Enti bilaterali nel mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003 , p.651; T. TREU, *Politiche del lavoro*, Bologna , 2001.

⁹ Di tale opinione, G. P PROIA, *Enti bilaterali nel mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003 , p.651.

in cui tali equilibri vengano sovvertiti, se ne debbano “*trovare altri sostanzialmente equivalenti*”.¹⁰

Questo è il panorama attuale e da esso si rendono evidenti le ragioni dell’espansione dell’azione degli enti bilaterali dell’intero settore produttivo: essi, infatti, costituiscono “*sedi istituzionali di rappresentanza mista incardinata nel territorio*”¹¹ ed è attraverso tali istituzioni che le parti sociali possono creare istituti, strutture e strumenti fonte di solidarietà entro collettività più o meno ampie, al fine sia di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro sia di fornire una protezione aggiuntiva al lavoratore.

1.2 L’utilizzo del modello bilaterale anche nell’ambito della grande azienda industriale. Il volto partecipativo del sindacato e la rivincita della contrattazione territoriale

In questo quadro, la contrattazione territoriale pare avviata a prendersi una rivincita nella prassi nelle aree diverse dalla piccola impresa.

Infatti, “*originariamente, essa si è radicata in Italia, nelle categorie e nei settori economici caratterizzati dalla polverizzazione della struttura produttiva, dalla limitata dimensione e volatilità delle imprese e dalla mobilità dei lavoratori*”¹².

¹⁰ Di tale avviso, S. HERNANDEZ, *Una rilettura dell’inderogabilità nella crisi dei principi del diritto del lavoro*, in *Dir. Lav.*, 2003, p. 10.

¹¹ Cfr. R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 219.

¹² Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997 p. 17.

A tale realtà risultava inapplicabile e, soprattutto, era infruttuosa la contrattazione aziendale la quale si radica, invece, in un sistema produttivo basato sulla grande azienda industriale caratterizzata dalla concentrazione e dalla stabilità dell'occupazione.

Tale sistema costituisce *“il riferimento privilegiato - e quasi esclusivo – del sindacato ai fini della selezione dei propri strumenti organizzativi e di azione. Per questo motivo la contrattazione territoriale, idonea a tutelare i lavoratori delle piccole imprese, viene percepita come un'attività negoziale di serie B rispetto alla contrattazione aziendale”*.¹³

Oggi, proprio in considerazione del nuovo assetto del mercato del lavoro e della crisi che investe anche le grandi aziende, la contrattazione territoriale acquista maggiore importanza anche in questi settori.

Così, non solo nelle categorie, nei settori produttivi e nelle aree imprenditoriali nelle quali la contrattazione territoriale si è radicata a causa delle caratteristiche organizzative e produttive è opportuno mantenere tale scelta ma, anzi, vista la tendenza alla riduzione delle dimensioni dell'impresa e dell'utilizzo del lavoro classicamente subordinato, sembra proficua l'estensione della contrattazione territoriale anche al di fuori dei settori nei quali tradizionalmente essa si è praticata.

Infatti, in tale situazione, c'è da chiedersi *“quanti lavoratori beneficerebbero realmente della contrattazione aziendale e quanto il*

¹³ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997 p. 17.

*sindacato risulterebbe indebolito da questa auto-limitazione della propria base di riferimento*¹⁴.

La contrattazione territoriale si rivela idonea anche a conferire una serie di garanzie per le nuove tipologie di lavoro e può, dunque, permettere ai lavoratori titolari di questi rapporti di rientrare nella sfera di azione del sindacato.

Ma ciò comporta che il sindacato impronti gli strumenti della propria azione ad una logica di flessibilità. Cioè esso dovrà adeguare la sua struttura organizzativa creando *“organismi rappresentativi più omogenei al livello contrattuale da praticare nelle aree e/o nelle categorie nelle quali se ne riconosca la necessità e, soprattutto, dovrà affidare la gestione delle iniziative contrattuali a strutture diverse variamente combinate (dagli organismi provinciali e regionali – categoriali e/o intercategoriali – agli enti bilaterali) proprio tenendo conto della varietà di forme che la contrattazione territoriale va assumendo in relazione alle materie che investe, ai livelli in cui si articola, agli interlocutori che coinvolge*¹⁵.

Questa impostazione consente di sviluppare la contrattazione territoriale come *“sede specializzata di confronto bilaterale in materia di formazione, di politiche di job creation e di sostegno a nuove iniziative imprenditoriali, di ambiente e sicurezza, ma anche in materia di servizi pubblici, di infrastrutture, di politiche socio-sanitarie ecc.*¹⁶

¹⁴ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997, p. 20.

¹⁵ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997, p. 21.

¹⁶ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997, p. 21.

In questa impostazione alcuni¹⁷ ritengono necessario che il sindacato modifichi il suo tradizionale approccio conflittuale e rivendicativo in uno partecipativo e cioè che l'attività contrattuale sia diretta non solo a stabilire le migliori condizioni possibili nel rapporto di lavoro (approccio tipicamente rivendicativo), ma anche a definire azioni che perseguano scopi comuni, massimizzando attraverso modelli cooperativi, i risultati che azioni meramente conflittuali non potrebbero garantire (approccio partecipativo).

1.3 Gli enti bilaterali come sedi privilegiate per la nuova regolamentazione del mercato del lavoro nell'ottica del decreto legislativo 276/2003

L'intento di realizzare tale modello partecipativo sembra emergere dal decreto legislativo 276/2003 emanato in attuazione della legge n.30/2003, il quale valorizza l'azione degli enti bilaterali che siano *“costituite a iniziativa di una o più associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative”*. Tali istituzioni sono, infatti, definite *“sedi privilegiate per la nuova regolamentazione del mercato del lavoro”*.

Davanti alla rilevanza e alle funzioni che tali istituzioni assumono alla luce del decreto legislativo, sembra che il sindacato debba impegnarsi, più di

¹⁷ In tal senso, G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003, p.653.

quanto abbia fatto nel passato, a sganciarsi da una logica meramente conflittuale¹⁸.

Nel sistema delle relazioni industriali, laddove gli enti bilaterali già erano presenti (nel settore edile, dell'artigianato, del commercio e del turismo), hanno svolto un importante ruolo di sostegno alla contrattazione collettiva, a vantaggio dei lavoratori, delle imprese e dei sindacati.¹⁹

Si consideri, infatti, che essi permettono la "*continuità e la stabilizzazione dei rapporti collettivi grazie alla reciproca legittimazione dei soggetti negoziali*"²⁰ che in essi si realizza.

Si guardi, anche, agli altri pregi e alle funzioni che tradizionalmente sono ad essi riconducibili: una tutela effettiva dei lavoratori attraverso l'erogazione diretta di prestazioni contrattuali o il controllo sulla corretta applicazione delle discipline contrattuali e legislative; un contributo al funzionamento del mercato del lavoro attraverso la gestione di una serie di discipline specifiche (in materia di formazione, di rapporti di lavoro atipici, di prestazioni integrative in caso di sospensione del rapporto di lavoro).

E, ancora, si guardi alle funzioni attribuite agli enti bilaterali dal Patto per il Lavoro del 1996:

innanzitutto a tali enti viene riconosciuta la possibilità di corrispondere prestazioni integrative di welfare (come le forme di sostegno al reddito dei lavoratori sospesi o disoccupati, o le prestazioni sanitarie integrative, o la

¹⁸ Vedi sul punto, G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lav. Dir.*, n. 2, 2003, p. 191.

¹⁹ Di tale opinione, L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, p. 22 e s.

²⁰ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997, p. 22.

gestione dei fondi integrativi di previdenza); in secondo luogo divengono titolari della facoltà di controllo sull'applicazione della disciplina in tema di ambiente, lavoro e sicurezza, in applicazione del d.lgs. n. 626/1994 e, infine, in considerazione della possibilità che tali enti hanno di monitorare i settori in cui operano, conseguono l'autorizzazione a fornire alle imprese, ai lavoratori autonomi ed ai giovani che intendono avviare attività imprenditoriali, informazioni strategiche per lo sviluppo del settore di appartenenza.²¹

Gli enti bilaterali, quindi, avevano assunto grande importanza e centralità nel mercato del lavoro già prima del d. lgs. 276/2003 e, in dottrina²², già erano state individuate le condizioni necessarie da soddisfare per il funzionamento di tale sistema: da un lato, l'unificazione degli enti bilaterali ove, nella stessa area e con le stesse funzioni, ne siano costituiti diversi in relazione all'esistenza di diversi sistemi contrattuali; dall'altro lato, il mantenimento di uno stretto collegamento tra sistema contrattuale ed enti bilaterali per non far venir meno il reciproco rapporto di sostegno.

Il decreto legislativo 276/2003 abilita gli enti bilaterali a svolgere una serie di attività quali: *“la promozione di un'occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda ; la promozione di*

²¹ Sui pregi e le funzioni degli enti bilaterali vedi L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n.1, 1997, p. 22 e s.; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lav. dir.*, n. 2, 2003, p. 192.

²² Vedi sul punto L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997, p.23.

buone pratiche contro la discriminazione e per l'inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro e, infine, ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”²³.

L'estensione delle competenze degli enti bilaterali comporta un rafforzamento dell'azione di tali istituzioni e tutto ciò in modo coerente rispetto alle attività e finalità già perseguite nel corso della loro storia.

Infatti il riconoscimento operato, oggi, dal legislatore delegato, asseconda una logica di collaborazione la quale costituisce un valore intrinseco dell'ente bilaterale poiché *“in esso si compongono interessi afferenti a centri di interessi diversi ma non necessariamente in conflitto”²⁴.*

Quindi, tale intervento normativo, recependo l'esperienza sindacale, ne individua *“possibili linee di ulteriori sviluppi, la cui attivazione è non un obbligo, bensì un'opportunità la cui utilizzazione è rimessa alla volontà delle parti sociali”²⁵.*

Come si è detto, anche nelle esperienze più “antiche”, gli enti bilaterali hanno perseguito finalità complementari del welfare pubblico.

Oggi, oltre a ribadire tale originaria funzione, il legislatore delegato ne aggiunge altre che costituiscono uno sviluppo diretto e naturale della storia degli enti bilaterali. Si pensi alle competenze in materia di

²³ Cfr. art. 2, comma primo lett.h del decreto legislativo n. 276/2003.

²⁴ Cfr. C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. dir. 2003*, p. 215.

²⁵ Cfr. G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. 2003*, p.649.

“programmazione di attività formative e alla determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda”, ovvero alla competenza di “gestione mutualistica di fondi per la formazione e integrazione del reddito” o ancora allo “sviluppo di azioni inerenti alla salute e la sicurezza sul lavoro”.

Ancora, non si può considerare contraddittoria rispetto alla natura di tali istituzioni, la previsione di competenze relative alla “intermediazione tra domanda e offerta di lavoro”, che rientra, tra l'altro, tra le aspirazioni più tradizionali del movimento sindacale. Anche “ la promozione di un'occupazione regolare e di qualità” non costituisce solamente un interesse del sindacato dei lavoratori, ma anche delle associazioni dei datori di lavoro, soprattutto in vista della lotta alle forme di concorrenza sleale basata sul lavoro irregolare. E anche la competenza che appare la più innovativa, quella in materia di “ certificazione dei contratti di lavoro e della regolarità e congruità contributiva” (competenza peraltro non innovativa nel settore edile, come poi si vedrà, poiché trova un precedente indiretto appunto nelle Casse Edili) può considerarsi come uno sviluppo della più ampia attività sindacale volta al controllo del mercato del lavoro, poiché attribuisce alle parti sociali la possibilità di verificare, ex ante, la prassi applicativa delle nuove tipologie contrattuali e di prestare assistenza alle parti contrattuali per renderle consapevoli delle scelte effettuate e delle conseguenze di tali scelte.

Da tale impostazione si ricava che il riconoscimento operato dal legislatore delegato agli enti bilaterali non si pone in rottura con l'evoluzione

intersindacale, al contrario, offre una serie di opportunità che le parti sociali devono essere pronte a cogliere. Anche il sindacato, in considerazione della crisi del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, alla moltiplicazione delle categorie professionali e all'espansione dei nuovi lavori temporanei, si è da tempo posto il problema di adeguare le forme e gli strumenti della rappresentanza.²⁶ L'esigenza principale da soddisfare è quella di riuscire a "*seguire le variabili e imprevedibili traiettorie dei nuovi lavori*".²⁷

La temporaneità del rapporto in tali lavori rende spesso difficile l'avvio di un solido rapporto di rappresentanza, per cui si rende necessario creare degli strumenti idonei ad operare non solo sui luoghi di lavoro ma anche all'esterno, tra un lavoro e l'altro, o offrendo assistenza per la realizzazione di bisogni che il rapporto di lavoro non può direttamente soddisfare.²⁸

Il fine è "*la realizzazione di equilibri più maturi e di meccanismi compensativi tra tutele nel rapporto di lavoro e tutele del mercato, idonei a creare un rapporto di solidarietà tra vecchi e nuovi lavori, tra vecchie e nuove forme di protezione sociale*".²⁹ La composizione intersindacale degli enti bilaterali costituisce un'opportunità per il perseguimento di tali obiettivi.

²⁶In tal senso, G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003 ; sul tema, vedi già M. PERSIANI, *Il problema della rappresentanza e della rappresentatività nel sindacato in una democrazia neocorporativa*, in *Dir. lav.* 1984, I, p. 2 e s.

²⁷ Cfr. G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003, p.652

²⁸ Cfr., al riguardo, T.TREU, *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, n. 3, p. 396.

²⁹ Cfr. G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003, p. 652.

Senz'altro, per il compimento delle attività previste dal decreto legislativo, sarà proficuo l'utilizzo del modello partecipativo.

Ad esempio, nel campo della intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, il ricorso agli enti bilaterali potrà portare una notevole utilità proprio in virtù della loro struttura.

Infatti, essi sono formati dai rappresentanti sia di chi lavoro lo cerca e sia di chi lo offre e, da tale composizione, potranno scaturire dei benefici, sia in considerazione del patrimonio di esperienze e capacità di gestione che enti siffatti sono in grado di garantire, sia in conseguenza del grado di fiducia che i potenziali interessati possono accordare ad essi.³⁰

Inoltre, non va trascurato l'effetto benefico che, dall'utilizzo di tali istituzioni, ne può ricavare il lavoratore, e ciò non soltanto nel mercato ma anche nell'ambito del rapporto di lavoro.³¹

Tuttavia non mancano opinioni contrarie, da parte di chi, ritenendo *“il nuovo corso normativo una fonte di meccanismi di erosione dei diritti individuali e di annacquamento dei conflitti di lavoro”*, non vede come *“enti strutturati in senso collaborativo, possano essere anche degli strumenti di resistenza a favore del lavoratore”*³².

Non si può non considerare, però, l'insieme delle attribuzioni prefigurate dal decreto legislativo quali le azioni di contrasto al lavoro irregolare, il supporto e l'impulso alla formazione professionale, la lotta alla

³⁰Vedi sul punto, G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003, p. 652.

³¹ Di tale opinione G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003, p. 654.

³² Di tale avviso C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazionismo e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, *Lav. dir.* 2003., 2003, p. 212.

discriminazione e per l'inclusione dei soggetti più svantaggiati, le azioni a tutela della salute e della sicurezza.

Tali attribuzioni mirano sicuramente a tutelare il lavoratore nella ricerca di un'occupazione o nella incerta fase del passaggio da un lavoro ad un altro, e, allo stesso tempo, rafforzano la sua posizione anche nella relazione contrattuale con il datore di lavoro.

CAPITOLO SECONDO

La Cassa Edile: le origini, la natura giuridica, le prestazioni

2.1 Le ragioni della nascita delle Casse Edili: una fonte di mutualità e assistenza in risposta alla discontinuità della realtà produttiva e all'elevata mobilità dei lavoratori nel settore delle costruzioni

Le Casse Edili sono organismi tipici del settore delle costruzioni, di origine sindacale, sorti, come precedentemente illustrato, in relazione alla peculiarità dei rapporti di lavoro nel settore edile.

Infatti, tale settore è caratterizzato da una rilevante discontinuità dell'attività produttiva, causata dalla durata temporanea dei cantieri.

Tale precarietà rende il lavoratore soggetto ad una continua mobilità tra impresa e impresa.

Nel settore delle costruzioni, inoltre, le imprese hanno dimensioni generalmente piccole. Basti pensare che attualmente, alle Casse sono iscritti circa 600 mila operai, mentre le imprese sono circa 100 mila; il che

significa una media di 6 operai ad impresa, media decisamente inferiore a quella degli altri settori.

Le Casse Edili nascono, quindi, proprio per fornire una risposta alla vasta gamma di esigenze prospettate dalle caratteristiche del settore e della prestazione lavorativa degli operai, nonché della ridotta dimensione delle imprese.

Le Casse Edili appartengono al genere degli Enti Bilaterali e sono gestiti pariteticamente dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori³³.

Esse sono costituite in ciascuna provincia sulla base della previsione contenuta nei contratti collettivi nazionali di lavoro per i lavoratori dipendenti dalle imprese edili, sottoscritti dall'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE) o dalle Associazioni artigiane di categoria con le Organizzazioni sindacali Feneal-UIL, Filca-CISL e Fillea-CGIL.

In base al contratto collettivo nazionale, la Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE) è l'ente nazionale cui è demandato l'indirizzo, il controllo e il coordinamento delle Casse Edili.

Le Casse Edili fanno la loro prima comparsa nel 1919, a Milano, in seguito ad un accordo tra il Collegio dei Capo Mastri e l'Associazione mutua di miglioramento tra i muratori, manovali e garzoni, con il fine di mutualità e solidarietà per gli operai, proprio in considerazione delle caratteristiche del settore. Con l'avvento del fascismo e l'imposizione della dottrina corporativa, ne viene impedita la diffusione sul resto del territorio

³³ Vedi sul punto, BELLARDI L., *La contrattazione collettiva nell'edilizia*, Cacucci 1995, p. 113.

nazionale. Così, solo dopo la seconda guerra mondiale (anni 50- 60) si assiste alla diffusione delle Casse Edili.

I primi contratti nazionali del dopoguerra prevedono la facoltà di costituire la Cassa Edile nelle singole province, secondo valutazioni locali. Successivamente il contratto nazionale pone a carico delle parti sociali locali l'obbligo di costituire la Cassa Edile.³⁴

La finalità originaria di tali istituzioni è stata quella di creare un organismo fonte di mutualità e assistenza che erogasse, ai lavoratori dipendenti dalle aziende iscritte, tutte quelle provvidenze che presuppongono una continuità temporale nella posizione lavorativa presso un medesimo datore di lavoro, delle quali, quindi, a causa della elevata mobilità dei lavoratori in edilizia, sarebbe stato praticamente impossibile godere³⁵.

Basti pensare al trattamento economico per ferie e gratifica natalizia.

Successivamente le Casse Edili hanno cominciato ad erogare altre significative prestazioni quali il premio annuo per l'anzianità professionale (APE ordinaria); una prestazione retributiva al momento del pensionamento (APE straordinaria); l'integrazione del trattamento economico nei casi di malattia e infortunio; prestazioni sanitarie integrative; gli assegni e la borse di studio; i soggiorni estivi ecc.

In sostanza le Casse Edili svolgono un ruolo di grande rilievo per assicurare ai lavoratori una parte importante del trattamento economico

³⁴ Per i cenni storici sulle Casse Edili, vedi www.cnce.it.

³⁵ Sul punto vedi, G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 452.

derivante dal contratto di lavoro e prestazioni integrative sul piano previdenziale e assistenziale.

Ciò significa che l'iscrizione alla Cassa è condizione affinché sia realizzata da parte dell'impresa l'osservanza della contrattazione collettiva di settore.

Va aggiunto che l'iscrizione alla Cassa Edile comporta automaticamente l'iscrizione anche agli Enti scuola ed ai comitati paritetici per la prevenzione, anch'essi enti bilaterali del settore, che svolgono attività nel campo della formazione professionale e della sicurezza in edilizia.

Non da ultimo va ricordata la funzione di rilascio della certificazione liberatoria (sulla quale ci soffermeremo diffusamente in seguito) da parte della Cassa Edile alle imprese che vogliono svolgere opere pubbliche (oggi anche private), le quali, a tal fine, sono tenute a rispettare la normativa delle Casse Edili (con tutti i problemi che ciò comporta in relazione all'efficacia erga omnes dei contratti collettivi).³⁶

L'attività delle Casse Edili è, oggi, in evoluzione giacchè, accanto alla funzione solidaristico-assistenziale, sta assumendo sempre maggiore importanza come strumento funzionale per la lotta al lavoro irregolare, per la perequazione della concorrenza tra le imprese, per la regolazione del mercato del lavoro.

Da questa breve panoramica sulle origini e le principali funzioni delle Casse Edili credo che emerga come, l'insieme delle attribuzioni che il decr. lgsl. 276 /2003 riconosce agli enti bilaterali in ogni settore, sono le stesse funzioni che la Cassa Edile già svolge da tempo nel settore delle

³⁶ L'argomento sarà trattato al capitolo 3.

costruzioni. È quindi da rilevare il ruolo che le Casse hanno svolto nell'anticipare o integrare gli interventi legislativi.

2.2 Il quadro giuridico: le Casse Edili come associazioni non riconosciute ex art. 36 del codice civile. Il rapporto di mandato tra le parti sociali e le Casse

Le Casse Edili si inquadrano tra le Associazioni non riconosciute regolate dall'art. 36 e seguenti del c. c.³⁷

Alle Casse, quindi, non è riconosciuta personalità giuridica, ma in base alla normativa richiamata del codice civile³⁸ sono dotate di autonomia patrimoniale rispetto alle persone fisiche che lo compongono e gli è riconosciuta la capacità processuale (possono legittimamente agire o resistere in giudizio).

Altro aspetto importante della natura delle Casse quali associazioni non riconosciute è che la loro attività è disciplinata essenzialmente dalle regole stabilite dagli associati.

³⁷ Cass. 6 marzo 1986, n. 1502; sul punto che interessa è così affermato: “ *La Cassa Edile è ente di fatto dotato di autonomia e con attitudine ad essere titolare di rapporti giuridici propri, distinti dai soggetti che ad essa hanno dato vita e da coloro ai quali sono destinati i servizi e le prestazioni che ne costituiscono gli scopi; e ciò a somiglianza delle associazioni non riconosciute, pur senza identificarsi con esse. Corretta quindi l'affermazione del tribunale circa la capacità della Cassa di stare in giudizio in persona dell'organo (Presidente) che ne ha, per Statuto; la rappresentanza legale*”.

³⁸ Art. 36 e ss. cod. civ.

In questo caso gli associati sono le Associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori³⁹ che hanno in via esclusiva il potere di regolare l'attività della Cassa.

In pratica si può dire che le Casse Edili sono associazioni non riconosciute volute da altre associazioni non riconosciute, le quali sono le uniche titolari della loro regolamentazione.

Ciò significa che l'attività delle Casse può essere regolata esclusivamente dalle norme stabilite dai soci fondatori, cioè le parti sociali del settore edile.

Da tale impostazione se ne ricava che il compito delle Casse è di realizzare le funzioni attribuite loro dalle associazioni costituenti nei contratti ed accordi collettivi. Infatti la fonte regolamentare delle Casse Edili è costituita dal contratto collettivo nazionale di lavoro e dagli accordi nazionali.⁴⁰

Ma c'è di più: le funzioni affidate dalle associazioni sindacali alle Casse Edili costituiscono per quest'ultime un obbligo da svolgere, con un certo grado di autonomia, ma pur sempre nei limiti stabiliti dagli accordi sottoscritti dalle parti costituenti. Le parti sociali diventano in questo senso "mandanti" e le Casse "mandatarie".

³⁹ Si tratta delle Associazioni Territoriali aderenti a quelle nazionali e quindi all' ANCE e alle Federazioni nazionali dei lavoratori (FeNEAL-UIL, FILCA-CISL e FILLEA-CGIL) che costituiscono la Federazione Lavoratori delle Costruzioni.

⁴⁰ Vedi art. 37 ccnl 29 gennaio 2000 dove si dice appunto che la Cassa Edile istituita in ciascuna circoscrizione territoriale "è lo strumento per l'attuazione dei contratti e accordi collettivi stipulati fra l'ANCE e la FeNEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL".

Lo schema del mandato è molto importante per aver chiaro il ruolo degli amministratori nelle Casse.⁴¹

Gli amministratori della Cassa hanno la responsabilità personale e solidale con la Cassa per le inadempienze rispetto alle regole stabilite dalle fonti contrattuali poste in essere dalle parti sociali nazionali. In pratica gli amministratori hanno la responsabilità che deriva ai mandatari per non aver attuato le disposizioni date dai loro mandanti (le parti sociali) ed anche per non aver compiuto tutti gli atti necessari alla realizzazione dei compiti loro conferiti.

Le Casse, quindi, pur essendo autonomi enti territoriali, si configurano come strumenti costituiti per attuare normative contrattuali delle parti sociali nazionali e territoriali. Da ciò consegue che le Casse *debbono* attuare le normative nazionali, cioè non possono né modificarle né non attuarle.⁴²

In sostanza le Casse non hanno un potere negoziale e pertanto attraverso di esse non si realizza un livello di negoziazione ulteriore rispetto a quello nazionale e territoriale. Per cui le prestazioni da esse erogate sono stabilite a livello nazionale da ANCE o sindacati nazionali oppure dai sindacati locali, tenuto conto delle possibilità di spesa in rapporto alle contribuzioni. Anche la misura delle contribuzioni non è di competenza del

⁴¹ Sul rapporto di mandato tra Casse Edili e parti sociali costituenti e sull'obbligo di attuazione delle normative nazionali, vedi M. ANGELERI, *Aspetti giuridico legali inerenti all'attività delle Casse Edili*, intervento al meeting nazionale delle Casse Edili, Chia Laguna-Cagliari 2003.

⁴² Vedi art. 37 ccnl 29 gennaio 2000: *“Le regolamentazioni per le prestazioni, nazionali e territoriali, sono portate a conoscenza delle Casse Edili per l'automatica ed integrale applicazione. Gli organi della C.E. sono vincolati ad non assumere decisioni in contrasto con gli accordi nazionali e a non dare esecuzione ad eventuali pattuizioni territoriali derogatorie degli accordi nazionali medesimi”* .

Comitato di Gestione della Cassa, ma rimane di esclusiva competenza delle parti sociali.⁴³

Inoltre, dall'applicazione dello schema del mandato, si ricava che la responsabilità degli amministratori è solidale con quella dell'ente: ciò significa, da un lato, che i danneggiati possono rivalersi sia sull'ente che sull'amministratore e, dall'altro lato, che la Cassa chiamata in giudizio e soccombente può rivalersi sull'amministratore inadempiente al mandato.

L'amministratore deve attenersi non solo alla diligenza del buon padre di famiglia prevista genericamente dal 1710 c.c. , poiché si ritiene che nella valutazione della responsabilità sussista l'aggravante della connotazione della professionalità prevista dal comma 2 dell'art. 1176 c.c.⁴⁴

Inoltre, la responsabilità solidale è illimitata poiché non trova il limite del conferimento del capitale, come avviene per le persone giuridiche.

Le Associazioni territoriali dei lavoratori e dei datori di lavoro costituiscono la Casse Edili mediante l'approvazione di uno Statuto, il quale deve attenersi alle disposizioni nazionali. Di recente è stato approvato uno schema tipo nazionale di Statuto delle Casse.

Un elemento fondamentale della struttura giuridica delle Casse è la pariteticità: questo criterio ispira tutte le norme, dalla composizione del

⁴³ Vedi art. 37 ccnl 29 gennaio 2000: “ *Le prestazioni della Cassa Edile sono stabilite dagli accordi nazionali stipulati dalle Associazioni nazionali contraenti e dagli accordi locali stipulati, per le materie non disciplinate dagli accordi nazionali suddetti, dalle Organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori delle predette Associazioni nazionali. Le prestazioni demandate agli accordi locali sono concordate dalle organizzazioni territoriali di cui al comma precedente nei limiti delle disponibilità dell'esercizio accertate dal Comitato di Gestione*”.

⁴⁴ Sugli aspetti della responsabilità degli amministratori vedi sempre, M. ANGELERI, *Aspetti giuridico legali inerenti all'attività delle Casse Edili*, intervento al meeting nazionale delle Casse Edili, Chia Laguna-Cagliari 2003.

Comitato di Gestione⁴⁵ agli atti di movimenti delle risorse finanziarie che debbono essere compiuti con firma abbinata di Presidente e Vicepresidente⁴⁶ (il primo di parte datoriale, il secondo di estrazione sindacale).

2.3 Il perché della Cassa Edile: la bilateralità e il metodo di gestione paritetico finalizzati all'instaurazione di un sistema stabile di reciproci rapporti tra le parti sociali

Le Casse Edili sono costituite ed operano nella dinamica delle relazioni collettive. Infatti, è il contratto di lavoro che ne regola la costituzione e che stabilisce le finalità che esse devono perseguire.

La natura di ente bilaterale della Cassa Edile e il metodo di gestione paritetico, permette che attraverso di essa si instauri un sistema di reciproci rapporti che abbia il carattere della stabilità, superando così l'episodicità dei rinnovi contrattuali.

È in questo senso che il sistema dei rapporti collettivi si definisce dinamico ed è in questo senso che tale sistema si differenzia da quello tradizionale

⁴⁵ Vedi l'allegato all'Accordo nazionale 12 dicembre 1977 il quale contiene le disposizioni che debbono obbligatoriamente essere inserite negli Statuti delle Casse: *"Il Comitato di Gestione è nominato in misura paritetica dall'Associazione territoriale della circoscrizione di... aderente all'Ance e dalle Organizzazioni territoriali dei lavoratori della circoscrizione di... aderenti alle Associazioni nazionali dei lavoratori"*; e ugualmente anche l'art. 37 del ccnl 29 gennaio 2000: *"La Cassa Edile è amministrata da un Comitato di Gestione nominato in misura paritetica dall'Organizzazione territoriale dei datori di lavoro, da un lato, e dalle Organizzazioni territoriali dei lavoratori, aderenti alle Associazioni nazionali contraenti"*.

⁴⁶ Vedi art. 37 ccnl 29 gennaio 2000: *"Qualsiasi atto concernente il prelievo, l'erogazione e il movimento dei fondi della Cassa Edile deve essere effettuato con firma abbinata nel rispetto della pariteticità della rappresentanza sindacale"*.

in cui i rapporti collettivi erano prevalentemente finalizzati a fissare nei contratti le condizioni economiche minime.

L'aspetto che ha differenziato inizialmente la Cassa Edile dagli altri enti bilaterali è il fatto che essa, pur operando in una dimensione collettiva, si occupa della gestione di aspetti del rapporto individuale di lavoro, cioè dell'erogazione di prestazioni che costituiscono parte integrante del trattamento economico normativo dei lavoratori.⁴⁷

Infatti, dal punto di vista del rapporto del rapporto individuale, La Cassa si sostituisce all'imprenditore nell'erogazione delle prestazioni per le quali l'impresa deve effettuare un accantonamento di quote percentuali sulla retribuzione (si parla in tal senso di Cassa come "mandatario" di imprenditori e lavoratori).

L'importanza di tale sistema sta nel fatto che viene *"assicurata la continuità delle prestazioni e garantita la loro non frammentarietà in un settore caratterizzato dalla mobilità dei lavoratori e dalla discontinuità dell'attività produttiva"*⁴⁸.

Così, se il processo produttivo frantuma il rapporto di lavoro, la Cassa Edile interviene per unificare prestazioni che altrimenti sarebbero frantumate.

Ciò avviene, come già accennato, per quelle prestazioni che presuppongono l'occupazione per un tempo minimo nella stessa impresa, come le mensilità aggiuntive e le ferie (che, se liquidate ad ogni cessazione di rapporto, non sarebbero mai usufruibili nei tempi normali o

⁴⁷ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 41.

⁴⁸ Cfr. L. BELLARDI, *La contrattazione collettiva nell'edilizia*, Cacucci 1995, p. 121.

sarebbero monetizzate) e le indennità come le anzianità di lavoro (che si rischierebbe di non maturare mai).⁴⁹

Mediante lo strumento della Cassa Edile, quindi, vengono assicurati ai lavoratori standards di prestazioni non difforni da quelli forniti in altri settori produttivi caratterizzati dalla concentrazione e dalla continuità occupazionali.

Ma l'importanza delle Casse Edili nel settore delle costruzioni è andata via via aumentando poiché, sono aumentate le prestazioni che esse offrono e le loro competenze si sono estese in un area sempre più vicina al "pubblico".

Si può dire che *"la Cassa Edile è un ente bilaterale che assurge quasi al rango di "istituzione" stabile cui fanno riferimento anche altri organismi di natura contrattuale"*⁵⁰: l'Osservatorio⁵¹ previsto dal contratto collettivo degli edili raccoglie importanti dati dalle Casse e dalle scuole ad esse collegate, l'elaborazione dei quali permette di accrescere la conoscenza del settore e di favorire lo sviluppo delle relazioni collettive.

Alcuni autori⁵² ritengono che la recente legislazione, assegnando compiti sempre più ampi a tutti gli enti bilaterali, abbia innescato una sorta di "rincorsa" fra le Casse Edili e il più ampio genere degli enti bilaterali.

⁴⁹ Vedi sul punto, M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 42; G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 452.

⁵⁰ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 42.

⁵¹ Vedi art. ccnl 29 gennaio 2000.

⁵² M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 42.

Ciò che è certo è che la Cassa Edile è stata una antesignana degli organismi bilaterali sorti nell'artigianato, con la differenza che, la Cassa è sorta storicamente per garantire prestazioni stabili agli operai edili, che svolgono lavoro frantumato, mentre gli enti bilaterali dell'artigianato (privo di Cassa integrazione) si sono concentrati sull'integrazione salariale nei periodi di sospensione del lavoro.

2.4 L'attività della Cassa Edile

2.4.1 Le principali funzioni

Le principali funzioni delle Casse Edili sono le seguenti.

- a) *intermediazione nell'erogazione di una parte della retribuzione*: è il caso dell'accantonamento per ferie e gratifica natalizia la quale permette agli operai di usufruire di tali trattamenti economici in occasione del godimento delle ferie o in coincidenza con le festività natalizie.⁵³

L'accantonamento presso la Cassa e l'erogazione unitaria evita il frazionamento del trattamento economico dovuto che si determinerebbe in relazione ai cambiamenti di rapporto di lavoro.

Originariamente l'accantonamento comprendeva anche le festività ed i permessi per riduzione di orario, ora erogate direttamente dalle imprese ai lavoratori (questo per evitare una lievitazione eccessiva

⁵³ Cfr. art.16 ,17, 18 e 19 del Contratto collettivo nazionale 29 gennaio 2000.

della retribuzione accantonata e non erogata direttamente dal datore di lavoro.

b) *integrazioni salariali per fatti meteorologici e per il trattamento speciale di disoccupazione*: tali prestazioni sono nate in Cassa Edile per divenire poi leggi nel 1963 e nel 1970.

c) *integrazione dei trattamenti economici per malattia e infortunio*:⁵⁴ questo intervento deriva dal fatto che Inps e Inail erogano solo una parte delle retribuzione. L'integrazione è corrisposta agli operai direttamente dall'impresa, che ne ottiene il rimborso dalla Cassa.

In realtà, quindi, si realizza in questo caso una mutualizzazione tra le imprese dell'onere per l'integrazione.

d) erogazione di una prestazione retributiva, cioè l'*anzianità professionale edile di settore (APE ordinaria)*:⁵⁵ la Cassa corrisponde agli operai una somma che è maturata in funzione dell'attività prestata dagli stessi nell'intero settore. Tale somma equivale agli scatti di anzianità degli operai e richiede un biennio di iscrizione. Si tratta, in sostanza, degli aumenti di anzianità riferiti alle prestazioni lavorative rese alle dipendenze anche di più imprese edili (cioè in relazione alla frequenza dei mutamenti di datore di lavoro).

⁵⁴ Cfr. art. 27 e 28 del Contratto collettivo nazionale 29 gennaio 2000.

⁵⁵ Cfr. art. 30 del contratto collettivo nazionale 29 gennaio 2000 e regolamento allegato al contratto; sul punto, BELLARDI L., *La contrattazione collettiva nell'edilizia*, Cacucci 1995, p. 129-133.

e) *l' APES: anzianità professionale edile straordinaria*: è costituita da una somma una tantum dovuta al momento del pensionamento in rapporto all'APE ordinaria percepita.⁵⁶

Tale prestazione ha realizzato fino al 31 dicembre 2003 una forma di previdenza integrativa, che è stata ora sostituita dalla previdenza complementare. Il problema principale dell'APES, con la quale è stata attuata una previdenza collegata all'APE ordinaria, è stato il fatto di basarsi su un sistema a ripartizione dell'onere, che non è risultato finanziariamente sostenibile, mentre la previdenza complementare prevista dalla legislazione vigente in materia, e attuata con il Fondo Prevedi, si basa su un sistema a capitalizzazione individuale.⁵⁷

f) *prestazioni collaterali*: a differenza di quelle sopra illustrate che sono disciplinate dal contratto collettivo nazionale di lavoro, le prestazioni cosiddette collaterali sono regolate da contratti integrativi territoriali. Si tratta di interventi di contenuto previdenziale-assistenziale (borse di studio, colonie, concorso alle spese scolastiche, assegni funerari ecc.) o dirette ad integrare gli interventi del servizio sanitario.

g) *previdenza complementare*: i recenti accordi nazionali tra le parti sociali, hanno demandato alle Casse Edili il compito di svolgere attività di promozione in materia, raccogliere le adesioni dei

⁵⁶ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 41.

⁵⁷ Sull'argomento vedi capitolo 7.

lavoratori al Fondo Prevedi, riscuotere i relativi contributi, tenere rapporti con il Fondo stesso.

- h) *altri compiti*: da notare che le Casse Edili sono tenute, per statuto, a svolgere ogni altro compito ad esse assegnato dalle parti sociali nazionali o, nell'ambito degli accordi nazionali, dalle parti territoriali; ricordiamo la raccolta dei contributi alle organizzazioni sindacali dei lavoratori dei contributi dovuti dalle imprese edili alle loro associazioni territoriali e/o all'ANCE.
- i) da sottolineare infine il grande ruolo che compete alle Casse nel campo della *certificazione di regolarità delle imprese*.⁵⁸

Da quanto fin qui esposto emerge chiaramente che gli adempimenti verso la Cassa Edile realizzano la integrale applicazione del contratto collettivo; senza Cassa Edile non si può parlare di rispetto del contratto, giacchè lo status giuridico del lavoratore edile viene pienamente soddisfatto solo attraverso l'osservanza delle normative sulla Cassa; per converso l'impresa che non ricorre alla Cassa Edile è sicuramente un'impresa irregolare, la quale nella gran parte dei casi non rispetta neanche le normative previdenziali pubbliche e quelle sulla sicurezza.

⁵⁸ Su tale argomento vedi il capitolo 6, § 6.2

2.4.2 La natura delle prestazioni

In base alla natura delle prestazione alcuni distinguono in capo alla Cassa Edile una funzione retributiva, in cui essa si pone come vera e propria mandataria del datore di lavoro e dei lavoratori (teoria del mandato), una funzione previdenziale e assistenziale, in cui la Cassa integra prestazioni, appunto, previdenziali e assistenziali, e una funzione sindacale.⁵⁹

In sostanza si potrebbero suddividere le prestazioni nel seguente modo:

- a) le *prestazioni che dovrebbe corrispondere il datore di lavoro* e a cui provvede invece la Cassa Edile (è il caso degli accantonamenti per ferie e gratifica natalizia, integrazione dell'indennità di malattia e infortunio, anzianità di mestiere).⁶⁰
- b) le *prestazioni previdenziali* consistenti nei contributi per le prestazioni di natura assistenziale (indennità integrativa di disoccupazione, formazione professionale, prestazioni sanitarie) o per le prestazioni di servizi sociali (borse di studio, colonie, assegni funerari...) nonché per il funzionamento delle Casse (contributi sindacali di adesione all'organizzazione e le quote di servizio per il finanziamento delle Casse).⁶¹

Tuttavia sembra che la giurisprudenza si sia orientata a catalogare tutte le prestazioni rese dalle Casse Edili come prestazioni di natura retributiva⁶²

Lo stesso vale per i contributi versati dalle aziende.⁶³

⁵⁹ Vedi M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 43.

⁶⁰ Vedi L. BELLARDI, *La contrattazione collettiva nell'edilizia*, Cacucci 1995, p. 124 e ss.

⁶¹ Vedi L. BELLARDI, *La contrattazione collettiva nell'edilizia*, Cacucci 1995, p. 124 e ss.

⁶² Così infatti Cass. sez. lav., n. 524/1998; conf. Pret. Varese 21 ottobre 1986, in *Inf. Prev.*, 1987, 1561; Pret. Lucca 13 ottobre 1986, *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1987, 698.

S'è fatto osservare che anche le somme versate alla Cassa Edile per integrazione di prestazioni previdenziali (ad esempio per malattia o infortunio) mantengono natura retributiva, *“trattandosi pur sempre di benefici di natura privatistica e pattizia, spettanti ai lavoratori in dipendenza del rapporto di lavoro, quali voci facenti parte del complesso retributivo e non di prestazioni previdenziali”*⁶⁴

Sembra, quindi, che la teoria del mandato sia quella spiega il fenomeno.

Da tale impostazione alcuni traggono la conclusione che per le prestazioni rese dalla Cassa Edile si applica il rito previsto per le controversie di lavoro (art. 413 c.p.c.)⁶⁵, mentre, sulla base di alcune sentenze⁶⁶, altri⁶⁷ ritengono che la natura di tali controversie sia previdenziale (art. 444 e ss. c.p.c.).

Il riconoscimento della natura retributiva delle prestazioni rese dalle Casse non è irrilevante poiché dalla natura retributiva derivano i relativi privilegi (art. 2751 bis)⁶⁸.

Tali prestazioni, in quanto rese da organismi di fonte negoziale, non hanno carattere di irrinunciabilità o indisponibilità, essendo l'ultimo comma dell'art. 2115 cod. civ. relativo esclusivamente a forme di previdenza pubblica.

⁶³ Vedi Art. 29 comma 1, D.L. n. 244/95 e Art. 9 D.L. n. 103/1991.

⁶⁴ Vedi Cass. 21 dicembre 1991, n. 13834 (ma in GI,1993,I,1, qui p. 647). Cfr. anche Pret. Chieti, 15 marzo 1985, in AC, 1985, p. 1120.

⁶⁵ Di tale opinione M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 43.

⁶⁶ Vedi infatti Cass. sez. lav., n. 5971/1998; Cass. sez. lav., n. 1502/1986; Cass. sez. lav. n. 1459/1987.

⁶⁷ Di tale opinione G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 452.

⁶⁸ Cass. 8 gennaio 1974, n. 44, in DF, p. 1974,II, 1040 e in RGI, 1974, voce “Lavoro (rapporto)” n. 160; Pret. Padova, 27 febbraio 1980, in GI 1981, I, 2, p. 207; Trib. Cagliari, 24 aprile 1985, in RGS, 1986, I, p. 496.

Da ciò deriva la legittimità delle clausole di decadenza per il godimento delle prestazioni.⁶⁹ Ad esempio l' APE straordinaria deve essere richiesta entro 6 mesi dalla data del pensionamento.⁷⁰

I diritti che conseguono a tali prestazioni possono formare oggetto di transazione o rinuncia ai sensi dell'art. 2113 c. c.⁷¹

⁶⁹ Vedi sul punto G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 452.

⁷⁰ Cass. sez. lav., n. 1432/1998.

⁷¹ Cass. sez. lav., n. 6611/1995 .

CAPITOLO TERZO

Il problema del riconoscimento reciproco tra Casse Edili disciplinate da contratti collettivi diversi

3.1 La nascita e la diffusione di Casse Edili disciplinate da contratti collettivi diversi

Il sistema delle Casse Edili, sorto in seguito all'accordo ANCE (tra ANCE, INTERSID, FLC), è stato messo in crisi in seguito alla nascita di altre Casse Edili prive di collegamento fra loro e disciplinate da accordi collettivi diversi, che finivano per frantumare quel rapporto che proprio le Casse Edili avrebbero dovuto unificare.⁷²

Oggi, sembra che ne esistano una decina di gruppi: su 112 Casse esistenti, 95 sono costituite con l'ANCE, 2 con l'ANCE e le organizzazioni artigiane, 2 con tutte le organizzazioni, 3 con le cooperative, 5 con le

⁷² Vedi sul punto, M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997, pag. 47; G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 453.

organizzazioni artigiane, 3 con la Confapi, 2 con artigiani e cooperative Confapi.⁷³

In tale moltiplicazione gli operai edili si sono trovati di fronte al rischio di perdere la garanzia di ricevere tutte quelle prestazioni legate al tempo (come l' APE ordinaria e straordinaria).

Infatti, il lavoratore incorreva nel rischio di non riuscire a maturare l'anzianità necessaria non più, solamente, in seguito al cambiamento di datore di lavoro, ma anche in conseguenza cambiamento di Cassa Edile da parte dell'imprenditore.⁷⁴

Infatti, se il mutamento di Cassa Edile avviene all'interno di una stessa categoria di Casse, cioè tra Casse che traggono origine dalla stessa fonte, il problema non si pone.

In tal caso si ha un "*mutamento orizzontale*"⁷⁵, in cui i meccanismi di ricongiunzione delle prestazioni sono già previsti dagli accordi istitutivi. Le somme accantonate possono essere trasferite senza problemi tra le Casse.

Se, invece, le Casse Edili traggono la loro origine da fonti diverse, si ha un "*mutamento trasversale*".⁷⁶

In questo caso manca il coordinamento tra le prestazioni delle diverse Casse. Ciò comporta problemi per l'erogazione unitaria delle provvidenze.

⁷³ Cfr. BELLARDI L., *La contrattazione collettiva nell'edilizia*, Cacucci 1995, p. 119.

⁷⁴ Vedi sul punto, M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997, pag. 47.

⁷⁵ Cfr. G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 453.

⁷⁶ Cfr. G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 453.

Il problema, come già detto, sorge per le prestazioni che presuppongono il trascorrere del tempo.

Ad esempio, per l'APE ordinaria (anzianità professionale edile, scatti di anzianità degli operai per i quali occorre un biennio) è previsto che la Cassa Edile presso cui il lavoratore è iscritto al momento della maturazione del diritto, deve provvedere all'erogazione unitaria della prestazione.⁷⁷

Ciò presuppone sicuramente un coordinamento e un riconoscimento reciproco, ma solamente tra Casse Edili disciplinate dallo stesso contratto collettivo.

Non è permessa una liquidazione unitaria fra Casse di diverse famiglie contrattuali.⁷⁸

Lo stesso per l' APE straordinaria, la quale viene erogata una tantum in occasione del pensionamento per vecchiaia o anzianità, ai lavoratori che abbiano percepito un certo numero di erogazioni APE ordinaria.

Infatti, anche in questo caso è previsto un procedimento di coordinazione che, però, vale solamente per le Casse disciplinate dallo stesso contratto collettivo.⁷⁹

Rimedio a tale problema è stato posto dalla legge Merloni (L. 109/94), il cui ambito applicativo, però, è limitato alle imprese appaltatrici di lavori pubblici.

⁷⁷ Come previsto ai sensi del § 3 dell'ALLEGATO C al Contratto Collettivo Nazionale 29 gennaio 2000.

⁷⁸ Cass., 15 luglio 1987, n. 6207.

⁷⁹ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997, pag. 47.

3.2 La mancanza di un “riconoscimento reciproco” tra Casse Edili di famiglie contrattuali diverse e le conseguenti difficoltà di coordinamento ed erogazione unitaria delle prestazioni

I problemi derivanti dalla moltiplicazione delle Casse Edili sono stati ignorati a lungo e affrontati dalla giurisprudenza solo in alcune sentenze.

Risulta un primo caso giunto fino in Cassazione⁸⁰, che ha avuto poca notorietà, ed un altro caso davanti al Tribunale di Treviso⁸¹, risolto con una sentenza contraddittoria e complessa, rimasta inedita.

Nel caso affrontato dal Tribunale di Treviso, un lavoratore era passato da una Cassa Edile ad un'altra in quanto l'impresa artigiana presso cui lavorava aveva deciso di iscriversi ad un'altra Cassa che nulla aveva a che vedere con quella a cui era iscritta in precedenza.

Il problema era nato poiché, alla cessazione del rapporto, il lavoratore aveva chiesto il pagamento dell'intera APES all'ultima Cassa Edile a cui era stato iscritto, nonostante il fatto che la quota maggiore era stata maturata nella precedente.

Ma la Cassa di ultima iscrizione ha pagato al lavoratore solamente la quota relativa al breve periodo di iscrizione presso di essa, così il lavoratore ha chiamato in causa sia l'ex datore di lavoro e sia le due Casse Edili.

⁸⁰ Cass. 15 luglio 1987, n. 6207, in RFI, 1987, voce “Lavoro (rapporto di)”, n. 2785.

⁸¹ Pret. Treviso, sent. 563 del 14 giugno 1994, inedita, citata in M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997.

Il pretore di Treviso ha condannato al pagamento *pro quota* la prima Cassa Edile.

L'altro caso, invece, è stato risolto in modo opposto.

Due lavoratori avevano lavorato, durante un biennio, prima in una grande impresa e poi in una piccola impresa edile, con due Casse Edili disciplinate da contratti collettivi diversi, non riuscendo quindi a maturare l'APE ordinaria (scatti biennali) che sarebbero riusciti a maturare solo cumulando i due periodi.

A complicare la situazione stava il fatto che le soglie per maturare l'APE ordinaria erano diverse nelle due Casse (2100 e 1600 ore nel biennio).

La Cassazione in tal caso ha deciso che non fosse ammissibile *“una trasfusione delle norme da un settore all'altro senza uno specifico rinvio”* né *“una sostituzione della volontà del giudice a quella delle parti sociali”*.

Infatti siamo in presenza di rapporti tra Casse di diversi settori e con contratti diversi e, secondo la citata sentenza della Cassazione, il fatto di dipendere da famiglie contrattuali diverse, rende le Casse Edili impenetrabili, proprio perchè manca un “riconoscimento reciproco” tra di esse.

Questo significa, da una parte, che la Cassa Edile di ultima iscrizione non potrebbe considerarsi responsabile anche per le prestazioni delle Casse Edili di precedente iscrizione, appartenenti ad altra famiglia contrattuale e comunque prive di raccordo contrattuale, poiché non si può essere responsabile dell'attività di un estraneo.⁸²

⁸² M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997.

D'altra parte, sulla base della stessa sentenza, che sancisce il principio dell'incompenetrabilità tra Casse Edili disciplinate da contratti diversi, si deve anche negare un obbligo *pro quota* per l'APE ordinaria e straordinaria in capo alle Casse di precedente iscrizione. Infatti, la previsione, contenuta nei contratti collettivi, secondo cui le Casse di precedente iscrizione "*provvedono a liquidare per tramite della Cassa Edile di ultima iscrizione l'importo delle prestazioni di loro competenza*"⁸³ vale per le Casse disciplinate, appunto, dallo stesso contratto, mentre lo stesso non può valere, in mancanza di un "riconoscimento reciproco", per le Casse Edili appartenenti a famiglie contrattuali diverse.

Inoltre, bisogna considerare che anche quando le Casse appartengono alla stessa famiglia contrattuale, la liquidazione prevista dalla contrattazione collettiva presuppone, al momento della maturazione del diritto, l'iscrizione presso la Cassa che deve erogare la prestazione; perciò la citata sentenza del pretore di Treviso, pur ispirata dal buon senso nell'attribuire alla Cassa Edile di precedente iscrizione il pagamento della quota della prestazione maturata presso di essa, non ha tenuto conto delle previsioni dei contratti collettivi.

Inoltre, la sentenza del pretore di Treviso, pronunciandosi sulla richiesta della prestazione alle Casse Edili, definisce "*eccessivamente vessatorio*" per il lavoratore l'onere di presentare tante domande quante sono state le Casse Edili di iscrizione.

⁸³ Cfr. ALLEGATO C § 3, Contratto collettivo nazionale 29 gennaio 2000.

Di nuovo la sentenza si basa sul buon senso ma non ha un solido fondamento. Infatti, anche in questo caso, se le Casse Edili presso cui il lavoratore è stato iscritto appartengono a famiglie contrattuali diverse e manca un “reciproco riconoscimento”, l’onere del lavoratore di presentare la domanda entro un certo termine alla Cassa Edile, non può considerarsi validamente adempiuto se la domanda è presentata ad una sola delle Casse Edili a cui il lavoratore è stato iscritto.

Sulla base di quanto detto fin’ora si ricava che, in mancanza di una normativa specifica volta al “riconoscimento reciproco” tra Casse Edile di famiglie diverse, il fine di tutela dei lavoratori non sarebbe garantito e l’unica soluzione per non incorrere in una fattispecie di arricchimento senza causa o di indebito oggettivo, sarebbe l’obbligo di restituzione dei contributi versati e percepiti dalle diverse Casse Edili e rimasti infruttuosi per via del trasferimento del lavoratore ad altra Cassa.⁸⁴

Come detto, la normativa specifica c’è stata, ed è la legge Merloni.

Tale intervento normativo è volto proprio ad individuare un’alternativa alla restituzione dei contributi attraverso un riconoscimento reciproco delle diverse Casse Edili.

⁸⁴ Cfr. G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 453.

3.3 La legge Merloni: la previsione di un riconoscimento *pro quota* dei diritti maturati dagli operai nei confronti delle Casse di precedente iscrizione

Come visto fin'ora, l'esistenza di più "famiglie" di Casse Edili, fra le quali manca una coordinazione e un riconoscimento, finisce per creare problemi ai lavoratori anche quando l'imprenditore abbia versato alla Cassa Edile il dovuto.

La legge Merloni (L. 11 febbraio 1994, n. 109) prevede ai sensi dell'art. 37 (titolato *gestione delle Casse Edili*) la sottoscrizione di un "*protocollo d'intesa, tra le parti sociali interessate, per l'adeguamento della gestione delle Casse Edili al fine di favorire i processi di mobilità dei lavoratori.*"

Tale accordo doveva raggiungersi entro un anno, allo scadere del quale "*gli organismi paritetici istituiti attraverso la contrattazione collettiva devono intendersi rispettivamente riconosciuti tutti i diritti, i versamenti, le indennità e le prestazioni che i lavoratori hanno maturato presso gli enti nei quali sono stati iscritti*".⁸⁵

Il coordinamento volontario tra le parti sociali interessate previsto dalla legge non è avvenuto entro l'anno e, neanche successivamente, nonostante le proroghe della *Merloni – bis*.

Ma il criterio sussidiario previsto dalla legge, in base al quale i versamenti si intendono reciprocamente riconosciuti anche tra Casse Edili di fonte diversa, sembra permettere un "riconoscimento reciproco" tra tali Casse.

⁸⁵ Cfr. art. 37 L. 11 febbraio 1994, n. 109.

Tuttavia, alcuni hanno posto il dubbio se, in mancanza dell'accordo, sarebbe stata perlomeno opportuna una normativa d'attuazione.⁸⁶

Tali dubbi derivano, probabilmente, dal tenore troppo generico della previsione normativa.

Dubbi, tuttavia, considerati ingiustificati: infatti, bisogna ammettere che "il riconoscimento reciproco" non impone nulla di nuovo alle Casse, ma implica semplicemente il riconoscimento *pro quota* dei diritti degli operai nei confronti delle Casse presso cui sono stati iscritti precedentemente, anche se al momento della maturazione del diritto, il lavoratore era iscritto ad una sola di esse.

3.4 La giurisprudenza dopo la Legge Merloni: la legittimazione passiva della Cassa di ultima iscrizione e la possibilità di intervento delle Casse di precedente iscrizione se chiamate in garanzia

Nonostante il fatto che la materia si presta a generare contenziosi, la giurisprudenza in materia è scarsa.

I maggiori problemi, sorti a causa dell'assenza di norme transitorie e di coordinamento, sono stati risolti in via giurisprudenziale.

Alcune questioni sono sorte, ad esempio, per quanto attiene alla richiesta delle prestazioni da parte del lavoratore.

⁸⁶ Di tale avviso, M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997, pag. 54.

Ebbene, sulla base del menzionato criterio sussidiario previsto dalla legge Merloni, per cui tutti i versamenti e gli accantonamenti si intendono riconosciuti reciprocamente anche tra Casse Edili di fonte contrattuale diversa, è stato ritenuto dalla giurisprudenza⁸⁷ che il lavoratore *“non è facoltizzato a richiedere direttamente il pagamento delle quote accantonate alle Casse precedenti quella di ultima iscrizione e non incorre in alcuna decadenza nei loro confronti”*. Egli deve necessariamente richiedere le prestazioni all’*“ultima Cassa Edile presso cui è stato iscritto”*. Naturalmente quest’ultima Cassa *“è tenuta ad erogare la prestazione dovuta previo trasferimento delle quote accantonate presso gli altri enti”*. Si precisa nella stessa sentenza che le Casse Edili di precedente iscrizione possono essere *“legittimate passive”* se *“chiamate in garanzia”* della Cassa Edile tenuta all’erogazione della prestazione. Secondo il Tribunale di Forlì, quindi, il lavoratore non decade dal diritto di percepire la prestazione quando questi non abbia chiesto a tutte le Casse Edili presso cui è stato iscritto, l’erogazione della prestazione. Le prestazioni maturate presso le Casse Edili precedenti a quella di ultima iscrizione non sono direttamente esigibili dal lavoratore. Egli ha un titolo autonomo solamente nei confronti dell’ultima Cassa Edile a cui è stato iscritto, mentre quest’ultima deve pretendere dalle altre Casse il trasferimento delle quote accantonate. Tale meccanismo è realizzabile proprio in virtù del *“riconoscimento reciproco”* tra Casse diverse, consentito dalla Legge Merloni.

⁸⁷ Tribunale di Forlì, sent. 17 novembre 1999, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 5/2000.

Sempre il tribunale di Forlì, ha ritenuto che la posizione della Cassa Edile di precedente iscrizione si assimilabile a quella del terzo chiamato in garanzia ai sensi dell'art. 106 del c.p.c..

Infatti, nel caso in questione, la Cassa Edile di precedente iscrizione non è stata condannata a pagare direttamente ai ricorrenti le quote loro spettanti, ma è stata condannata, in via subordinata, al trasferimento delle quote da essa accantonate, presso la Cassa di ultima iscrizione.

Tale schema si inquadra perfettamente, infatti, nello schema della chiamata in garanzia.

A sensi di un'altra sentenza⁸⁸, pronunciata dal Pretore di Firenze, la posizione dell'ultima Cassa Edile è quella dell'*adiectus solutionis causa*, poiché essa è chiamata a pagare un debito altrui e ha diritto di ripetizione nei confronti del debitore originale (art. 2033 c.c.).

Anche in quest'ottica, la legittimazione passiva della Cassa di precedente iscrizione risulta giustificata in quanto quest'ultima è garante nei confronti della Cassa di ultima iscrizione, e non in quanto obbligata nei confronti del lavoratore ricorrente.

Tuttavia, visto che la decisione può essere data utilmente anche nei confronti solo di due parti in giudizio sembra che non si possa parlare di un litisconsorzio necessario e, quindi, il giudice non può ordinare l'integrazione del contraddittorio con la chiamata in causa delle Casse Edili obbligate in via di regresso nei confronti dell'ultima.⁸⁹

⁸⁸ Cfr. Pret. Firenze, sent. 10 marzo 1997, in *Lav. Giur.*, 1997, 8, 659.

⁸⁹ Sulla chiamata in garanzia della Cassa Edile di precedente iscrizione vedi, G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 454.

3.5 Dubbi sulla costituzionalità della legge Merloni: una violazione del principio di libertà sindacale o una tutela dei lavoratori?

In dottrina è stato posto il dubbio se il “riconoscimento reciproco” possa violare il principio di libertà e di associazione.

In particolare alcuni hanno ipotizzato una violazione del principio di libertà sindacale *collettiva*, ovvero la libertà dei singoli organismi bilaterali di non farsi imporre una regola dallo Stato, anche se di semplice “riconoscimento”.⁹⁰

Tuttavia si è rilevato che il legislatore si è sostituito all'autonomia delle parti solo a causa dell'inattività delle parti stesse e in considerazione della rilevanza degli interessi in gioco.⁹¹

In pratica, l'invasione dell'area riservata all'autonomia collettiva è giustificata dal fine di salvaguardia dei diritti dei lavoratori.

Inoltre la dottrina⁹² ha esaminato i diversi profili di responsabilità derivanti dalla mancata percezione delle prestazioni rese dalla Cassa Edile.

Prima di tutto ci si è chiesti se il datore di lavoro potesse considerarsi responsabile se avesse deciso di iscriversi ad una diversa Cassa Edile.

⁹⁰Di tale opinione, M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997, pag. 55.

⁹¹ Cfr. G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 454.

⁹²Sui profili della eventuale responsabilità del datore di lavoro vedi, M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2-1997.

Tuttavia, a ciò bisogna opporsi in considerazione del principio di libertà sindacale sancito ex art. 39 Cost.

Quindi il datore di lavoro, che abbia regolarmente versato gli accantonamenti, non potrà essere citato in giudizio dal lavoratore per risarcire il danno causato dalla sua mobilità da una Cassa all'altra.

D'altra parte, sempre in considerazione del principio di libertà sindacale negativa, neanche il datore di lavoro che decida di non iscriversi ad alcuna Cassa Edile (purchè abbia effettuato l'accantonamento delle quote contrattuali presso un istituto di credito), può incorrere in alcuna responsabilità.

3.6 Conclusioni

La soluzione adottata dal legislatore, nonostante i dubbi di incostituzionalità sollevati in dottrina, sembra essere la migliore.

Infatti, piuttosto che optare per la restituzione delle somme accantonate da parte di tutte le Casse di precedente iscrizione del lavoratore, si è considerata di gran lunga migliore la scelta di sancire un "riconoscimento reciproco" dei versamenti effettuati da tutte le Casse Edili di iscrizione del lavoratore, sia per via contrattuale, sia per opera di legge.⁹³

Inoltre, in dottrina, non sono mancati appunti circa il fatto che l'ambito applicativo della norma è limitato ai soli lavori pubblici.

⁹³ Sul punto, G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 454.

Ma ciò non basta a sminuire gli effetti benefici della Legge Merloni *“atteso che qualunque impresa edile che operi, anche saltuariamente, nel campo degli appalti pubblici sarebbe obbligata ad iscriversi ad una Cassa Edile, realizzando di fatto una espansione della normativa de quo all’intero settore edile”*.⁹⁴

⁹⁴ Cfr. G. GORRETTA, *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000, p. 455.

CAPITOLO QUARTO

L'accantonamento presso la Cassa Edile del trattamento per ferie e gratifica natalizia.

La legittimazione attiva per il recupero dei crediti e la configurabilità del reato di appropriazione indebita

4.1 Il rapporto di delegazione tra impresa- operaio- Cassa Edile nella fattispecie dell'accantonamento del trattamento retributivo per ferie e gratifica natalizia. La legittimazione attiva della Cassa Edile in caso di inadempienza dell'impresa

Come abbiamo visto in precedenza, nel settore dell'edilizia, caratterizzato dal succedersi, in capo allo stesso operaio, di numerosi, e spesso anche brevi, rapporti di lavoro con diversi datori di lavoro nell'arco dell'anno, il meccanismo dell'accantonamento consente di procurare anche al lavoratore edile una determinata disponibilità di denaro concentrata in un'epoca determinata.

L'accantonamento ha infatti per oggetto una percentuale forfettizzata della retribuzione, assunta come equipollente dei compensi per ferie e gratifica natalizia, che i contratti collettivi stabiliscono debba essere accantonata per poi essere versata ai lavoratori a scadenze fisse annuali.

Dal punto di vista strettamente giuridico, la fattispecie dell'accantonamento risponde allo schema della delegazione, regolato dagli articoli 1268 e segg. del c.c..

Per delegazione si intende infatti un complesso di atti giuridici per cui un soggetto A, delegante, fa promettere o effettuare, con effetto sul suo patrimonio, una certa prestazione da un altro soggetto B, delegato, verso un terzo C, delegatario.

Nel nostro caso abbiamo un debito a carico dell'impresa (delegante) la cui entità viene versata alla Cassa Edile (delegato) per essere corrisposta successivamente all'operaio (delegatario) a scadenze contrattualmente definite.

Inquadrate in tale schema la fattispecie dell'accantonamento, il passo successivo è quello di analizzare cosa succede in caso di inadempimento dell'impresa e quali conseguenze ne derivano nel rapporto tra Cassa Edile e lavoratore.

Innanzitutto bisogna considerare che se un'impresa è iscritta alla Cassa Edile è tenuta, nel rispetto del contratto collettivo⁹⁵, ad effettuare

⁹⁵ Art. 19 c.c.n.l. 29 gennaio 2000: *“Il trattamento economico spettante agli operai per le ferie e per la gratifica natalizia è assolto dall'impresa con la corresponsione di una percentuale complessiva del 18,5% calcolata sugli elementi della retribuzione di cui al punto 4) dell' art. 25... Gli importi della percentuale di cui al presente articolo vanno accantonati da parte delle imprese presso la Cassa Edile secondo quanto stabilito localmente dalle organizzazioni territoriali aderenti alle Associazioni nazionali contraenti”*.

l'accantonamento presso la Cassa della percentuale spettante agli operai per ferie e gratifica natalizia. La Cassa Edile, perciò, sempre in forza delle previsioni derivanti dalla contrattazione collettiva⁹⁶, risulta investita della funzione di garantire ed assicurare l'effettivo percepimento, da parte dei lavoratori iscritti, del trattamento economico di cui trattasi.

Per questo motivo la Cassa è necessitata ad agire nei confronti dell'impresa inadempiente per la soddisfazione dei diritti dei lavoratori.

La Cassa Edile ha, in pratica, l'onere di attivarsi per il recupero economico dell'accantonamento non versato per provvedere successivamente, una volta realizzato, a liquidare il lavoratore di quanto ad esso spettante.

La legittimazione attiva della Cassa è, quindi, necessaria per il soddisfacimento contrattuale.

Essa agisce con gli strumenti che l'ordinamento giuridico consente: ricorso per decreto ingiuntivo o mediante una causa ordinaria.

Tuttavia, come si evince dall' art. 19 del contratto collettivo (vedi nota 1 e 2) esistono più momenti attuativi dell'obbligo contrattuale: il momento del calcolo delle percentuali ed obbligo dei versamenti alla Cassa Edile ed il momento successivo del versamento alla Cassa.

Quindi, la Cassa Edile finchè non riceve il versamento dovuto dall'impresa, non ha ancora accettato la delegazione e quindi non assume alcuna obbligazione nei confronti dell'operaio-delegatario. L'obbligazione sorge nel momento del versamento alla Cassa, la quale accettandolo, accetta implicitamente la delegazione.

⁹⁶ Art. 19 c.c.n.l. 29 gennaio 2000: *“Gli importi come sopra accantonati saranno corrisposti dalla Cassa Edile agli aventi diritto alle scadenze e secondo le modalità parimenti stabilite dagli accordi locali stipulati dalle Organizzazioni di cui sopra”*.

Ciò sembrerebbe in contrasto con la legittimazione ad agire della Cassa in caso di inadempienza dell'impresa, ma tale contrasto è solo apparente. Infatti, l'orientamento costante della Suprema Corte evidenzia che l'oggetto del vincolo contrattuale è l'atto dell'accantonare, poiché questo è l'unico mezzo per la realizzazione dell'obbligo contrattuale di corresponsione del trattamento economico di Ferie e Gratifica Natalizia. Perciò qualsiasi atto, da parte della Cassa, tendente al recupero degli importi sottostanti all'accantonamento non eseguito, è imputabile alla Cassa non come soggetto del rapporto di delegazione ma, come unico e legittimo mezzo di soddisfazione del credito sancito dalla contrattazione collettiva cui le parti sono vincolate.

4.2 La legittimazione attiva del lavoratore per il recupero delle somme spettanti a titolo retributivo

La Cassa Edile, quindi, è legittimata ad agire per il recupero degli accantonamenti e dei contributi non versati.

Bisogna, ora, chiedersi se il lavoratore, creditore, possa attivarsi direttamente nei confronti dell'impresa per il mancato versamento da parte di quest'ultima degli importi per Ferie e Gratifica Natalizia.

La Corte di Cassazione⁹⁷ ha ritenuto che sia necessario distinguere l'ipotesi in cui la Cassa si ponga come mandataria del datore di lavoro e dei lavoratori nell'attività di riscossione e versamento dei contributi (è il

⁹⁷Cfr. sez. Lav., 10 febbraio 1987, n. 1442, in *C.E.D. Cass.*, n. 450898.

caso degli accantonamenti per ferie e gratifica natalizia) da quella in cui assume in proprio la qualità di creditrice, acquisendo le somme al suo patrimonio (è il caso dei contributi, a carico sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, per prestazioni di natura assistenziale e diverse, determinate dagli accordi locali, nonché per il funzionamento delle Casse).

Nel caso in cui essa è mandataria, il lavoratore resta il titolare del diritto, rispetto al quale conserva il potere di agire. Infatti, con l'iscrizione alla Cassa, egli non ha anche ceduto ad essa il suo credito, che può quindi direttamente azionare.

Diversamente qualora la Cassa agisca per il recupero delle somme destinate all'assistenza o alla gestione, dovendosi escludere che per ottenere giudizialmente tali contributi sia legittimato anche il lavoratore.

In proposito risultano alcune pronunce giurisprudenziali.

Una recente sentenza della Cassazione⁹⁸ ha fatto discutere a tal proposito. Si tratta della sentenza n. 5741 del 19 /04/2001, la quale, riconoscendo la legittimazione attiva del lavoratore a far valere direttamente il suo credito per accantonamento, ha indotto alcuni operatori a ritenere che la sentenza escludesse la legittimazione della Cassa Edile.⁹⁹

Ma, in realtà, con tale decisione la Corte non intendeva modificare il precedente atteggiamento. Infatti, essa si è limitata ad affermare la legittimazione in capo al lavoratore giustificando tale affermazione sulla

⁹⁸ Cfr. Cass. 19 aprile 2001, n. 5741, in *CD Iuris Data*, Giuffrè.

⁹⁹ Infatti è pendente davanti al Tribunale di Cagliari un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo nel quale è stata eccepita la carenza di legittimazione sulla base di tale sentenza.

base del consolidato indirizzo della Corte¹⁰⁰ stessa secondo cui *“la Cassa è mera depositaria di somme da corrispondere agli aventi diritto alla scadenza a titolo retributivo”*.

Quindi è ribadita la legittimazione attiva della Cassa Edile quale mandataria del lavoratore e del datore di lavoro, ma affianco ad essa sussiste anche la legittimazione attiva del lavoratore, titolare del diritto e quindi facoltizzato ad azionare direttamente il suo credito.

Una successiva sentenza del Tribunale di Latina ha dato occasione ancora di discutere sul punto poiché, con tale decisione, il giudice ha negato la legittimazione ad agire del lavoratore.

La massima, infatti, afferma che *“è inammissibile la domanda del lavoratore intesa ad ottenere la condanna del datore di lavoro al pagamento delle somme accantonate ma non versate alla Cassa Edile, giacché al rapporto contributivo tra Cassa e datore di lavoro resta estraneo il lavoratore, il quale ha comunque diritto di ricevere quanto gli spetta a detti titoli, a carico dell’ente previdenziale”*.¹⁰¹

Quindi, secondo il giudice, il lavoratore ha certamente diritto di ricevere quanto gli spetta ma riconosce come unico creditore della prestazione contributiva l’ente previdenziale, il quale sarebbe quindi tenuto ad adempiere a prescindere dal versamento da parte del datore di lavoro.

Nella sentenza è richiamata, a giustificazione di tale decisione, una sentenza della Cassazione in cui veniva censurato il comportamento della Cassa, che illegittimamente aveva rifiutato il pagamento degli

¹⁰⁰ Cfr. Sez. Lav., 11 gennaio 1988, n. 77, in *C.E.D. Cass.*, n. 456732.

¹⁰¹ Tribunale di Latina, 11 giugno 2001 in *CD Juris Data*, Giuffrè.

accantonamenti versati dall'imprenditore, sostenendo che l'art. 37 del c. c. n. l.¹⁰² subordinerebbe la fruizione del servizio all'accantonamento oltre che alle somme da versare ai lavoratori anche al contributo per la relativa gestione, e che quindi prevederebbe l'inscindibilità degli obblighi di contribuzione e di versamento.

La Corte contesta tale assunto affermando che *“l'inscindibilità prevista dall'art. 37 del c. c. n. l. attiene solo al versamento delle somme da parte dell'impresa e non riguarda il momento successivo dell'erogazione delle spettanze agli aventi diritto.”*¹⁰³

Pertanto, poiché la Cassa ha accettato l'adempimento parziale, la stessa deve erogare ai lavoratori le somme accantonate senza subordinare tale erogazione ad alcuna condizione, secondo quanto è previsto dall'art. 19 del c. c. n. l.

Il Tribunale di Latina, quindi, ha erroneamente interpretato la decisione della Corte, credendo che essa avesse introdotto un principio di automaticità delle prestazioni della Cassa.

La Corte, invece, si era limitata ad affermare che l'omesso versamento dei contributi destinati alle prestazioni di natura assistenziale e al funzionamento della Cassa non legittima quest'ultima a rifiutare il pagamento della retribuzione indiretta dovuta a seguito del versamento effettuato dall'impresa degli accantonamenti dalla stessa operati.

¹⁰² Art. 37, comma 4 del c. c. n. l. 29 gennaio 2000: *“Gli obblighi di contribuzione e versamento alle Casse Edili stabiliti per le imprese e per i lavoratori dai contratti e dagli accordi di cui al precedente comma sono correlativi ed inscindibili fra loro”*.

¹⁰³ Cass. 17/05/1998, n. 5257, in *CD Iuris Data*, Giuffrè.

Si evince da tutto ciò la necessità di distinguere gli accantonamenti per il cui recupero la Cassa riveste la qualità di mandataria, dai contributi per cui sussiste un rapporto contributivo tra Cassa e datore di lavoro.

Nel primo caso, il diritto ad azionare il credito spetta anche al lavoratore poiché egli resta il titolare del credito; nel secondo caso, il rapporto intercorre solamente tra Cassa e datore di lavoro e il lavoratore ne resta estraneo.

4.3 Gli orientamenti della giurisprudenza sulla configurabilità del reato di appropriazione indebita in caso di omissione dell'accantonamento alla Cassa Edile da parte del datore di lavoro

La nostra analisi si sposta ora sull'individuazione della fattispecie di reato posto in essere dall'imprenditore in caso di omesso versamento contributivo.

La Cassazione con la sentenza dell'11 febbraio 1999, n. 249 ha affermato la configurabilità del reato di cui all'art. 646 c.p. nell'ipotesi di omesso versamento da parte del datore di lavoro delle trattenute spettanti alle Casse Edili, e così facendo, conferma un suo precedente indirizzo in relazione ad una analoga fattispecie.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Cfr. Sez. II, 12 maggio 1993, n.887, in *CD Iuris Data*, Giuffrè.

Tale indirizzo si ricollega al più ampio orientamento di legittimità in materia di omesso versamento all'INPS dei contributi a carico del lavoratore: anche in questa ipotesi la suprema Corte ha sempre ritenuto la sussistenza del delitto di appropriazione indebita.¹⁰⁵

Tuttavia, rispetto a tale orientamento non mancano opinioni divergenti. Alcuni operatori hanno infatti escluso che sia ravvisabile il reato di cui all'art. 646 c. p. *“per difetto del requisito indispensabile dell'altruità del bene oggetto dell'interversione del possesso, dato che, parimenti a quanto accade in campo fiscale, le somme trattenute dal datore di lavoro... non sono entrate né entreranno mai nella disponibilità dei lavoratori, che peraltro rimangono sostanzialmente estranei all'obbligazione contributiva gravante direttamente solo sul sostituto”*.¹⁰⁶

Anche in dottrina si ravvisano critiche poiché, da un lato, è stata rilevata la carenza di quegli elementi fondamentali del suddetto delitto costituiti dal possesso delle somme di denaro e dall'altruità delle stesse somme¹⁰⁷ e, dall'altro lato, in base al principio dell'art. 15 c. p., sono stati ritenuti configurabili unicamente i reati previsti dalle leggi speciali.¹⁰⁸

Altre divergenze emergono dalla consolidata giurisprudenza di legittimità¹⁰⁹ che – in tema di omesso versamento di ritenute fiscali – ha costantemente escluso la configurabilità del reato previsto dall'art. 646 c.p.

¹⁰⁵ Cfr. Sez. II, 30 marzo 1987, in *C.E.D. Cass.*, n. 176762; Sez. II, 27 febbraio 1970, in *Giust. pen.*, 1971, II, c. 248.

¹⁰⁶ Pret. Milano, 6 maggio 1985, in *Riv. giur. lav.*, 1985, IV, p. 343 s.

¹⁰⁷ Cfr. MUCCIARELLI, *Qualche osservazione sulla natura istantanea o permanente del delitto di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984

¹⁰⁸ Cfr. PAGLIARO, voce *Appropriazione indebita*, in *Dig.d.pen.*, vol. I, Utet, 1987, p. 232, nota 43.

¹⁰⁹ Cfr. Sez. II, 26 maggio 1983, in *Giur.it.*, 1984, II, c. 245s.

Tuttavia la Cassazione, con la sentenza dell' 11 febbraio 1999, per sostenere il proprio assunto evidenzia il fatto che:

- a) le somme oggetto di ritenute previdenziali fanno parte della retribuzione spettante al lavoratore;
- b) tali somme non appartengono al datore di lavoro, che ne ha solo una disponibilità temporanea, bensì al lavoratore;
- c) le medesime somme hanno una destinazione vincolata e, qualora il datore di lavoro non effettui il loro versamento nei modi prescritti si rende responsabile di una appropriazione indebita.

La prima importante affermazione di principio riguarda, dunque, la natura delle ritenute suddette. La suprema Corte, infatti, sostiene che *“le somme trattenute dal datore di lavoro nella busta paga fanno parte integrante della retribuzione appartenente al lavoratore come corrispettivo per la prestazione già resa”*.

Tale affermazione ha suscitato molte perplessità. Infatti da più parti è stata disconosciuta agli accantonamenti la natura di retribuzione.

Una significativa sentenza¹¹⁰ in tal senso afferma che *“la Casse Edili sono enti di fatto, dotati di autonomia, che hanno quale scopo primario l'accantonamento delle percentuali delle retribuzioni dei lavoratori dell'edilizia in vista dell'erogazione successiva ai lavoratori alle naturali scadenze quali trattamento per ferie, gratifiche e festività e cioè destinati a svolgere una attività di tipo previdenziale, in genere assunta dallo Stato o*

¹¹⁰ Cfr. Sez. V, 24 ottobre 1997, in *C.E.D. Cass.*, n. 210232.

da Enti pubblici come propria, riconducibile alla categoria del pubblico servizio.”

In pratica, la natura retributiva degli accantonamenti è disconosciuta sulla base del fatto che tali somme integrerebbero un'attività di previdenza privata.

Ma, la tesi non appare sostenibile se si considera che gli accantonamenti hanno la funzione di ricostruire proprio il complessivo trattamento economico spettante al lavoratore.¹¹¹

Nella fattispecie concreta esaminata, relativa alla Cassa Edile, la configurabilità del reato di appropriazione indebita sembra da condividere aderendo all'orientamento risalente che ritiene la Cassa Edile un ente deputato a svolgere essenzialmente una funzione di intermediazione e non di previdenza e assistenza.

Tale orientamento è ravvisabile in due sentenze della Cassazione. La prima¹¹², secondo la quale rientra tra le controversie di lavoro di cui all' art. 409 c.p.c. quella avente ad oggetto l'obbligo del datore di lavoro di accantonare presso la Cassa Edile il trattamento economico dovuto ai dipendenti per ferie, festività e gratifica natalizia, basandosi sul presupposto che *“la Cassa edile è depositaria di somme da corrispondere agli aventi diritto alla scadenza, a titolo retributivo, sicchè viene a svolgere una funzione di intermediazione e non di previdenza o assistenza”*. L'altra¹¹³, affermando ugualmente la competenza ex art. 409 c.p.c.

¹¹¹ Tale opinione emerge dalla relazione dell' avv. Irene Desogus al Meeting Nazionale delle Casse Edili di Chia Laguna-Cagliari del 25-26-27 giugno 2003.

¹¹² Cfr. Sez. Lav., 11 gennaio 1988, n. 77, in *C.E.D. Cass.*, n. 456732.

¹¹³ Cfr. Sez. Lav., 10 febbraio 1987, n. 1442, in *C.E.D. Cass.*, n. 450898.

riguardo ad una controversia sulle somme dovute titolo di penale dagli imprenditori per il tardivo versamento dei contributi alla Cassa Edile, sostiene che *“la Cassa agisce in veste di mandataria di lavoratori e quindi il credito azionato afferisce comunque alla retribuzione degli stessi ed al relativo rapporto di lavoro”*.

La seconda affermazione di principio che emerge dalla sentenza in esame concerne la condotta sanzionata dall'art. 646 c.p., e cioè quella consistente nell' *appropriarsi di denaro o qualsiasi cosa mobile altrui di cui si abbia, a qualsiasi titolo il possesso*.

Secondo la Corte, il datore di lavoro che, avendo una “disponibilità precaria” delle somme appartenenti al lavoratore, omette di versarle, sottraendole così alla loro destinazione, manifesta la volontà di appropriarsene e quindi integra la condotta sanzionata dall'art. 646 c.p.

In pratica, la Corte ritiene che la “disponibilità precaria” integri quel possesso “a qualsiasi titolo” richiesto dalla norma codicistica quale presupposto del reato e che la condotta appropriativa possa consistere anche in una destinazione dei beni diversa da quella stabilita.

Infatti, in tale contesto il possesso non è inteso nella sua accezione civilistica ma indica una relazione tra il soggetto ed il bene che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale¹¹⁴, si concretizza in una disponibilità autonoma del denaro o della cosa mobile che permette all'agente di decidere al di fuori dell'ambito del controllo dell'avente diritto.

¹¹⁴ Cfr. sez. II, 9 maggio 1985, in *Riv. pen.*, 1986, p. 820; Sez. II, 24 ottobre 1977, in *Riv. pen.* 1978, p. 372 s.; Sez. II, 19 novembre 1985, in *Riv. pen.* 1986, p. 1065; Sez. II, 20 febbraio 1980, in *Riv. pen.*, 1980, p. 716 s.

Talvolta si è poi sostenuto che può trattarsi di una disponibilità non materiale, ma solo giuridica.¹¹⁵

Alla luce di tale indirizzo si è fatta rientrare quindi la “disponibilità precaria” nella nozione di possesso.

Per quanto attiene alla condotta appropriativa, la giurisprudenza¹¹⁶ ha più volte affermato che essa si deve concretare in atti di dominio che possono consistere sia in una inversione del possesso sia nel dare al bene una destinazione incompatibile con il titolo del possesso.

Ed a quest’ultimo orientamento va ricondotta, quindi, la sentenza in esame.

¹¹⁵ Cfr. sez. II, 20 febbraio 1980, in *Riv. pen.*, 1980, p. 716 s.

¹¹⁶ Cfr. Sez. II, 4 aprile 1997, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1997, p. 1435 s., con nota di Pedrazzi. In dottrina, vedi REGINA, voce *Appropriazione indebita*, in *Enc. Giur.*, vol. II, 1988, p. 2; PAGLIARO, voce *Appropriazione indebita*, in *Dig. Pen.*, vol. I, Utet, 1987, p. 232.

CAPITOLO QUINTO

L'obbligo d'iscrizione alla Cassa Edile: dubbi di costituzionalità

5.1 La mancanza di efficacia giuridica erga omnes dei contratti collettivi di lavoro. Le soluzioni della legge Vigorelli

La mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione, e cioè dalla mancanza di efficacia giuridica erga omnes dei contratti collettivi, ha creato dei problemi anche per quanto riguarda l'estensione dell'obbligatorietà della disciplina sulla Cassa Edile.

L'art. 39, commi 2-4, infatti, affronta *“il problema di conciliare la libertà sindacale con l'efficacia erga omnes dei contratti collettivi”*¹¹⁷.

Ai sindacati può essere imposto il solo obbligo della registrazione presso appositi uffici centrali o locali¹¹⁸, sotto l'unica condizione che si diano un ordinamento interno a base democratica¹¹⁹; una volta registrati, i sindacati acquistano personalità giuridica di diritto privato, per cui possono,

¹¹⁷ Cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *Diritto del lavoro*, ed. La Terza, 2005, p. 36.

¹¹⁸ Art. 39 co. 2.

¹¹⁹ Art. 39 co. 3.

rappresentati unitariamente in proporzione ai loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce¹²⁰.

Ma i sindacati hanno da sempre visto la registrazione e il conseguente riconoscimento della personalità giuridica come una strada aperta a possibili autorizzazioni e controlli dello Stato sulle libere associazioni sindacali.

I contratti collettivi, quindi, per via di tale inattuazione, hanno efficacia obbligatoria solo per gli iscritti alle Associazioni stipulanti i contratti stessi o per coloro che vi aderiscono.

Proprio a causa di tale situazione di stallo, il legislatore ha ripiegato sull'emanazione di una legge denominata *erga omnes*: la l. n. 741 del 14 luglio del 1959.

Gli art. 1, 2 e 6 della legge delegano il governo ad emanare decreti aventi lo stesso contenuto normativo delle clausole dei contratti e accordi collettivi depositati dalla parte interessata presso il ministero del lavoro e della previdenza sociale, da varare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge¹²¹.

Le condizioni di trattamento economico-normative così stabilite non possono essere in contrasto con norme imperative di legge¹²²; sostituiscono di diritto quelle in vigore, eccettuate le condizioni anche di carattere aziendale più favorevoli ai lavoratori; conservano piena efficacia fino alla sopravvenienza di modifiche mediante leggi o contratti o accordi

¹²⁰ Art. 39 co. 4.

¹²¹ L. n. 741/59, art.6.

¹²² L. n. 741/59 art.5.

collettivi produttivi di effetti verso tutti gli appartenenti alla categoria; ad esse si può derogare solo attraverso accordi o contatti collettivi individuali soltanto a favore dei lavoratori¹²³.

In un breve lasso di tempo numerosi contratti vengono depositati e recepiti nei decreti presidenziali delegati, tanto da indurre il legislatore ad estendere la delega al governo per altri 10 mesi e il termine per varare i decreti da 1 anno a 15 mesi.

La Corte Costituzionale, da un lato respinge l'eccezione di incostituzionalità della legge 741/59 in considerazione del suo carattere di eccezionalità e temporaneità ma, dall'altro lato, sancisce l'illegittimità della proroga, la quale mina proprio quei caratteri di eccezionalità e temporaneità che rendevano legittima la legge¹²⁴.

¹²³ L. n. 741/59 art.7.

¹²⁴ Vedi R. SCOGNAMIGLIO, *Diritto del lavoro*, ed. La Terza, 2005.

5.2. L'estensione *erga omnes* del contratto collettivo degli operai edili in seguito alla legge Vigorelli. La conseguente obbligatorietà della disciplina contrattuale sulla Cassa Edile e la pronuncia di illegittimità da parte della Corte Costituzionale

In occasione della L. 741/59, le Casse Edili, per prestazioni individuali come quelle per ferie gratifica natalizia e festività, hanno avuto un momento di notorietà che ha costituito uno spunto per un approfondimento teorico.

La legittimità della normativa è risultata dubbia anche per le Casse Edili, perché di fatto, anche se l'intento era diverso, si finiva con l'invadere il campo riservato dal costituente alle associazioni sindacali¹²⁵.

Infatti la tecnica adottata fu quella del rinvio integrale, cioè l'intero contratto veniva annesso al decreto attraverso la formula dell'articolo unico. In tal modo si poteva facilmente oltrepassare la delega concessa dalla legge.

La delega consisteva, infatti, solamente nell' *“assicurare i minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori”*.

Con l'annessione dell'intero contratto invece veniva estesa l'obbligatorietà delle più svariate discipline e, per quanto a noi interessa, nel settore edile, veniva estesa l'obbligatorietà dell'iscrizione alla Cassa Edile.

Con il DPR n. 1032/60 viene recepito il contratto di lavoro 24.7.59 per gli operai addetti al settore dell'edilizia e affini.

¹²⁵Vedi sul punto G. RUBINO, *Le Casse edili*, in *Riv. It. Prev. Soc.*, p. 810.

L'art. 62 di tale contratto impegnava le parti stipulanti a promuovere le Casse Edili dettando anche i principi essenziali al loro funzionamento e alla loro amministrazione e fissando i minimi di contribuzione da versare a tali organismi.

L' art. 34 prevedeva il trattamento economico spettante per ferie, gratifica natalizia e festività. Ai sensi del terzo comma gli importi delle somme predette dovevano essere accantonati, da parte delle imprese, alla Cassa Edile (se esistente) altrimenti presso un istituto bancario secondo modalità stabilite territorialmente.

Si può ben vedere come il recepimento dell'intero contratto di lavoro del 1959 nel DPR del 1960 ha comportato l'estensione erga omnes anche di tali articoli e, quindi, ha comportato l'obbligatorietà della disciplina sulla Cassa Edile per tutte le imprese, anche quelle non iscritte alle associazioni stipulanti.

Per di più l'art. 8 della l. 741/59 prevedeva sanzioni penali in caso di inosservanza.

A porre rimedio a tale situazione, è stata la Corte Costituzionale.

La sentenza del 1963 ha dichiarato l'illegittimità per eccesso di delega del DPR 1032/1960 nella parte in cui rendeva obbligatoria erga omnes gli art. 34 e 62 del contratto collettivo del '59 per gli operai dell'industria edile (e quindi l'iscrizione alle Casse Edili), mentre lascia sostanzialmente immutato l'obbligo dell'accantonamento delle percentuali previste dall'art. 34 del contratto collettivo della categoria in questione (e quindi la parte

che imponeva gli accantonamenti per ferie, gratifica natalizia e festività almeno presso un istituto bancario).

Tale obbligo viene mantenuto in *quanto strumentale a garantire i minimi di trattamento*, infatti, questo costituisce l'unico modo di accertare se il datore di lavoro abbia effettivamente corrisposto codeste retribuzioni.¹²⁶

L'obbligo iscrizione alla Cassa, invece, comporterebbe una lesione del principio di libertà sindacale, o meglio, una lesione del principio di "libertà sindacale negativa", cioè della libertà di lavoratori e datori di lavoro di non aderire ad alcuna associazione sindacale, senza alcun effetto discriminatorio.¹²⁷

Secondo alcuni¹²⁸ sembra questa la ragione per cui le norme dei decreti delegati emanati in base alla l. 741/59 che coinvolgevano direttamente le associazioni sindacali sono state dichiarate illegittime per eccesso di delega, mentre quelle norme non proprio di carattere economico e normativo ma, comunque idonee a garantire le prestazioni dei lavoratori, senza coinvolgimento dei sindacati, sono state salvate (è appunto il caso della norma che pone l'obbligo di accantonamento in un istituto bancario).

Infatti, secondo la giurisprudenza¹²⁹ *"l'obbligo di accantonamento presso un istituto di credito è tutt'ora operante, e la sua inosservanza è penalmente perseguibile ai sensi dell'art. 34 ccnl del 24 luglio 1959 per gli operai dell'industria edilizia reso esecutivo dal DPR n. 1032/60 e dell'art. 8*

¹²⁶ Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129, in DL, 1963, II, p. 269 (con nota d' Harmant Francois a.), in MGL, 1963, p. 262 (con nota di Zangari G.), in RGL, 1963, II, p. 496 (con nota di Ferrucci B.), in GCost, 1963, p. 1440 (con nota di Paladin L.) e in RIPS, 1963, p. 1128 (con nota di Crisci N.).

¹²⁷ Sul punto vedi M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 45.

¹²⁸ Sul punto vedi M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 45.

¹²⁹ Cass. pen., sez. III, sent. N. 08201 del 12 agosto 1986.

della legge 741/59, in quanto non inficiato dalla pronunce di incostituzionalità di cui alle sent. n. 129/63 e n. 100/65, che circoscrivono la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme dell'articolo unico DPR n. 1032/60, in relazione agli artt. 34 o 62 del contratto collettivo menzionato, soltanto per la parte in cui dette norme disciplinano l'istituzione delle Casse edili con effetto vincolante per i non iscritti alle associazioni sindacali che le deliberarono.”

Inoltre il reato di cui all'art. 8 della l. 741/59 non è escluso dalla diretta corresponsione ai lavoratori delle somme dovute e mutualizzate nella Cassa¹³⁰, il reato, di natura permanente¹³¹, non è stato depenalizzato¹³².

5.3 Dal tentativo di “estensione indiretta” della normativa sulle Casse Edili all’obbligo di iscrizione ad esse

5.3.1 L’obbligatorietà nei lavori pubblici

Dopo le polemiche sulla estensione erga omnes dell'efficacia dei contratti collettivi, si è assistito ad una “estensione indiretta”¹³³ attuata in modo più sofisticato, attraverso sanzioni premiali o promozionali¹³⁴.

In pratica, nel corso degli anni abbiamo assistito ad una serie di interventi normativi che, gradualmente, hanno reso necessaria l'iscrizione alla

¹³⁰ Cass. pen. 21 gennaio 1966, in RGI 1966, voce “Lavoro (contratto collettivo di)”, n. 145

¹³¹ Cass. pen., sez. III, 19 novembre 1994, sent. 11564.

¹³² Cass. pen., sez. III, 1 dicembre 1986, in CP, 1988, p. 692.

¹³³ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997.

¹³⁴ Vedi sul punto, GHERA E., *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro*, in DRLI, 1979, p. 362 e ss.

Cassa Edile, fino a farne, di fatto, un *obbligo*. Ma di obbligo non si vuol parlare, visti i problemi che ciò comporterebbe in tema di estensione erga omnes dei contratti collettivi, perciò si è cercato di configurare l'iscrizione alla Cassa Edile come un *onere*.

Ma analizziamo prima il corso degli interventi normativi che hanno condotto a tali conclusioni, successivamente proveremo ad interrogarci sulla fondatezza della "teoria dell'onere".

Si potrebbe partire dalle istruzioni, date dal Ministero dei lavori pubblici con la circolare n. 1643 del 22 giugno 1967, sull'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire la c.d. *clausola sociale* nelle lettere di invito alle gare e nei singoli contratti di appalto.

La clausola dispone che *"in caso di inottemperanza agli obblighi di dare applicazione a tutte le norme contenute nel contratto collettivo nazionale di lavoro per gli operai dipendenti dalle aziende edili ed affini, e negli accordi locali integrativi dello stesso, la stazione appaltante medesima comunicherà all'impresa, l'inadempienza accertata e procederà ad una detrazione del 20% sui pagamenti in acconto, se i lavori sono in corso di esecuzione, ovvero alla sospensione del pagamento del saldo, se i lavori sono ultimati. Le somme così ricavate saranno accantonate a garanzia dell'adempimento degli obblighi di cui sopra. Ciò al fine di consentire che il pagamento all'impresa delle somme medesime non sia effettuato sino a quando non si stata accertata la piena soddisfazione degli obblighi predetti"*.¹³⁵

¹³⁵Cfr. Circolare n. 1643 del 22 giugno 1967.

La previsione di tale clausola si trova anche nell'art. 36 dello Statuto dei Lavoratori, il quale impone l'applicazione di condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro di categoria e della zona, nelle concessioni di benefici pubblici e nei capitolati d'appalto stipulati dallo Stato o da altri enti pubblici, o da eseguirsi con il concorso o il sussidio dello Stato.

In considerazione di ciò, la giurisprudenza¹³⁶ ha ritenuto vincolante anche per i non iscritti ai sindacati stipulanti la parte dei contratti che impone gli accantonamenti presso la Cassa Edile.

Ne risulta, quindi, una distinzione formale tra l'obbligo di accantonamento e la vera e propria iscrizione alla Cassa¹³⁷.

La Cassazione¹³⁸ ha ritenuto che, in tal modo, si fornisca una *"indicazione di livello minimo normativo e retributivo da rispettare"* ma senza un'estensione della sfera dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi.

Tale giurisprudenza risente degli argomenti usati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 129 del 1963, ma questa volta, sulla base dell'art. 36 St. lav., si ritiene necessario l'accantonamento proprio presso la Cassa Edile e quindi alcuni autori hanno ritenuto che *"l'affermazione della mancata iscrizione resta di formalismo esasperato e sostanzialmente vuoto"*¹³⁹, visto che l'iscrizione può essere anche per fatti concludenti¹⁴⁰.

¹³⁶ Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, in GI, 1993, I, 1 p.640, con nota di Piccinini I.

¹³⁷ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 50.

¹³⁸ Cass. 21 dicembre 1991, n. 13834, in GI, 1993, I, 1, p. 646.

¹³⁹ Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 50.

¹⁴⁰ Cass., 6 marzo 1986, n. 1502 e Cass. 10 febbraio 1987, n. 1459, entrambe solo in massima, ma per esteso nel CD *Juris Data* (ed. Giuffrè 1996).

Ma il crisma della legge alla prassi dell'inserimento della clausola sociale nei contratti di appalto è stato dato dalla legge 19 marzo 1990 n. 50 (c.d. legge antimafia).

Tale intervento legislativo ha costituito davvero il passo decisivo per l'affermazione dell'obbligo di iscrizione alla Cassa Edile per le imprese che eseguono opere pubbliche.

L'art. 18 di tale legge, infatti, al comma settimo prevede che *“l'appaltatore di opere pubbliche è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si svolgono i lavori; è, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto. L'appaltatore e, per suo tramite, le imprese subappaltatrici trasmettono all'amministrazione o ente committente prima dell'inizio dei lavori la documentazione di avvenuta denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa Edile, assicurativi e infortunistici, nonché copia del piano di cui al comma 8 (piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori). L'appaltatore e, suo tramite, le imprese subappaltatrici trasmettono periodicamente all'amministrazione o ente committente copia dei versamenti contributivi, previdenziali, assicurativi nonché di quelli dovuti agli organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva”*.

Qui, il rinvio ancora abbastanza ambiguo dell'art. 36 dello Statuto dei lavoratori alle *"condizioni"* dei contratti collettivi è ampiamente superato¹⁴¹.

La legge parla infatti esplicitamente dell'obbligo di *"denunzia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa Edile"* e parla genericamente anche degli *"organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva"*.

In pratica, le imprese che vogliono svolgere opere pubbliche devono applicare la disciplina sulla Cassa Edile, infatti, le stazioni appaltanti opere pubbliche subordinano i pagamenti all'impresa alla certificazione da parte della Cassa Edile della regolarità dell'impresa stessa.

Infatti, la documentazione di avvenuta denuncia agli enti previdenziali inclusa la Cassa Edile, assicurativi e infortunistici deve essere presentata prima dell'inizio dei lavori¹⁴² e il concorrente che non sia in regola con gli obblighi concernenti le dichiarazioni ed i conseguenti adempimenti in materia di contributi sociali, può essere escluso dalla procedura di appalto.¹⁴³

Gli offerenti o i partecipanti ad una procedura di appalto devono dar conto all'amministrazione aggiudicatrice di aver considerato, nella preparazione della propria offerta, degli *"obblighi relativi alle disposizioni in materia di sicurezza, di condizioni di lavoro e di previdenza e assistenza in vigore nel luogo dove devono essere eseguiti i lavori"*.¹⁴⁴

¹⁴¹ Vedi sul punto M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 50.

¹⁴² Cfr. DPCM 10 gennaio 1991 n. 55, art. 9, il quale detta le disposizioni per l'adeguamento dei capitolati speciali alla legge 55/90.

¹⁴³ Cfr. decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406.

¹⁴⁴ Cfr. decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406.

Si debbono menzionare, inoltre, le normative sullo sgravio degli oneri sociali che hanno contribuito alla diffusione del ricorso alle Casse Edili.

Infatti, sgravi e fiscalizzazione sono stati concessi a condizione che i lavoratori *“siano denunciati con retribuzioni non inferiori a quelle minime previste dai contratti collettivi nazionali e provinciali”*.¹⁴⁵

L'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi nazionali o, qualora ne derivi una retribuzione di importo maggiore a quello previsto dal contratto collettivo, contratti individuali è stato fissato come *“minimale contributivo”* e come *“onere per sgravi e fiscalizzazione”*.¹⁴⁶

La circolare INPS n. 293 del 1994 ha disposto che, in base alla citata normativa, sarebbe obbligatoria la vera e propria iscrizione alla Cassa Edile, e non semplicemente l'accantonamento presso di essa, superando in tal modo la distinzione formalistica della giurisprudenza.¹⁴⁷

Sulla base della citata normativa, l'iscrizione alle Casse Edili e ai Fondi bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva è stata considerata obbligatoria perché questo sarebbe *“l'unico modo per garantire efficacemente il minimo esistenziale”*.¹⁴⁸

Un successivo importante intervento normativo è costituito dalla L. 8 agosto 1995 n. 341, la quale all'art. 29 ha introdotto riduzioni contributive (9,50% poi modificato a 11,50) a favore dei *“datori di lavoro esercenti*

¹⁴⁵ Cfr. art. 1, comma 11, D.L. 30 dicembre 1987, n. 536, conv. con modd. dalla L. 29 febbraio 1998, n. 48.

¹⁴⁶ Cfr. D.L. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. con modd. dalla L. 7 dicembre 1989, n. 389, rispettivamente art. 1, comma 1° per il “minimale” e art. 6, comma 9° per sgravi e fiscalizzazione.

¹⁴⁷ Su tale giurisprudenza, vedi sopra, pag. 74, nota 138.

¹⁴⁸ Di tale opinione ICHINO P., *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno del reddito*, in *Dir.prat.lav.*, 1994.

attività edile” che rispettino un minimo imponibile contributivo “*non inferiore all’orario stabilito nei contratti collettivi nazionali e nei relativi contratti integrativi territoriali di attuazione*”. Tali riduzioni “*non possono essere riconosciuti per i lavoratori non denunciati alle Casse Edili*”.

Quindi, le imprese che vogliono ottenere i benefici economici previsti dalla legge, più che un vero e proprio *obbligo*, hanno l'*onere* di iscriversi alla Cassa Edile.

Ecco perché si parlava all'inizio di *estensione indiretta* dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi e di *onere* piuttosto che di *obbligo*: l'applicazione dei contratti collettivi e l'accantonamento o iscrizione alle Casse Edili hanno costituito una condizione per l'ammissione a benefici sempre più vasti come gli appalti o altri benefici pubblici.

L'iscrizione alla Cassa Edile, e più in generale, l'applicazione dei contratti collettivi, sarebbe un “dovere libero”¹⁴⁹, il quale sarebbe quindi evitabile semplicemente rinunciando ai benefici previsti dalla legge.¹⁵⁰

Tuttavia, la configurabilità dell'onere risulta perlomeno dubbia se si considerano i casi in cui manca, in fatto, la possibilità di rifiutare la scelta.

Ad esempio, per un'impresa è difficile rinunciare a sgravi e fiscalizzazione.

Ma, ancor di più, è praticamente impossibile per un'impresa rinunciare agli appalti pubblici, i quali sono sicuramente essenziali per la sua esistenza.

¹⁴⁹ L'espressione è coniata da P. RESCIGNO, *Manuale di diritto privato italiano*, Napoli, 1994, p. 273.

¹⁵⁰ Sulla teoria dell'onere vedi M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997, p. 52 e ss.

Comunque, l'imposizione dei contratti collettivi come condizione per ottenere sgravi e fiscalizzazione è stata ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale.¹⁵¹

Queste forme di estensione indiretta implicherebbero un contratto a favore di terzi, che fa sorgere in capo ai lavoratori un diritto soggettivo perfetto.¹⁵²

5.3.2 L'obbligatorietà nei lavori privati

I dubbi sulla configurabilità della "teoria dell'onere" si fanno ancora maggiori dal momento che l'iscrizione alla Cassa Edile sembra ormai divenuta necessaria anche per le imprese edili che debbano svolgere lavori privati.

Ma, anche in questo caso, seguiamo il percorso normativo.

Per i lavori privati, gli obblighi delle imprese sono precisati nell'art. 3, comma 8 del decreto legislativo 14 agosto 1996 n. 494, che prevede, su richiesta del committente o del responsabile dei lavori, la dichiarazione dell'impresa *"sul contratto collettivo di lavoro stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentate, applicato ai lavoratori dipendenti e la presentazione da parte dell'impresa di un certificato di regolarità contributiva"*.

Sulla base di questo impianto, la legge 22 novembre 2002 n. 266 e, successivamente, il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 (art. 86

¹⁵¹ Corte Cost., 16 luglio 1987, n. 270, in FI, 1988, I, c. 1064.

¹⁵² Cass., 9 dicembre 1974, n. 4145, in RFI, 1974, voce "Lavoro (rapporto di)", n. 218; Cass., 23 novembre 1978, n. 5501, in RGI, 1978, voce "Lavoro (contratto di)", n. 38; Cass., 8 agosto 1978, n. 3867, in FI, 1978, I, c. 2431; Cass., 5 giugno 1981, n. 3640, in RGI, 1981, voce "Opere pubbliche", n. 84; Cass. 21 dicembre 1991, n. 13834, in GI, n. 3/1993, I, 1, p. 646 (con nota di Piccinini I.).

comma 10) hanno stabilito che INPS, INAIL, Casse Edili stipulino convenzioni al fine del rilascio di un Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).

Per Documento Unico di Regolarità contributiva deve intendersi il *“certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesti contestualmente la regolarità all'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile, verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento”*.¹⁵³

Il decreto legislativo 276/2003 stabilisce che il committente o il responsabile dei lavori:

- a) chiede all'impresa una dichiarazione relativa al contratto collettivo applicato;
- b) chiede un certificato di regolarità contributiva che può essere rilasciato anche dalle Casse edili.

L'innovazione di massima rilevanza da sottolineare riguarda il fatto che l'obbligo di presentare il DURC non riguarda soltanto gli appalti pubblici, come previsto dalla l. 266 che si riferiva appunto all'affidamento dei lavori pubblici, con riguardo all'aggiudicazione e alla stipula dell'appalto, al pagamento degli stati di avanzamento dei lavori e del saldo finale, alle attestazioni SOA.¹⁵⁴

Con il decreto legislativo 276/2003, infatti, si è stabilito che il DURC riguarda anche i lavori privati, prevedendo che tale certificato deve essere trasmesso all'amministrazione concedente, *” prima dell'inizio dei lavori*

¹⁵³ Cfr. Casse Edili, Foglio di informazione nazionale, n. 4 – Dicembre 2004.

¹⁵⁴ Cfr. Casse Edili, Foglio di informazione nazionale, n. 4 – Dicembre 2004.

oggetto della concessione edilizia o all'atto della presentazione della denuncia di inizio attività (dia)".

Tale previsione è ribadita nel successivo decreto legislativo n. 251 del 6 ottobre 2004 all' art. 20.

In mancanza della trasmissione del certificato di regolarità contributiva nel termine previsto, è *"sospesa l'efficacia del titolo abilitativo"*.¹⁵⁵

Il 15 aprile 2004 tutte le parti imprenditoriali ed i sindacati nazionali dell'edilizia hanno sottoscritto una convenzione presso il Ministero del Lavoro, assieme ad INPS ed INAIL, stabilendo che il DURC verrà emesso dalle Casse Edili.

Tale sistema entrerà in vigore dal 1° gennaio 2006. Da tale normativa deriva una più ampia sfera di azione delle Casse Edili e, soprattutto, emerge un obbligo di osservanza della relativa normativa per tutte le imprese.

A fronte del percorso normativo illustrato, che partendo da interventi volti ad un'*estensione indiretta* della normativa sulle Casse attraverso sanzioni promozionali o premiali, passando attraverso l'applicazione della normativa sulla Cassa Edile come condizione necessaria per svolgere lavori pubblici, ed arrivando infine a richiedere la regolarità dei versamenti contributivi alla Cassa Edile come presupposto anche per i lavori privati, credo, che risulti davvero difficile negare che la normativa sulla Casse sia, di fatto, obbligatoria per tutte le imprese.

¹⁵⁵ Cfr. Decreto legislativo n. 251/2004.

Tutto ciò non può che generare un circuito virtuoso. Infatti le Casse Edili svolgono, a favore dei lavoratori, un ruolo di controllo sull'adempimento delle obbligazioni contributive da parte delle imprese e in generale sul rispetto delle condizioni contrattuali.

Ciò comporta una maggiore trasparenza dell'attività imprenditoriale poiché si crea praticamente un *"circuito di appartenenza alle Casse Edili"*.¹⁵⁶

Da non sottovalutare che, tale funzione di accertamento della regolarità contributiva al fine dell'ammissione alle attività produttive pubbliche e private, comportando un capillare controllo delle imprese, risulta essere un valido supporto alla lotta al lavoro nero.¹⁵⁷

Per tutti questi motivi, ritengo, che le posizioni dottrinali sull'inammissibilità di un "obbligo" di iscrizione alle Casse, e sulla configurabilità, al suo posto, della figura dell' "onere", debba essere superato.

Infatti, come detto la teorie dell'onere, non sembra giustificare il fenomeno. Piuttosto, ritengo più plausibile abbracciare quella parte della dottrina, la quale ritiene che gli spazi dell'autonomia contrattuale possano essere "invasi" dalla legge quando tale invasione sia giustificata da una tutela della persona o da una tutela di rilevanti interessi dell'economia¹⁵⁸.

Credo che nel caso qui analizzato si realizzino entrambe le tutele.

¹⁵⁶Dalla relazione di P. SANDULLI al convegno sulle Casse Edili, del 26-27-28 giugno 2003, Chia Laguna – Cagliari.

¹⁵⁷Dalla relazione di P. SANDULLI al convegno sulle Casse Edili, del 26-27-28 giugno 2003, Chia Laguna – Cagliari.

¹⁵⁸ Di tale avviso, PROSPERETTI, *Il contratto collettivo nel pluralismo sindacale*, Franco Angeli, 1989.

Infatti, l'impresa iscritta è tenuta a garantire al lavoratore il rispetto delle obbligazioni contributive e, in generale, il rispetto dell'intera disciplina contrattuale sulle Casse.

Tale disciplina comprende anche l'iscrizione dell'impresa agli altri enti paritetici del settore edile: gli enti di formazione professionale e quelli per la sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro.

Tutto questo sistema garantisce una tutela completa della persona, nello svolgimento del suo lavoro, poiché si preoccupa di formarla professionalmente, di farla lavorare in sicurezza e di assicurargli un trattamento economico adeguato.

L'obbligo di iscrizione alle Casse Edili comporta, a mio avviso, anche una tutela degli interessi dell'economia.

Infatti, se tutte le imprese, per acquisire lo status di impresa regolare, dovranno essere iscritte alle Casse, e se a tal fine si realizzerà, come suggerito dal Ministero del Lavoro, un forte monitoraggio sulle aziende e sulla mano d'opera del settore delle costruzioni, avendo cura di orientare in via del tutto prioritaria l'attività di vigilanza nei confronti delle imprese non iscritte alle Casse Edili, si potrà attuare una vera e forte azione di contrasto al lavoro sommerso e irregolare nel comparto edile.

CAPITOLO SESTO

Il nuovo ruolo delle Casse Edili alla luce del decreto legislativo 276/2003

6.1 I nuovi compiti assegnati alle Casse Edili dal decreto legislativo 276/2003: la certificazione della regolarità contributiva e la certificazione dei rapporti di lavoro

Il decreto legislativo n. 276 del 10 ottobre 2003 ha conferito alle Casse Edili un ruolo ancor più centrale e determinante nel settore dell'edilizia, attribuendo ad esse degli importanti compiti che le rendono protagoniste della politica del lavoro del settore.

In primo luogo, il decreto prevede che tutte imprese edili, per i lavori pubblici e privati, debbano essere in regola con i versamenti contributivi sia nei confronti di INPS e INAIL, sia nei confronti della Cassa Edile.

Detta regolarità, ai sensi dell'art. 86, comma 10 lett. b-bis¹⁵⁹, dovrà essere certificata mediante un unico documento di regolarità contributiva, che potrà essere rilasciato anche dalle Casse Edili.

Tale previsione normativa è stata il veicolo per avviare una collaborazione permanente con le Casse Edili volta a rendere più penetrante il controllo sulle imprese, in un settore considerato particolarmente a rischio sia sotto il profilo del lavoro nero che degli infortuni.

Si può, quindi, affermare che il primo importante compito assegnato alle Casse dal decreto legislativo è il controllo della regolarità del settore delle costruzioni e che l'obiettivo da perseguire, nell'ottica del decreto, è quello di ottenere rilevanti risultati in materia di emersione del lavoro irregolare.

In secondo luogo, il decreto 276/2003 ha abilitato tutti gli enti bilaterali, e quindi anche le Casse Edili, alla certificazione dei contratti di lavoro disciplinati dal decreto stesso.

Per quanto a noi interessa, sarà rilevante analizzare il ruolo che le Casse dovrebbero svolgere nella certificazione del c.d. appalto genuino.

Sono, quindi, due le attività di certificazione che le Casse Edili avranno il compito di svolgere: la certificazione della regolarità contributiva e la certificazione dei contratti di lavoro.

Alla luce di queste innovazioni risulta chiaro che, oggi, detti enti, hanno acquistato un ruolo rilevante come strumenti attivi nella politica del lavoro.

¹⁵⁹ Art. 86, comma 10, D. Lgs. 276/03, lett. b-bis): *”il committente o responsabile dei lavori... chiede un certificate di regolarità contributiva. Tale certificato può essere rilasciato, oltre che da INPS e INAIL, per quanto di rispettiva competenza, anche dalle Casse Edili le quali stipulano un' apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva”.*

Analizziamo singolarmente le due attività di certificazione, partendo da quella della regolarità contributiva delle imprese.

6.2 La certificazione della regolarità contributiva

6.2.1 La necessità di una certificazione della regolarità contributiva delle imprese nei confronti di INPS, INAIL e Casse Edili anche nei lavori privati: le proposte delle parti sociali per fronteggiare il fenomeno del lavoro irregolare in edilizia

Il d. legsl. 276/2003 ha previsto, dunque, la necessità di un certificato di regolarità contributiva dell'impresa nei confronti di INPS INAIL e Cassa Edile, stabilendo che nel termine di 5 giorni successivi all'entrata in vigore del decreto stesso, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali convocasse le associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del decreto.¹⁶⁰

Infatti, il 16 dicembre 2003 viene definito tra le associazioni di categoria, dei datori di lavoro e dei lavoratori, comparativamente più rappresentative, un "Avviso comune"¹⁶¹ in materia di emersione del lavoro irregolare in edilizia.

¹⁶⁰ D. legsl. 276/2003 art. 86, comma 13.

¹⁶¹ Avviso comune, 16 dicembre 2003, tra le seguenti associazioni di categoria: ANCE, ANAEPA CGIA, ANSE ASSOEDILI CNA, FIAE CASARTIGIANI, CLAAI, ANCPL LEGA, CLAAI, FEDERLAVORO CONFCOOPERATIVE, AICPL AGCI, ANIEM CONFAPI, FENEAL UIL, FILCA CISL, FILLEA CGIL.

Le parti, con tale “avviso”, concordano sulla necessità di ripristinare “*regole certe per il corretto funzionamento del mercato del lavoro*”, individuando negli *enti bilaterali* il punto di riferimento principale per la realizzazione degli obiettivi dell’ “avviso” stesso¹⁶².

A tal fine le parti convengono di istituire un Comitato della bilateralità con lo scopo “*di rendere omogenee le regole cui debbono essere informati gli Organismi bilaterali del settore, in particolare per quanto attiene i criteri relativi all’emissione della certificazione di regolarità contributiva*”¹⁶³.

Inoltre detto Comitato ha il compito di vigilare attivamente sulla corretta applicazione delle norme definite dalle parti.

La certificazione della regolarità contributiva anche nei confronti delle Casse Edili ha, quindi, un’estrema importanza in un settore, quello dell’edilizia, in cui il fenomeno del lavoro sommerso è gravemente diffuso. Infatti, per ottenere il rilascio di tale certificazione le imprese dovranno dimostrare la loro regolarità e, a tal fine, saranno monitorizzate e soggette a controlli. Questo dovrebbe contribuire, nell’ottica del legislatore e delle parti sociali, ad una progressiva emersione del sommerso.

La proposta dalle parti sociali è, appunto, quella di stipulare “*una Convenzione INPS INAIL e parti sociali per l’istituzione, presso ogni provincia, del documento unico di regolarità contributiva (DURC) che attesti la regolarità delle imprese non solo nei confronti dei suddetti Istituti, ma anche per quanto attiene la Cassa Edile*”.

¹⁶² Dall’ Avviso comune 16 dicembre 2003

¹⁶³ Dall’ Avviso comune cit.

Con l'“Avviso comune” le parti sociali, dunque, recepiscono le indicazioni contenute nel decreto legislativo 276/2003 all'art. 86 comma 10, b-bis, prevedendo, per di più, la nascita di uno *“sportello costituito ad hoc presso le Casse Edili operanti nei diversi livelli territoriali”* per il rilascio del documento.

Da quanto detto emerge che *“l'iscrizione delle imprese alla Cassa edile si pone come un importante elemento che contraddistingue la posizione regolare dell'azienda”*¹⁶⁴.

Ma le parti sociali hanno cercato anche di individuare le motivazioni che rendono il settore delle costruzioni particolarmente colpito dal fenomeno del lavoro irregolare.

Nell'“Avviso comune”, infatti, esse ritengono che il *“peso degli oneri sociali”*, rendendo estremamente gravoso il costo del lavoro in edilizia, costituisca *“una delle cause del fenomeno del lavoro sommerso”*.

Per questo, esse propongono delle *“agevolazioni fiscali e contributive e una decontribuzione dei trattamenti aggiuntivi alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi nei confronti delle imprese iscritte e in regola con la Cassa Edile”*¹⁶⁵.

Da ultimo, va evidenziata un'altra importante proposta suggerita nell'“Avviso” dalle parti sociali; esse ritengono che per *“dotare il settore di efficaci strumenti di lotta all'evasione fiscale e contributiva”*, sia necessaria l'istituzione di un *“sistema di regole per l'accesso al settore tramite percorsi formativi obbligatori”*.

¹⁶⁴ Di tale opinione ALBERTO MASSARA, *“Più controlli sulle aziende non iscritte alle Casse Edili”*, in *Costruttori romani*, luglio/agosto 2004, p. 30.

¹⁶⁵ Dall'avviso comune cit.

E questo soprattutto in considerazione della costante dequalificazione che sta portando all'aumento dell'operaio comune e alla diminuzione dello specializzato¹⁶⁶.

I sistemi di inquadramento risultano essere ormai obsoleti ed è stata ritenuta ipotizzabile, attraverso l'attribuzione di una qualifica inferiore, una evasione contributiva parziale (quello che in Europa si chiama "lavoro grigio") che può essere contrastata mediante un nuovo sistema di riconoscimento e valutazione delle professionalità, unitamente a strumenti fiscali¹⁶⁷.

Risulta, quindi, indispensabile una formazione prodotta dalle Scuole Edili, e, ancora più indispensabile, è che tale formazione venga riconosciuta all'interno dei contratti.

In questo modo sarà valorizzata l'attività formativa compiuta dagli enti bilaterali, attribuendogli nuovi compiti con il riconoscimento del lavoro fatto.

Il segretario nazionale della Fenel-Uil, ha sottolineato anche come questo sistema, per divenire efficace, dovrà prevedere *"un riconoscimento dei crediti formativi di individuazione delle capacità professionali"* e come, tale riconoscimento, debba avvenire mediante una *"certificazione fatta in un contesto trilaterale"*, cioè con una partecipazione istituzionale che affianchi

¹⁶⁶ Secondo quanto risulta dalla Banca dati delle Casse Edili, in relazione al quadriennio 1999-2002.

¹⁶⁷ Dalla relazione del segretario nazionale Feneal-UIL, Massimo Trinci, al meeting nazionale delle Casse Edili di Chia-Laguna- Cagliari, 25-26-27 giugno 2003.

le parti sociali a cui è affidata la gestione degli enti paritetici incaricati di provvedere a tale formazione¹⁶⁸.

Non a caso la formazione professionale è competenza istituzionale delle Regioni e soltanto esse possono certificare i risultati conseguiti, i crediti formativi.

Tali crediti debbono risultare da atti certi ed essere "portatili", cioè debbono essere atti a seguire il lavoratore da impresa a impresa e da territorio a territorio.

Detta portatilità si ottiene col pieno coinvolgimento dei tre enti paritetici: la scuola, come fornitore delle competenze del saper fare; il CPT (comitato tecnico paritetico) come fornitore del saper fare in sicurezza; la Cassa Edile che deve registrare i crediti formativi ottenuti attraverso l'opera degli altri due enti. Gli Enti devono essere in grado di recepire i nuovi compiti assegnati loro dalle parti sociali.

L'importanza di detti percorsi formativi è considerata dalla parti sociali, nell' "Avviso comune", strumentale sia alla *"lotta all'evasione fiscale e contributiva"* e sia al raggiungimento di una maggiore *"sicurezza nei cantieri"*.

Infatti Il tema della regolarità del lavoro risulta essere infatti strettamente e spesso, drammaticamente, connesso con quello della sicurezza dei lavoratori.

Per questo, nell' "Avviso" sono proposte delle agevolazioni *"per le imprese che dimostrino di operare per la sicurezza dei lavoratori, anche tramite*

¹⁶⁸ Dalla relazione del segretario nazionale Feneal-UIL.... cit.

*corsi di formazione, utilizzando gli enti paritetici previsti dalla contrattazione collettiva di settore, Casse Edili, Scuole Edili e Comitati paritetici per la prevenzione infortuni, l'igiene e la sicurezza sul lavoro*¹⁶⁹.

Al fine di realizzare tutto quanto le parti sociali hanno proposto, esse prevedono anche degli interventi finalizzati alla *“programmazione dell'attività ispettiva, con priorità nei confronti delle imprese non iscritte alla Cassa Edile*¹⁷⁰.

I vari punti e le proposte contenute nell' "Avviso comune" sono state presentate al Ministero del Lavoro e al Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, in un Tavolo composto anche dalle parti sociali.

6.2.2 La promozione di un monitoraggio permanente sulle imprese non iscritte alle Casse Edili da parte del Ministero del Lavoro: l'impresa iscritta acquista lo status di “impresa regolare”

Quanto sottoscritto il 16 dicembre 2003 nell' Avviso comune dall'ANCE, dalle altre associazioni nazionali di categoria, unitamente ai sindacati nazionali del settore delle costruzioni Fillea-CGIL, Filca-CISL, Feneal-UIL, è stato, quindi, recepito dal dicastero del Welfare con una lettera circolare¹⁷¹.

Con tale provvedimento è stato fissato l'importante principio circa l'importanza di avviare una collaborazione permanente con le Casse Edili al fine di realizzare un *“monitoraggio permanente”* sulle imprese e sulla

¹⁶⁹ Dall' Avviso comune cit.

¹⁷⁰ Dall' Avviso comune cit.

¹⁷¹ Circ. n. 351 del 16 marzo 2004.

mano d'opera edile, *“avendo cura di orientare in via del tutto prioritaria le attività nei confronti delle aziende non iscritte alla Cassa Edile”*¹⁷².

La circolare, definendo il settore delle costruzioni come un settore *“particolarmente a rischio sia sotto il profilo del lavoro nero che degli infortuni e, pertanto meritevole di specifici e mirati interventi ispettivi”*¹⁷³, evidenzia anche l'importanza che gli organi di vigilanza coinvolgano e collaborino con le parti sociali al fine di ricevere da essi le indicazioni necessarie.

Il dicastero fissa le linee operative sulla base delle quali gli organi periferici dello stesso ministero hanno incentrato, nel corso del 2004, la programmazione dell'attività ispettiva e di vigilanza per il settore edile.

Da tali linee operative, suggerite nella circolare, emerge l'importanza attribuita, per la regolarità aziendale, alla Cassa Edile e, conseguentemente, anche se per via indiretta, agli altri enti paritetici del settore edile (CPT-comitato paritetico tecnico- e Ce.F.M.E.- centro formazione maestranze edili), per quanto attiene alle tematiche in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro e di formazione e informazione.

Il Ministero, nel programmare una attività di monitoraggio trimestrale dell'andamento dell'attività svolta, mette in rilievo alcuni criteri fondamentali ed evidenzia diverse necessità territoriali.

¹⁷² Circ. n. 351 del 16 marzo 2004.

¹⁷³ Circ. n. 351, 16 marzo 2004.

In particolare per il Ministero è necessario:

a) A livello provinciale

- interessare le parti sociali, imprenditoriali e dei lavoratori, anche mediante i CLES (Comitati locali per l'emersione e il sommerso) sulle iniziative relative alla vigilanza al fine di ricevere eventuali indicazioni per la individuazione di situazioni considerate particolarmente a rischio e per le quali si ritengano necessari interventi mirati;
- coinvolgere le competenti AUSL ai fini di realizzare un necessario coordinamento e un raccordo per stabilire i criteri di intervento e programmando, ove necessario, anche un'attività ispettiva congiunta con le Direzioni provinciali del lavoro;
- di effettuare un censimento di tutti i cantieri edili in ambito provinciale avvalendosi anche della collaborazione dei militari dell' Arma dei Carabinieri e, tramite le Casse Edili, effettuare un monitoraggio sulle aziende e sui lavoratori riconoscendo l'opportunità di orientare, in via del tutto prioritaria, la vigilanza verso quelle aziende non iscritte alla Cassa e, quindi, non facenti parte del sistema degli enti paritetici.

b) A livello regionale

- di coinvolgere i Comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 27 del d. lgsl. 626/94, rappresentando gli obiettivi

dell'amministrazione e promuovendo le opportune azioni di sensibilizzazione nei confronti degli organismi istituzionali.

Insomma, anche da parte del Ministero, viene riconosciuta l'importanza di un'attività di vigilanza, specialmente verso le imprese non iscritte, unitamente al riconoscimento dell'importanza dell'applicazione della contrattazione di settore attraverso l'adesione al complessivo sistema paritetico e contrattuale.

Si tratta evidentemente, di importanti direttive del Ministero, dalle quali emerge un dato politico e sociale di grande rilievo, e cioè il fatto che *“l'iscrizione alla Cassa edile e, quindi, l'adesione al sistema degli enti paritetici si pone, in linea generale di principio, come caratteristica di regolarità delle imprese edili”*, e che, tra l'altro, l'iscrizione suddetta persegue anche l'obiettivo di *“realizzare parità di trattamento retributivo, normativo e previdenziale tra tutte le maestranze impegnate nel settore delle costruzioni edili”*¹⁷⁴.

Ed è in considerazione di tali ufficiali riconoscimenti, che si può affermare che, sostanzialmente, lo status di impresa regolare va coincidere sempre più con quello di impresa iscritta alla Cassa Edile.

¹⁷⁴ Cfr. ALBERTO MASSARA, *“Più controlli sulle imprese non iscritte alle Casse Edili”*, in *Costruttori romani*, luglio- agosto 2004, p. 30.

6.2.3 La Convenzione nazionale tra le parti sociali e la Circolare INPS, INAIL e Casse Edili sul rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)

In seguito alla Circolare del Ministero del lavoro del 16 marzo 2004 e, in attuazione dell' Avviso comune del 16 dicembre 2003, ci si era ormai avviati verso un sistema che facesse dell'appartenenza al circuito delle Casse Edili una caratteristica sempre più importante, anzi direi indispensabile, per un'impresa che operi in questo settore.

Infatti, da una parte, l'Avviso comune, recependo quanto previsto dal decreto legislativo 276/2003, stabilisce che un'impresa è in regola qualora essa abbia compiuto i versamenti contributivi anche nei confronti della Cassa Edile e, d'altra parte, la Circolare ministeriale ribadisce l'importanza dell'applicazione della contrattazione di settore, ravvisando nell'adesione al complessivo sistema paritetico e contrattuale una caratteristica di regolarità delle imprese, prevedendo, a tal fine, una serie di controlli soprattutto verso le aziende non iscritte alla Cassa Edile.

Tutto sommato, la certificazione, mediante un unico documento attestante la regolarità contributiva nei confronti di INPS, di INAIL e anche della Cassa Edile, era già divenuta obbligatoria per i lavori pubblici con la Legge 266 del 22 novembre 2002 di conversione del D.L. 25 settembre 2002, n. 210¹⁷⁵; quindi, con il decreto legislativo 27/2003, tale certificazione viene estesa anche al campo dei lavori privati.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Vedi art. 2 del D.L. 25 settembre 2002, comma 1: "*le imprese affidatarie di un appalto pubblico sono tenute a presentare alla stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva a pena di revoca dell'affidamento*" e comma 1-bis: "*la certificazione di cui al comma 1 deve essere presentata anche dalle imprese che gestiscono servizi e attività in*

Ebbene, in seguito all' Avviso comune e alla Circolare, è cominciato un percorso laborioso e complesso che ha portato, in data 15 aprile 2004, alla stipulazione della Convenzione per il rilascio del DURC tra le imprese di costruzione (industriali, artigiane e cooperative) e i sindacati nazionali edili e, in attuazione della Convenzione, ad una Circolare INPS, INAIL e Casse Edili sul DURC approvata da parte dell' Ufficio Legislativo del Ministero del Lavoro in data 12 luglio 2005 e sottoscritta anche dagli istituti interessati (INPS INAIL e Comitato per la bilateralità tra le Parti sociali).

L'oggetto della Convenzione e poi della circolare consiste nell'adozione da parte di INPS INAIL e Cassa Edile, con riferimento ai *“lavori sia pubblici che privati”* del settore edile, di *“misure comuni tecnico-organizzative finalizzate a semplificare le fasi di richiesta e rilascio di un documento unico di regolarità contributiva da parte della Cassa Edile, dal quale si evinca contestualmente la regolarità contributiva di una impresa, come risultante dai documenti e dagli archivi di INPS, INAIL e Casse edili”*¹⁷⁷.

Nella Circolare si specifica che la regolarità contributiva riguarda tutti gli *“appalti pubblici e i lavori privati in edilizia soggetti al rilascio di concessione ovvero denuncia di inizio attività (DIA)”* e che tale regolarità è richiesta anche *“ai fini del rilascio dell’attestazione SOA e dell’iscrizione*

convenzione o concessione con l'ente pubblico, pena la decadenza della convenzione o la revoca della concessione” e comma 2: “ entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'INPS, l'INAIL, stipulano convenzioni al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva”.

¹⁷⁶ L'evoluzione legislativa che ha condotto all'obbligatorietà della disciplina della Cassa Edile, sia per i lavori pubblici che privati, e tutti i conseguenti problemi in materia di estensione erga omnes dei contratti collettivi, sono stati trattati al CAP. 3.

¹⁷⁷ Cfr. art. 1 della Convenzione nazionale per il rilascio del DURC, 15 aprile 2004.

*all'albo dei fornitori nonché in tutti i casi sia necessario ai fini dell'assegnazione di agevolazioni, finanziamenti o sovvenzioni*¹⁷⁸.

Il DURC, dunque, rappresenta un utile strumento per l'osservazione delle dinamiche del lavoro ed una nuova forma di contrasto al lavoro sommerso e consente il monitoraggio dei dati e delle attività, delle imprese affidatarie di appalti, *“anche ai fini della creazione di un'apposita banca dati utile per ostacolare la concorrenza sleale nella partecipazione alle gare”*¹⁷⁹.

Ai fini del rilascio del DURC, nella Circolare si distingue tra lavori pubblici e privati.

Per i lavori pubblici, in sostanza l'impresa deve costantemente dimostrare la propria regolarità, in riferimento ai versamenti contributivi ai dipendenti.

A tal fine, la certificazione di regolarità contributiva deve essere rilasciata:

- per la verifica della dichiarazione dell'assolvimento degli obblighi contributivi (dichiarazione che può essere resa solamente in sede di partecipazione alla gara pubblica);
- per l'aggiudicazione dell'appalto, ove pretesa;
- per la stipula del contratto;
- per il pagamento degli stati di avanzamento lavori;
- per il collaudo e per il pagamento del saldo finale.¹⁸⁰

E' da rilevare che l'adempimento previsto dal secondo comma dell'art. 9 del DPCM 10 gennaio 1991, n. 55, e cioè la trasmissione trimestrale delle copie dei versati contributivi, previdenziali ed assicurativi, nonché di quelli

¹⁷⁸ Cfr. Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005, punto 2 lett. A.

¹⁷⁹ Dalla premessa della Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005.

¹⁸⁰ Come previsto dal punto 2 lett. C della Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005.

dovuti agli organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva, può essere assolto mediante presentazione del DURC.

Per i lavori privati, invece, il DURC deve essere richiesto prima dell'inizio dei lavori oggetto di concessione o di denuncia di inizio attività.

La certificazione di regolarità contributiva dovrà essere rilasciata sulla base di alcuni requisiti tassativamente indicati.

Infatti la Circolare vincola la Cassa Edile, ai fini dell'emissione della certificazione, a delle condizioni tassative che servono ad ancorare questa certificazione a criteri oggettivi, per la valutazione dei quali è sottratta alla Cassa ogni valutazione discrezionale.

Tali condizioni sono chiamate *“requisiti di regolarità”*.

Nella Circolare, inizialmente vengono indicati alcuni requisiti generali.

Infatti, viene definita la regolarità contributiva riferendola *“alla correntezza nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assicurativi e assistenziali nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile, riguardanti l'intera situazione aziendale”*¹⁸¹.

Il riferimento all'*intera situazione aziendale* è da ricondursi, come esplicitamente illustrato nella Circolare, all'unicità del rapporto assicurativo e previdenziale instaurato tra l'impresa e gli enti al quale vanno riferiti tutti gli adempimenti connessi, nonché alla finalità propria delle recenti disposizioni dirette a consentire l'accesso agli appalti solo alle imprese *“qualificate”*.

¹⁸¹ Cfr. punto 3 lett.A) della Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005.

La correttezza nei pagamenti e negli adempimenti, richiesta ai fini della regolarità, è rilevata *“alla data indicata nella richiesta oppure, qualora questa manchi, alla data di redazione del certificato”*¹⁸².

Nel passaggio successivo della Circolare si prevede che per la verifica della dichiarazione, la regolarità debba sussistere *“alla data in cui l’impresa ha dichiarato la propria situazione”*; in sostanza non rilevano eventuali regolarizzazioni successive.

In seguito, si procede all’elencazione dei *“requisiti particolari di regolarità”* in base ai quali la regolarità contributiva si possa considerare acquisita ai fini INPS, ai fini INAIL e ai fini della Cassa Edile.

Ai fini della Cassa Edile è previsto:

- che la posizione di regolarità contributiva dell’impresa sia verificata dalla Cassa Edile ove ha sede l’impresa per l’insieme dei cantieri attivi e degli operai occupati nel territorio di competenza della Cassa stessa;
- che la Cassa Edile emetta il certificato di regolarità contributiva a condizione che la verifica di cui sopra abbia dato esito positivo e la cassa medesima abbia verificato a livello nazionale che l’impresa non sia tra quelle segnalate come irregolari; (ogni Cassa Edile è tenuta a fornire mensilmente all’apposita banca dati nazionale di settore l’elenco delle imprese non in regola, e alla banca dati nazionale è affidato il compito di tenere l’elenco delle imprese non

¹⁸² Cfr. punto 3 lett. A) della Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005.

- in regola e di rispondere tempestivamente alle richieste di verifica della regolarità delle imprese);
- che l'impresa possa considerarsi in regola quando abbia versato i contributi e gli accantonamenti dovuti, compresi quelli relativi all'ultimo mese per il quale è scaduto l'obbligo di versamento all'atto della richiesta di certificazione;
 - che, quale ulteriore condizione di regolarità, l'impresa dichiari nella denuncia alla Cassa Edile, per ciascun operaio, un numero di ore lavorate e non (specificando le causali di assenza), non inferiore a quello contrattuale;
 - che, per i lavori pubblici, la certificazione di regolarità contributiva in occasione dello stato di avanzamento dei lavori o dello stato finale sia rilasciata a norma di legge dalla Cassa edile competente per territorio per il periodo e per il cantiere per il quale è effettuata la richiesta di certificazione (a tal fine è necessario che l'impresa inserisca nella denuncia l'elenco completo dei cantieri attivi, indicando per ciascun lavoratore il singolo cantiere in cui è occupato);
 - che, infine, il rilascio della certificazione di regolarità contributiva ai sensi dell'art. 9 co. 76 della legge n. 415 del 1998, possa essere effettuato esclusivamente dalle Casse Edili regolarmente costituite a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei

lavoratori che siano, per ciascuna parte, comparativamente più rappresentative nell'ambito del settore edile.¹⁸³

I soggetti abilitati alla richiesta del DURC sono:

- le imprese che applicano i contratti collettivi nazionali del settore edile,
- le Pubbliche Amministrazioni,
- gli Enti privati a rilevanza pubblica e
- le SOA (società organismi di attestazione).¹⁸⁴

Le parti hanno stabilito che la richiesta vada inoltrata alla “Cassa Edile competente per territorio” e che, quindi, in caso essa sia stata presentata all'INPS o all'INAIL, detti istituti debbano “trasmettere la richiesta medesima alla Cassa Edile”¹⁸⁵.

Per la richiesta è stato elaborato un apposito modello unificato.

I soggetti abilitati alla richiesta dovranno inoltrare il Documento Unico di Regolarità Contributiva “per via telematica ovvero presso ogni sportello costituito appositamente presso la cassa edile competente per territorio. Tale sportello comunica con INPS e INAIL per via telematica”.¹⁸⁶

In seguito alla richiesta sarà effettuata un'istruttoria per accertare la regolarità contributiva della ditta.

L'istruttoria viene compiuta “separatamente da ciascuno degli Enti”, e il suo esito viene sottoposto alla “validazione del funzionario responsabile del provvedimento” ed in seguito, “inserito nella specifica procedura

¹⁸³ Così come previsto al punto 3, lett.A), III della Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005.

¹⁸⁴ Come previsto nell'art.2 della Convenzione nazionale per il rilascio del DURC, 15 aprile 2004.

¹⁸⁵ Cfr. art. 2 della Convenzione nazionale per il rilascio del DURC, 15 aprile 2004.

¹⁸⁶ Cfr. art. 3 della Convenzione nazionale per il rilascio del DURC, 15 aprile 2004.

*informatica al fine di certificare la regolarità/irregolarità per la parte di propria spettanza*¹⁸⁷.

Infine, è la Cassa Edile che deve provvedere *“all’emissione e alla trasmissione al richiedente del Documento concernente la posizione contributiva dell’impresa, attestando anche la regolarità ai fini INPS e INAIL, secondo quanto acquisito dai rispettivi istituti”*¹⁸⁸.

Il DURC verrà prodotto dal sistema solo nel momento in cui *“tutti gli Enti avranno inserito in procedura l’esito dell’istruttoria e, comunque, entro 30 giorni dalla richiesta”*.

Nel caso in cui, anche uno solo degli Enti, dovesse dichiarare l’impresa irregolare, verrà rilasciato un Documento Unico attestante la non regolarità dell’impresa.

Si avrà, quindi, un DURC negativo.

E’ importante sottolineare che in questa eventualità, oltre alle ordinarie azioni di recupero crediti da parte degli enti, l’impresa, nei lavori pubblici, perderà l’aggiudicazione dell’appalto, non potrà stipulare contratti di appalto o sub appalto, non avrà diritto al pagamento dei SAL o delle liquidazioni finali; nei lavori privati, avrà la sospensione del titolo abilitativo connesso alla concessione edilizia o alle DIA; non avrà l’attestazione da parte delle SOA¹⁸⁹.

La circolare, come detto, fissa in 30 giorni il tempo massimo per il rilascio del DURC. A questo proposito si prevede¹⁹⁰ che nel caso in cui tale

¹⁸⁷ Cfr. punto 4 lett.B) della Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005.

¹⁸⁸ Cfr. art. 4 della Convenzione nazionale per il rilascio del DURC, 15 aprile 2004.

¹⁸⁹ Vedi sul punto, *Casse Edili news, foglio di informazione nazionale*, n. 4, Dicembre 2004.

¹⁹⁰ Punto 5, lett C) della Circ. INPS, INAIL, Cassa Edili sul DURC, 12 luglio 2005.

termine decorra senza che Inail e Inps si siano pronunciati, scatta il cosiddetto “*silenzio-assenso*” relativamente alla regolarità nei confronti di tali Enti e, quindi, il DURC dovrà esser emesso.

Il silenzio-assenso non può essere applicato alle Casse Edili per la natura privatistica di esse.

La Circolare sul DURC, così come approvata da parte dell'Ufficio legislativo del Ministero del Lavoro, come si legge nella lettera di accompagnamento alla stessa, a firma del Sottosegretario On.le Maurizio Sacconi, segna un momento particolarmente importante “*in quanto entra finalmente a regime un decisivo strumento di contrasto al lavoro irregolare nel comparto edile*”.

La Circolare, infatti, come detto, individua le condizioni a cui le aziende devono attenersi per potersi ritenere in regola con gli adempimenti contributivi e stabilisce regole certe e trasparenti applicabili a tutti gli operatori del settore.

In più, per tale attività di certificazione sono utilizzati come principali strumenti proprio gli Enti Bilaterali. A tale proposito si legge ancora nella lettera suddetta che: “*la verifica della regolarità contributiva da parte delle Casse Edili, sulla base del fondamentale principio di autonomia contrattuale delle organizzazioni maggiormente rappresentative del settore, costituisce altresì un importante esempio di coinvolgimento degli Enti Bilaterali, quale espressione delle parti sociali, in un’ottica non solo di affiancamento ai soggetti pubblici tradizionalmente operanti in tale ambito, ma anche di semplificazione delle procedure svolte da questi ultimi*”.

Il sistema del rilascio del DURC sarà operativo a decorrere dal 1° gennaio 2006.

Va quindi rilevato l'importante ruolo acquisito dalle Casse Edili nell'ambito della procedura di certificazione della regolarità contributiva in seguito al decreto legislativo 276/2003.

Infatti, grazie a tale provvedimento, in primo luogo le Casse divengono le titolari di un compito importante, cioè quello del rilascio della certificazione, ma, ancor più importante, l'appartenenza al sistema delle Casse diventa sinonimo di regolarità dell'impresa.

Un sistema siffatto comporta degli indubbi vantaggi per l'intero settore edile, sia dal punto di vista della persona del lavoratore, sia dal punto di vista delle imprese.

Per il lavoratore, infatti, l'adesione al complessivo sistema paritetico delle Casse Edili rappresenta una forte tutela poiché, oltre a garantirgli una serie di prestazioni retributive, assistenziali e previdenziali, gli garantisce anche, un percorso di formazione e crescita professionale, attribuendogli delle qualifiche riconosciute, certificate e soprattutto "portatili" ed anche il rispetto delle normative sulla sicurezza nei luoghi di lavoro; e ancora gli garantisce la regolarità dell'impresa stessa.

Per le imprese, detta adesione rappresenta un costo ma, allo stesso tempo, permette il realizzarsi di una situazione in cui tutte le imprese operano in condizioni di parità e trasparenza poiché tutte sono tenute all'iscrizione alle Casse e al rispetto della stessa disciplina, sia per quanto attiene alla regolarità contributiva, sia per quanto attiene al rispetto delle

normative sulla sicurezza e, tal fine, sono tutte soggette ad un costante monitoraggio.

Tutto ciò è principalmente volto a fronteggiare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare tanto diffuso nel comparto edile, ed alla realizzazione di una perequazione tra imprese che non permetta a nessuna impresa di operare, nei confronti delle altre, una concorrenza sleale.

6.3 La certificazione dei contratti di lavoro

Il decreto legislativo 276/2003 introduce anche un altro importante istituto, quello della certificazione dei rapporti di lavoro.

Si tratta di un nuovo sistema introdotto nell'ordinamento del lavoro italiano finalizzato a prevenire l'adozione di forme di lavoro irregolare e volto a ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro.

A tale riguardo, infatti, le parti possono ottenere la certificazione del contratto secondo la procedura volontaria stabilita nel titolo VII, Capo I, del provvedimento legislativo suddetto.

Nel contesto delle procedure di certificazione potranno avere un ruolo di primaria importanza le nostre Casse Edili, infatti, l'art. 75 e seguenti del decreto legislativo 276/03, precisa che sono organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro *“le Commissioni istituite presso gli Enti bilaterali costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale quando la Commissione di certificazione sia costituita*

nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale; le Direzioni Provinciali del Lavoro e le Università pubbliche e private".¹⁹¹

La procedure di certificazione, come previsto dal decreto legislativo suddetto, *"è volontaria e consegue obbligatoriamente a una istanza scritta e comune alle parti del contratto"*¹⁹².

Inoltre nel decreto è stabilito che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali debba adottare *"codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi"* e che tali codici debbano recepire, ove esistenti, *"le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*¹⁹³.

"L'accertamento giurisdizionale dell'erroneità della qualificazione del rapporto ha effetto dal momento della conclusione dell'accordo contrattuale", mentre *"l'accertamento sulla difformità tra programma negoziale e quello effettivamente realizzato ha effetto a partire dal momento in cui la sentenza accerta che ha avuto inizio la difformità"*¹⁹⁴.

Comunque, chi intenda proporre un ricorso giurisdizionale contro la certificazione deve obbligatoriamente e preventivamente rivolgersi *"alla*

¹⁹¹ Cfr. art. 76 del decreto legislativo 276/03.

¹⁹² Cfr. art. 78, comma 1 de d.lgs. 276/2003.

¹⁹³ Cfr. art. 78, comma 4 del d. lgs. 276/03.

¹⁹⁴ Cfr. art. 80, comma 2 del d. lgs. 276/03.

*Commissione che ha adottato l'atto per tentare il tentativo obbligatorio di conciliazione ai sensi dell'art. 410 del codice di procedura civile*¹⁹⁵.

Gli organi abilitati alla certificazione sono altresì *“competenti a certificare le rinunzie e le transazioni di cui all'art. 2113 del codice civile a conferma della volontà abdicativi e transattiva delle parti stesse”*¹⁹⁶.

Le sedi abilitate alla certificazione sono anche competenti a svolgere *“attività di consulenza e assistenza effettiva alle parti contrattuali”*¹⁹⁷ sia in relazione alla stipula del contratto di lavoro e del relativo programma negoziale, sia in relazione alle modifiche dello stesso programma concordate in sede di attuazione del rapporto di lavoro, con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti ed alla esatta qualificazione dei contratti di lavoro.

6.3.1 Interposizione illecita e appalto genuino: l'attività di certificazione che dovranno svolgere le Casse Edili

Di particolare rilevanza, ai fini che a noi maggiormente interessano, è l'attività di certificazione da compiere in sede di stipulazione di un appalto di cui all'art. 1655 del codice civile e nella fase di attuazione del relativo programma negoziale.

Questo soprattutto ai fini della concreta distinzione tra somministrazione di lavoro e appalto genuino ai sensi delle disposizioni contenute nel decreto.

Il Titolo III del decreto legislativo 276/2003 contiene la disciplina della somministrazione di manodopera.

¹⁹⁵ Cfr. art. 80, comma 4 del d. lgs. 276/03.

¹⁹⁶ Cfr. art. 82 del d. lgs. 276/03.

¹⁹⁷ Cfr. art. 81 del d. lgs. 276/03.

Il decreto contiene due specifici riferimenti alla contrattazione dell' edilizia, sia con riguardo al passaggio dal precedente istituto del lavoro temporaneo a quello della somministrazione di manodopera, sia con riguardo al trattamento economico complessivo da riconoscersi al lavoratore in somministrazione presso l'impresa utilizzatrice.

La somministrazione di manodopera è un contratto con il quale l'agenzia, a ciò appositamente autorizzata con decreto ministeriale, fornisce manodopera ad altro soggetto che usufruisce della prestazione lavorativa dei dipendenti dell'agenzia medesima.

Detto contratto è disciplinato dagli articoli da 20 a 28 del decreto legislativo 276/03.

In sostanza si tratta di un contratto che sostituisce due istituti fra loro complementari: il contratto di fornitura di prestazioni lavoro temporaneo (e cioè quello che intercorreva tra l'impresa fornitrice e l'impresa utilizzatrice) e il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo (e cioè quello che intercorre tra l'impresa fornitrice e il singolo lavoratore)¹⁹⁸.

Di questi contratti, infatti, previsti e disciplinati dai primi 11 articoli della l. n. 196/1997, viene disposta l'abrogazione dall' 85, comma 1, lett. f) del d.lgs. 276/2003.

Va osservato che la nuova disciplina riproduce largamente i contenuti, anche letterali, della normativa abrogata, conferendo comunque alla materia un diverso assetto sistematico e introducendo importanti semplificazioni.

¹⁹⁸ Circ. della Confindustria n. 17686 del 17 ottobre 2003.

Una previsione di forte rilevanza è quella secondo cui il contratto di somministrazione di lavoro può essere concluso anche a tempo indeterminato, per una serie articolata e “nominata” di attività, laddove la normativa abrogata ammetteva il contratto di fornitura solo per esigenze di carattere temporaneo dell’impresa.

Altrettanto importante è l’eliminazione di un altro profilo di rigidità, che riduceva le potenzialità operative della fornitura di lavoro temporaneo disciplinata dalla legge 196/1997, e cioè la necessità che le esigenze di carattere temporaneo, che permettevano il ricorso a tale fattispecie contrattuale, dovessero corrispondere ad alcune categorie tipologiche indicate dalla legge stessa, al di fuori delle quali la stipulazione del contratto di fornitura non era consentita.

Il d. lgs. n. 276/2003 elimina, dunque, detta necessità conferendo maggiore elasticità all’istituto, abbandonando, per la somministrazione a tempo determinato, il criterio limitativo della nominatività dei casi in cui la stessa è ammissibile, e sostituendolo con quello delle causali giustificanti le ordinarie assunzioni a termine (ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo, sostitutivo)¹⁹⁹.

Inoltre, va sottolineato il riferimento alla contrattazione collettiva che il legislatore compie sia riguardo alla somministrazione a tempo determinato che a quella a tempo indeterminato.

Infatti, per quanto attiene alla somministrazione a tempo determinato, egli affida ai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati

¹⁹⁹ Come previsto dall’art. 20, comma 4 del d.lgs. 276/03.

comparativamente più rappresentativi, l'individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione di tale istituto²⁰⁰; e per quanto riguarda la somministrazione a tempo indeterminato, dopo aver individuato le causali che la legittimano, rimette ai contratti collettivi la facoltà di integrare tali ipotesi²⁰¹.

Comunque, con specifico riferimento all'edilizia, l'art. 20 comma 2, lett. h) individua, come esigenze che legittimano il ricorso alla somministrazione di manodopera, *“particolari attività produttive le quali richiedono più fasi successive di lavorazioni, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa”*.

Il lavoratore assunto con contratto di somministrazione *“non è computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini dell'applicazione delle normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla materia dell'igiene e della sicurezza sul lavoro”*²⁰².

L'utilizzatore, dunque, è responsabile nei confronti del lavoratore per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi.

I lavoratori dipendenti dal somministratore inviati in missione hanno *“diritto ad un trattamento economico e normativo complessivo non inferiore a quello dei dipendenti dell'utilizzatore, a parità di mansioni”*²⁰³.

In tale previsione, il legislatore fa espressamente salve le clausole contrattuali stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196/97.

²⁰⁰ Vedi art. 20, comma 4, del d. lgs. 276/03.

²⁰¹ Vedi art. 20, comma 3, lett. i).

²⁰² Cfr. art. 22, comma 5 del d. lgs. 27/703.

²⁰³ Cfr. art. 23, comma 1 del d. lgs. 276/03.

Per l'edilizia si tratta della particolare disciplina in base alla quale ai lavoratori temporanei, e quindi ai lavoratori in somministrazione forniti alle imprese utilizzatrici edili, deve essere applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale di settore, ivi compresi l'iscrizione e i relativi versamenti agli enti paritetici²⁰⁴.

In proposito va citato L'Accordo tra le parti sociali del settembre 2003, in cui si prevede l'accantonamento in Cassa Edile del contributo per la formazione professionale del 4% dovuto per legge dalle imprese di lavoro temporaneo.

Quanto ivi previsto, che ribadisce l'analoga disposizione contenuta nel contratto collettivo nazionale di settore, va riferito al contributo del 4% dovuto ora dalle agenzie di somministrazione in base all'art. 12 del decreto in esame.

Le agenzie in questione dovranno pertanto provvedere al relativo versamento alla Cassa Edile, per il prescritto intervento formativo in materia di sicurezza a favore dei lavoratori in somministrazione.

Sono posti a carico del somministratore gli oneri contributivi, previdenziali, assicurativi e assistenziali, con obbligazione solidale dell'utilizzatore²⁰⁵.

Il regime transitorio tra lavoro temporaneo e somministrazione è disciplinato dall'art. 86, comma 3, il quale prevede, fino alla scadenza dei contratti collettivi e salvo diverse intese, il mantenimento dell'efficacia delle clausole contrattuali sino alla naturale scadenza dei contratti collettivi di riferimento.

²⁰⁴ Dalla Circ. ANCE (associazione nazionale costruttori edili) n. 78 del 28/10/2003.

²⁰⁵ Come previsto dal combinato disposto degli art. 25, comma 1 e 23, comma 3 del d. lgs. 276/03.

Per l'edilizia, invece, in base a quanto disposto dall'ultimo periodo del predetto comma 3, tale efficacia permane "sine die", salvo disdetta o recesso unilaterale.

L'art. 29 del decreto contiene la distinzione tra contratto di appalto di cui all'art. 1655 del c.c. e la somministrazione di manodopera.

Occorre tenere presente, a questi fini, che il decreto, con l'art. 85, comma 1, lett. c), ha espressamente abrogato la legge n. 1369/60 sul divieto di intermediazione di manodopera e che da ciò ne è conseguita la modifica della configurazione dell'appalto, con particolare riguardo al mero apporto di manodopera da parte dell'appaltatore.

Innanzitutto l'istituto dell'appalto viene ricondotto alla sua matrice originaria, e cioè nell'ambito dell'art. 1655 del c.c. per il quale, come noto, l'appalto è *"il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro"*.

Ora, con l'abrogazione della citata legge, risulta abrogata anche la presunzione di legge in base alla quale era da intendersi intermediazione di manodopera, e per ciò vietata, l'appalto ove l'appaltatore impiegasse capitali, macchine e attrezzature fornite dall'appaltante, anche dietro compenso per detto uso²⁰⁶.

Con la nuova normativa, il legislatore individua la differenza sostanziale tra somministrazione e appalto, affievolendo l'importanza dell'apporto di

²⁰⁶ Vedi Circ. Confindustria n. 17686 del 17/10/2003.

macchinari e materiali, secondo l'orientamento già in parte presente nella giurisprudenza.

L'elemento distintivo infatti è ora dato dall'organizzazione dei mezzi da parte dell'appaltatore che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto nonché per l'assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.

Con l'entrata in vigore del decreto in esame, dunque, è in linea di principio *“lecito l'appalto nel quale la prestazione lavorativa sia la componente prevalente, nel presupposto che sussista l'effettivo controllo del personale da parte dell'appaltatore, il quale si inserisce nel processo produttivo assumendo il compito di portare a compimento una parte o una fase di esso con assunzione del rischio d'impresa”²⁰⁷.*

Nell'ipotesi in cui non fosse presente tale indispensabile requisito, sicchè i lavoratori dovessero essere sottoposti alle direttive dell'appaltante, risultando in tal modo inseriti nel contesto gerarchico di quest'ultimo, verrebbe a mancare l'assunzione del tipico rischio d'impresa connesso all'ottenimento dello specifico risultato dedotto nel contratto, quindi l'appalto, avendo ad oggetto unicamente la prestazione lavorativa, sarà da considerarsi illecito, con le conseguenti sanzioni penali stabilite nel decreto legislativo di cui trattasi per le ipotesi di somministrazione di manodopera irregolare.

²⁰⁷ Circ. ANCE, n. 78 del 28/10/2003.

E qui, i nostri enti bilaterali, e per l'edilizia in particolare, le Casse Edili, saranno le incaricate di attuare quelle procedure di certificazione di cui al Capo primo del Titolo VIII del d. lgs. 276/2003 ai fini della distinzione tra somministrazione di lavoro e appalto ai sensi delle disposizioni contenute nel Titolo III dello stesso decreto legislativo (art. 84, comma1).

A questo proposito, l'art. 84 del d. lgs. in questione, prevede l'adozione, mediante decreto ministeriale, di *“codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto fra l'altro della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della effettiva assunzione del rischio da parte dell'appaltatore”*. Infatti, poiché il comma 1 dell'art. 29 è molto chiaro nell'attribuire specifico ed autonomo rilievo legittimante all'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, ragioni di evidente coerenza interpretativa e sistematica comportano che la reale organizzazione dei mezzi, di cui all'art. 84 comma 2, vada intesa nella stessa accezione adottata nell' art. 29, vale a dire anche come potere di organizzare e dirigere mezzi immateriali che possono essere costituiti ad esempio da un insieme di energie lavorative individuali²⁰⁸.

I codici e gli indici presuntivi di cui all'art. 84 comma 2, dovranno recepire, se esistenti, *“le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*²⁰⁹.

²⁰⁸ Circ. Confindustria cit.

²⁰⁹ Cfr. art. 84 comma 2 del d. lgs. 276/03.

A questo riguardo le parti sociali nel formulare le indicazioni relative alle buone pratiche ed agli indici presuntivi, dovranno fornire criteri univoci al fine di tracciare una netta demarcazione tra appalto genuino ed interposizione illecita²¹⁰.

6.4. Conclusioni

Le innovazioni attinenti gli enti bilaterali dettate dalla recente riforma del mercato del lavoro, dunque, costituiscono un'opportunità importante per le Casse Edili.

Attraverso tale intervento legislativo, infatti, esse ottengono un importante riconoscimento, che può essere strumentale all'esecuzione degli obiettivi condivisi sul piano contrattuale.

Basti pensare allo status di "impresa regolare", ormai riconosciuto ufficialmente in forza del decreto 276/2003, alle imprese in regola con i versamenti contributivi alla Cassa Edile; alla facoltà di monitoraggio su tutte le imprese del settore che le Casse Edili sono chiamate a svolgere al fine dell'attestazione di regolarità delle imprese stesse.

Tale attività dovrà essere strumentale alla realizzazione di una adesione generale all'intero sistema contrattuale, adesione volta principalmente a tutelare la persona del lavoratore attraverso l'applicazione della disciplina garantistica del contratto collettivo.

²¹⁰ Circ. Confindustria cit.

Infatti, l'iscrizione alla Cassa Edile, oltre a perseguire in primo luogo l'obiettivo di realizzare parità di trattamento retributivo, normativo e previdenziale tra tutte le maestranze impegnate nel settore delle costruzioni edili, comporta l'adesione all'intero sistema degli enti paritetici previsti dalla contrattazione collettiva, e quindi anche agli enti di formazione professionale e agli enti di igiene e sicurezza sul lavoro.

In pratica, l'obbligo di adesione a tale sistema, che rappresenta un costo aggiuntivo per le imprese, costituisce, invece, per il lavoratore una importante garanzia e una efficace tutela.

CAPITOLO SETTIMO

Il fondo pensionistico di previdenza complementare istituito dalle parti sociali del settore edile: il fondo PREVEDI

7.1 Cos'è e come funziona il fondo PREVEDI

Il D.Lgs. 124 del 21 aprile 1993, che disciplina le forme pensionistiche complementari, a norma dell'art 3, comma 1, lettera v, della Legge 23 ottobre 1992, n. 421, è il provvedimento che istituisce nel nostro Paese la previdenza complementare attraverso i Fondi Pensione.

I Fondi Pensione danno vita al, così detto, secondo pilastro della previdenza, dove il primo pilastro è rappresentato dal sistema previdenziale pubblico e il terzo da quello privato individuale.

Detti Fondi sono organismi istituiti per garantire ai lavoratori, sia dipendenti che autonomi, un trattamento previdenziale complementare a quello della previdenza obbligatoria.

Lo scopo principale dei Fondi è quello di dare una risposta efficace al minor grado di copertura della previdenza obbligatoria perché

garantiscono al momento del pensionamento una prestazione aggiuntiva sotto forma di una rendita vitalizia, oppure parte in rendita e parte in capitale.

Ebbene, anche le parti sociali del settore edile stanno cercando di promuovere la previdenza complementare attraverso l'istituzione di un Fondo Pensione.

Il Fondo, chiamato PREVEDI, è stato istituito con l'Accordo del 9/4/2001 tra le parti sociali del settore edile.

Il Fondo, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4 del Decreto legislativo 21 Aprile 1993 n.124, e successive modificazioni ed integrazioni, è costituito nella forma di associazione riconosciuta in osservanza della normativa vigente e di quanto disposto dal Decreto medesimo.

Il suo funzionamento è disciplinato dallo Statuto e dai Regolamenti Elettorali che ne fanno parte integrante e da ogni altra deliberazione del Consiglio di Amministrazione.

Secondo le intenzioni espresse dalle parti sociali nell'accordo attuativo sulla previdenza complementare del 29 gennaio 2000, il Fondo PREVEDI è un fondo pensione nazionale di categoria a contribuzione definita e a capitalizzazione individuale.

Il PREVEDI è rivolto ai lavoratori dipendenti delle Imprese Industriali ed Artigiane Edili ed Affini.

In particolare, ai lavoratori impiegati e quadri assunti a tempo indeterminato (a tempo pieno o parziale) e assunti a tempo determinato

(la cui attività lavorativa abbia durata complessivamente non inferiore a tre mesi nell'anno); ai lavoratori con contratto di formazione e lavoro; ai lavoratori dipendenti delle Organizzazioni firmatarie del CCNL, degli enti paritetici di settore (se applicano il CCNL, altrimenti previa delibera degli organi di amministrazione dell'ente) e del Fondo stesso²¹¹.

L'adesione è volontaria. Infatti, i lavoratori aderiscono al Fondo con atto individuale volontario mediante sottoscrizione di un'apposita domanda, contenente l'impegno ad effettuare i versamenti contributivi previsti dai contratti collettivi nazionali e con la quale il dipendente conferisce delega al proprio datore di lavoro a trattenere dai compensi spettanti quanto dovuto a titolo di contribuzione al Fondo²¹².

Le Casse edili collaborano con il Fondo Prevedi svolgendo tre compiti:

- Promozione di PREVEDI;
- Acquisizione e verifica delle adesioni;
- Acquisizione, verifica ed invio dei contributi.

La tipologia dei contributi è varia, infatti:

- una parte del contributo è a carico del lavoratore (tale contributo è stabilito dagli accordi fra le parti nella misura dell'1% degli elementi della retribuzione presi a base di calcolo del TFR);
- una parte del contributo è a carico dell'azienda (anch'esso stabilito dagli accordi fra le parti e di importo pari a quello del lavoratore);
- una parte è costituita dal contributo volontario del lavoratore (di importo a scelta del lavoratore);

²¹¹ Cfr. art. 5 dello Statuto del Fondo Prevedi.

²¹² Cfr. art. 7 dello statuto del Fondo Prevedi.

- una parte è costituita o dal 100% del TFR maturando per i lavoratori assunti per la prima volta dopo il 28 aprile 1993, mentre, è del 18% dell'accantonamento TFR maturato nell'anno per tutti gli altri lavoratori²¹³.

Il Fondo eroga prestazioni pensionistiche di anzianità e vecchiaia ai legittimi beneficiari che abbiano cessato il rapporto di lavoro e siano in condizione di poter fruire delle corrispondenti prestazioni a carico del regime previdenziale obbligatorio.

Il diritto alla prestazione pensionistica per vecchiaia si consegue al compimento dell'età pensionabile stabilita nel regime pensionistico obbligatorio, avendo maturato almeno 10 anni di versamenti contributivi effettivi al Fondo²¹⁴.

Il diritto alla prestazione pensionistica per anzianità si consegue, solo in caso di cessazione dell'attività lavorativa comportante la partecipazione al Fondo, al compimento di un'età di non più di dieci anni inferiore a quella stabilita per la pensione di vecchiaia nel regime pensionistico obbligatorio ed avendo maturato almeno 15 anni di associazione al Fondo²¹⁵.

La Cassa Edile è tenuta a raccogliere i contributi, che le devono essere versati a cadenza mensile e, successivamente a versare tali contributi al Fondo, con cadenza trimestrale

Le Casse Edili, inoltre, fino al 31 dicembre 2003 erogava una prestazione di previdenza integrativa, l'APES (anzianità professionale edile

²¹³ Cfr. art. 22 dello statuto del Fondo Prevedi.

²¹⁴ Cfr. art. 23, comma 2 dello statuto del Fondo Prevedi.

²¹⁵ Cfr. art. 23, comma 3 dello statuto del Fondo Prevedi.

straordinaria), ora cessata proprio perché sostituita dalla previdenza complementare.

Il problema principale dell'APES, con la quale è stata attuata una previdenza collegata all'APE ordinaria, è stato il fatto di basarsi su un sistema a ripartizione dell'onere, che non è risultato finanziariamente sostenibile, mentre la previdenza complementare prevista dalla legislazione vigente in materia, e attuata con il Fondo Prevedi, si basa su un sistema a capitalizzazione individuale.

L'accordo nazionale 10 settembre 2003, infatti, stabilisce che alla data del 31 dicembre 2003, o da quella antecedente fissata localmente, cessano di avere vigore le contribuzioni relative al contributo per l'APE straordinaria²¹⁶.

Tale cessazione prescinde dall'eventuale accordo sulla mutualizzazione dell'onere Prevedi, è automatica e quindi non necessita della sottoscrizione di un accordo a livello territoriale²¹⁷.

L'accordo attribuisce alle Organizzazioni territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori la facoltà di prevedere la mutualizzazione degli oneri a carico dei datori di lavoro nella misura fissata localmente entro un tetto massimo dello 0,30%.

Tale mutualizzazione opera attraverso il rimborso alle imprese degli importi contributivi da esse versati al Fondo Prevedi.

In base al secondo comma della lettera a) del paragrafo sulla previdenza complementare dell'accordo citato, la disciplina sulla mutualizzazione non

²¹⁶ cfr. news Ance n. 4030.

²¹⁷ Vedi sul punto www.Prevedi.it.

modifica i rapporti tra le imprese e il Fondo Prevedi anche per quanto riguarda gli obblighi di denuncia e versamento al Fondo medesimo, che sono regolati esclusivamente dalla vigente disciplina di legge, dallo Statuto di Prevedi e dalle delibere degli Organi del Fondo stesso.

In presenza quindi dell'accordo sulla mutualizzazione, l'impresa deve comunque versare la contribuzione dell'1% a proprio carico per i lavoratori che aderiscono e, nel contempo, il contributo mutualistico nella misura stabilita localmente.

Non sono assolutamente accoglibili eventuali richieste del sindacato a livello locale tese a mutualizzare l'onere del contributo dell'1% posto a carico dei lavoratori.

7.2 Il ruolo delle Casse Edili

Le Casse Edili quindi hanno una funzione strumentale nel sistema della previdenza complementare del settore edile.

I compiti delle Casse sono stabiliti nell' accordo del 15 gennaio 2003 tra le parti istitutive del PREVEDI.

Essi sono fondamentalmente tre:

1) *la promozione del Fondo*: le Casse Edili rappresentano uno sportello informativo privilegiato, infatti, distribuiscono a lavoratori ed imprese il materiale promozionale, le schede informative ed i moduli di adesione forniti dal Fondo.

2) *l'acquisizione e la verifica delle adesioni*: la Cassa Edile

- raccoglie e verifica i moduli di adesione a PREVEDI;
- registra i dati anagrafici dei lavoratori aderenti a PREVEDI e delle aziende da cui dipendono;
- accerta, in caso di nuova iscrizione di un lavoratore alla Cassa, se è aderente a PREVEDI
- trasmette l'anagrafe aggiornata di lavoratori ed imprese alla banca dati di PREVEDI(Previnet);
- invia mensilmente a PREVEDI (Previnet) i dati relativi ad i nuovi aderenti a PREVEDI

3) *l'acquisizione, la verifica e l'invio dei contributi*: la Cassa Edile

- acquisisce provvisoriamente i contributi a PREVEDI;
- acquisisce e controlla le distinte contributive;

- verifica la corrispondenza tra contributi dichiarati e contributi versati dalle imprese;
- In caso di difformità li riconcilia;
- versa i contributi acquisiti alla banca depositaria e trasmette a PREVEDI (Previnet) le distinte dei versamenti effettuati, usando gli standards informatici forniti da Previnet;
- versa alla banca depositaria i contributi acquisiti in ritardo e trasmette a PREVEDI(Previnet) le distinte dei versamenti effettuati, usando gli standards informatici forniti da Previnet;
- segnala a PREVEDI (Previnet) i dati dei lavoratori associati per i quali non compaiono contributi o compaiono solo in parte;
- in caso di riscontrata variazione del rapporto di lavoro e di assenza di contribuzione, segnala ai lavoratori ed alle aziende la necessità di riaccendere la contribuzione.²¹⁸

²¹⁸ Vedi [www. Prevedi.it](http://www.Prevedi.it).

7.3 L'entrata in vigore

Le recenti disposizioni legislative in materia hanno fissato l'entrata in vigore del sistema dei fondi di previdenza complementare al 1° gennaio 2008.

Conclusioni

L'analisi compiuta in questo lavoro si propone di trasmettere al lettore l'importanza del coinvolgimento attivo, nel mercato del lavoro, degli enti bilaterali - espressione di cogestione imprenditoriale e sindacale - attraverso la panoramica sul circuito virtuoso che il sistema paritetico delle Casse Edili è riuscito ad innescare.

Un sistema in cui la pariteticità costituisce un valore intrinseco poiché, così, si persegue la mediazione e l'incontro tra i diversi punti di vista delle parti sociali.

In tal modo si promuove un sistema di concertazione in cui le parti sociali non agiscano solo per portare avanti i propri interessi, ma soprattutto per favorire azioni che perseguano scopi comuni attraverso modelli cooperativi, massimizzandone i risultati, obiettivo che azioni meramente conflittuali non potrebbero garantire.

Si è mostrato come, da tale collaborazione, siano scaturiti effetti benefici sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, le imprese e, in generale, per il mercato del lavoro.

Abbiamo constatato, infatti, che si è andato sviluppando un sistema integrato che istituisce un completo impianto garantistico per i lavoratori edili e, d'altra parte, attraverso l'obbligo di adesione ad esso, permette alle imprese di lavorare in condizioni di parità e trasparenza, poiché le vincola

a lavorare in modo regolare, individuando strumenti volti al contrasto del lavoro irregolare e sommerso, tanto diffuso nel comparto edile.

Il perseguimento della regolarità è il presupposto per ottenere adeguati standards di sicurezza e di qualità nei cantieri. Elementi che, insieme, avvicinano l'obiettivo di garantire rapporti di lavoro gestiti nella legalità e nella valorizzazione della dignità di tutte le parti coinvolte.

Si è voluto anche far riflettere sul fatto che, in un mercato ormai diverso da quello che ha, da sempre, costituito il riferimento privilegiato del diritto del lavoro (quello cioè del lavoro subordinato, a tempo pieno e a tempo indeterminato) le parti sociali debbano tenere in considerazione i risvolti positivi che l'utilizzo degli enti bilaterali potrebbe assicurare nella mutazione dei rapporti sindacali anche nelle grandi imprese e nelle categorie una volta ritenute tradizionalmente più protette e stabili.

Le parti sociali dovranno considerare la possibilità di improntare gli strumenti della propria azione ad una logica di flessibilità.

Attraverso l'analisi del sistema bilaterale istituito dalle le Casse Edili, così, si è voluto mostrare come gli enti bilaterali costituiscano sedi istituzionali di rappresentanza mista incardinata nel territorio e come, attraverso tali istituzioni, le parti sociali possano creare istituti, strutture e strumenti fonte di solidarietà entro collettività più o meno ampie, al fine sia di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro sia di fornire una protezione aggiuntiva al lavoratore, finalizzata alla sua tutela effettiva.

Bibliografia

ANGELERI M., *Aspetti giuridico legali inerenti all'attività delle Casse Edili*, intervento al meeting nazionale delle Casse Edili, Chia Laguna-Cagliari 2003;

BELLARDI L., *Concertazione e contrattazione, soggetti, poteri e dinamiche regolamentari*, Cacucci, Bari, 1999;

BELLARDI L., *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav. Inf.*, n. 1, 1997;

BELLARDI L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, Franco Angeli, Milano, 1989;

BELLARDI L., *La contrattazione collettiva nell'edilizia*, Cacucci, 1995;

BELLARDI L., *L'edilizia*, Cacucci, 1996;

BELLAVISTA A., *Enti bilaterali e benefici contributivi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1998;

BELLOCCHI P., *Libertà e pluralismo sindacale*, Padova, 1998;

BIAGI M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. It. Di Lav.*, 2001;

CARINCI F., *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *Lav. Dir.*, 2003;

CARNERA S., intervento al meeting nazionale delle Casse Edili, Chia Laguna-Cagliari 2003;

CESTER C., *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. dir.* 2003;

CINELLI M., *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Giuffrè editore, 2000;

CINELLI M., *Politiche dell'occupazione e flessibilità previdenziale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2000;

DEL PUNTA R., *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *Lav. dir.*, 2003;

FERRARI P., *I nuovi modelli dell'azione sindacale*, Padova, 2001;

FERRUCCI, *Costituzione, casse edili di previdenza e promozione speciale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1963;

GHERA E., *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro*, in *DRLI*, 1979;

GORRETTA G., *Iscrizione a diverse Casse Edili e riconoscimento reciproco*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 5-2000;

HERNANDEZ S., *Una rilettura dell'inderogabilità nella crisi dei principi del diritto del lavoro*, in *Dir. Lav.*, 2003;

ICHINO P., *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno del reddito*, in *Dir.prat.lav.*,1994;

ICHINO P., *Il dialogo tra economia e diritto del lavoro*, in *Riv. It, dir, lav.*, 2001;

LAGALA C., *La contrattazione collettiva e politica sindacale nell'edilizia*, Bari, 1978;

MARIUCCI L., *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lav. Dir.* 2003;

MARTINENGO G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lav. dir.*, 2003;

MASSARA A., *“Più controlli sulle aziende non iscritte alle Casse Edili”*, in *Costruttori romani*, luglio/agosto 2004;

MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998;

MIRACAPILLO M., intervento al meeting nazionale delle Casse Edili, Chia Laguna-Cagliari 2003;

MISCIONE M., *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-1997;

MUCCIARELLI, *Qualche osservazione sulla natura istantanea o permanente del delitto di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984;

NAPOLI M., *Il lavoro e le regole. C'è un futuro per il diritto del lavoro?*, in *Ius*, 1998;

PAGLIARO, voce *Appropriazione indebita*, in *Dig.d.pen.*, vol. I, Utet, 1987;

PERSIANI M., *Crisi e riforma del Welfare State*, in *Riv. giur. lav.*, 1998;

PERSIANI M., *Il problema della rappresentanza e della rappresentatività nel sindacato in una democrazia neocorporativa*, in *Dir. lav.* 1984;

PROIA G., *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav.* 2003;

PROIA G., *Flessibilità e tutela nel contratto di lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. Ind.*, 2002;

PROSPERETTI G., *Il contratto collettivo nel pluralismo sindacale*, Franco Angeli, 1989;

REGINA, voce *Appropriazione indebita*, in *Enc. Giur.*, vol. II, 1988;

RESCIGNO P., *Manuale di diritto privato italiano*, Napoli, 1994;

ROMAGNOLI U., *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *Lav. Dir.*, 2003;

ROMAGNOLI U., *La liberà sindacale, oggi*, in *Lav. Dir.* 2000;

RUBINO G., *Le Casse edili*, in *Riv. It. Prev. Soc.*, 1962;

SANDULLI P., intervento al convegno sulle Casse Edili, Chia Laguna – Cagliari, 2003;

SANDULLI P., *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Lav. Dir.*, 2003;

SCOGNAMIGLIO R., *Diritto del lavoro*, ed. Laterza, 2005;

STOLFA, *Imprese edili: INPS batte cassa*, in *Dir. e Prat. Lav.*, 1995, n. 8;

TRINCI M., al meeting nazionale delle Casse Edili di Chia Laguna-Cagliari, 2003.;

TREU T., *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2002;

TREU T., *Lineamenti per una riforma dello Stato Sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1997;

TREU T., *Politiche del lavoro*, Bologna , 2001;

TURRIN, *L'obbligo di iscrizione ed il riconoscimento reciproco delle casse edili*, in *Lav. Giur.*, 1997;

G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lav. Dir.*, n. 2, 2003;

Siti internet consultati:

- www.cassaedile.it;
- www.cnce.it;
- www.prevedi.it.