

SAVERIO NICCO / *Consulente del Lavoro in Carcare (Sv)**Il presente contributo non impegna la Pubblica Amministrazione*

RIFLESSIONI SULLA NATURA DELLE CASSE EDILI E ANALISI DEL CASO DELLA CASSA EDILE DI SAVONA

Sintesi

Nell'articolo che segue, dopo un breve preambolo sulla natura privatistica delle Casse Edili, anche alla luce di quanto emerso nel corso del 2012, prenderemo in analisi il caso della Cassa Edile della provincia di Savona che, a seguito dell'accordo sindacale del 25 agosto 2011, ha istituito la figura del promotore, cui sono stati demandati vari compiti che di seguito andremo ad analizzare.

Sulla natura delle Casse Edili

Il preambolo generale sviluppato nelle prossime righe ha il solo intento di richiamare l'attenzione su quale ruolo di sempre maggiore entità stia rivestendo il sistema Casse Edili nel panorama lavoristico italiano. Infatti, tali enti, pur trovando la propria fonte istitutiva nella sola contrattazione collettiva di diritto comune, hanno negli anni subito una forte evoluzione, sulla scorta di emanazione normativa che ha dato alle stesse un ruolo

quasi parificato agli enti di diritto pubblico chiamati al rilascio del Durc (INPS e INAIL). Tale evoluzione, culminata, da ultimo, con l'istituzione degli indici di congruità in edilizia (vedasi a tal riguardo la pubblicazione sul n. 7 del 10.04.2012), ha sicuramente lo scopo principale di lotta all'evasione contributiva ed al lavoro sommerso. Tuttavia, la scelta di demandare tale importantissimo compito ad un ente bilaterale, in luogo degli enti pubblici istituiti per Legge a tale scopo, genera sicuramente delle distorsioni molto forti dei principi costituzionali. Il Legislatore,

ben consapevole del limitato potere a disposizione di tali enti bilaterali, ha, negli anni, riempito il vuoto normativo lasciato dalla mancata applicazione dell'articolo 39 della Costituzione, con diverse previsioni normative. Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1175, della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 che, pur non potendo imporre l'applicazione del contratto collettivo, ne prevede il rispetto al fine di riconoscere l'applicazione di benefici normativi e contributivi.

Art. 1, co. 1175, L. 27 dicembre 2006 n. 296

A decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.



Tali previsioni normative, aggirando il problema sorto in capo ai contratti erga omnes, non impongono l'applicazione dei contratti collettivi, ma prevedono maggiori diritti - in tal caso si parla di benefici normativi e contributivi - a quelle aziende che applicano integralmente i CCNL. Tale iter procedurale porterà, quindi, molte aziende all'applicazione totale dei contratti collettivi, anche territoriali, e, di conseguenza, all'iscrizione alle Casse Edili.

In relazione ai contratti collettivi erga omnes sopra citati, discendenti dall'applicazione della Legge Vigorelli, 14 luglio 1959 n. 741, merita richiamare l'attenzione sul fatto che tra gli stessi rientra anche quello del comparto edilizia industria (D.P.R. 14 luglio 1960 n. 1032). Il vero punto di forza su cui si basa il sistema Casse Edili è, infatti, tale passaggio: la trasposizione a livello legale di quanto previsto dal CCNL stipulato in precedenza. Prima, però, di trarre le conclusioni cui ormai siamo abituati, merita leggere attentamente il dettato contrattuale.

Infatti, in base a quanto previsto dal CCNL del 1959, gli importi maturati per ferie, gratifica natalizia e festività potevano essere accantonati da parte delle imprese presso la Cassa Edile o presso

un Istituto bancario, secondo le modalità di versamento stabilite localmente dalle Organizzazioni territoriali aderenti alle Associazioni nazionali contraenti. Ne discende, quindi, che l'unico obbligo imposto dal CCNL era l'accantonamento di tale importo, potendo poi scegliere l'azienda se versarlo alla Cassa Edile competente o presso un Istituto Bancario.

Prima di addentrarci nell'argomento oggetto di questo articolo rileva puntualizzare quanto analizzato fino ad ora: nessuna previsione normativa obbliga l'iscrizione tout court alla Cassa Edile, tale previsione resta meramente contrattuale, stante la mancata applicazione dell'articolo 39 della Costituzione. Teniamo presente che anche l'azienda non iscritta all'associazione sindacale firmataria del contratto collettivo, che opti per l'applicazione del CCNL edilizia industria, potrà applicare la sola parte normativa dello stesso, non ravvisandosi alcun obbligo inerente l'applicazione della parte obbligatoria del contratto. In tale direzione si veda quanto espresso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con circolare n. 43 del 15 dicembre 2010 secondo cui l'iscrizione all'ente bilaterale non è obbligatoria, in "coerenza con i principi e le disposizio-

ni previste dalla Carta costituzionale in materia di libertà associativa e, segnatamente, di libertà sindacale negativa, nonché con i principi e le regole del diritto comunitario della concorrenza". Intrapreso tale percorso logico, al solo fine di adempiere nel modo corretto alle obbligazioni sorte nei confronti dei lavoratori in forza, merita soffermarsi sul fatto che l'azienda potrà - e dovrà - adeguarsi al dettato normativo del D.P.R. n. 1032/1960 e, pertanto, al CCNL del 1959, potendo optare quindi anche per il versamento presso un Istituto Bancario.

Le novità 2012

Ripercorriamo ora, brevemente, le novità 2012 inerenti le Casse Edili.

Merita iniziare questo percorso partendo da quanto espresso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con lettera circolare 02 maggio 2012. In tale documento il Dicastero, nel rispondere a diversi quesiti posti in ordine a quali possano essere le Casse Edili titolate a rilasciare il Durc, documento unico di regolarità contributiva, ha ribadito la natura delle stesse quali enti bilaterali, così come descritte dal Decreto Legislativo n. 276/2003.

Art. 2, D.Lgs. 276 del 10 settembre 2003

- h) «enti bilaterali»: organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una 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 buone pratiche contro la discriminazione e per la 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; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento;

Il Ministero, al fine di puntualizzare quali Casse siano legittimate al rilascio del Durc, richiama i due seguenti principi cardine:

- 1) il principio di rappresentatività, previsto dall'articolo 2, lettera h), del

D.Lgs. n. 276/2003, secondo cui gli enti bilaterali "sono costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativa"; a tal fine, come ricorda il

professor Gino Giugni, la comparazione andrà effettuata sulla base degli indici tradizionalmente elaborati: consistenza numerica, diffusione territoriale, partecipazione effettiva alla dinamica delle relazioni industriali";



2) il principio di reciprocità, previsto dall'art. 252, co. 5, del D.Lgs. n. 163/2006, secondo cui "le casse edili che non applicano la reciprocità con altre casse edili regolarmente costituite non possono rilasciare dichiarazioni liberatorie di regolarità contributiva".

Per sottolineare ulteriormente il carattere privatistico delle Casse Edili esaminiamo brevemente due recenti sentenze della Corte di Cassazione.

Con sentenza n. 2723 del 23 gennaio di quest'anno gli Ermellini confermano il principio già esistente in giurisprudenza di legittimità secondo cui "le Casse Edili non appartengono alla categoria degli enti previdenziali, sicché il mancato versamento delle somme trattenute dal datore di lavoro sulla retribuzione del dipendente e da destinare alla Cassa Edile per ferie, gratifiche natalizie e festività non integra il reato di appropriazione indebita". La stessa Corte prosegue, poi, affermando che "le somme che il datore di lavoro è tenuto a versare sia agli enti di assistenza, sia ad enti che abbiano la funzione di erogare una retribuzione differita, fanno parte del patrimonio del datore di lavoro, confuse con tutti gli altri diritti e beni che lo compongono, sicché il mancato versamento delle somme suddette non costituisce appropriazione indebita".

Quanto espresso nel mese di gennaio con la sentenza sopra esaminata, trova una coerente conclusione in quanto emanato, sempre nella stessa sede, con sentenza n. 6869 del 07 maggio 2012. In tal caso la Suprema Corte ha affermato che la Cassa Edile, in caso di mancato versamento degli accantonamenti dovuti da parte dell'azienda, non ha alcun obbligo verso i lavoratori iscritti. Infatti, in caso di inadempimento del datore di lavoro verso la stessa, il lavoratore ha diritto di chiamare in giudizio direttamente l'azienda.

Dalla lettura funzionale delle due sentenze traspare un ulteriore tassello utile

alla nostra analisi. Le Casse Edili, così come determinato in sede di giudizio di Cassazione, non sono enti previdenziali e, pertanto, non applicano il principio di automaticità delle prestazioni, principio cardine su cui si basano gli enti previdenziali di diritto pubblico.

Il caso: i promotori per la provincia di Savona

Entriamo ora nel merito di quanto previsto dall'accordo provinciale integrativo del CCNL Edilizia Industria per la provincia di Savona. Con accordo siglato in data 25 agosto 2011 le parti firmatarie hanno previsto l'istituzione della figura del promotore il quale "dovrà procedere, sulla base delle direttive impartite dalle Parti, a verificare e promuovere la corretta applicazione delle vigenti norme contrattuali nazionali e territoriali in materia di Cassa Edile presso le Imprese iscritte e non iscritte alla Cassa Edile di Savona. Le parti si impegnano ad intervenire presso il Prefetto al fine di ottenere in capo al promotore, nell'esercizio delle sue funzioni, il riconoscimento della qualifica di Pubblico Ufficiale, in considerazione del ruolo di funzione pubblica attribuito dalla Legge alla Cassa Edile nell'ambito del controllo della regolarità contributiva alle Imprese preordinato al rilascio del DURC.

[...] I Compiti del promotore saranno:

- verifiche di imprese con numero di dipendenti non congruo con l'appalto aggiudicato;
- verifiche delle imprese che dichiarano un numero non congruo di ore lavorate;
- verifiche di imprese con un organico non congruo rispetto al numero di cantieri dichiarati;
- verifiche di imprese segnalate dagli organismi competenti, dalle Associazioni Imprenditoriali e dalle Organizzazioni Sindacali;
- verifiche di imprese appaltatrici di opere pubbliche con ribasso d'asta

anomalo;

- verifiche effettuate secondo un campionamento statistico;
- verifiche sul controllo dei dati che emergono dalla commissione CIG per pioggia sui versamenti inerenti il periodo;
- verifiche presso imprese che risultano morose o inadempienti verso la Cassa Edile;
- verifiche presso imprese subappaltatrici;
- verifiche della sussistenza del regime di trasferta presso i cantieri delle imprese di fuori provincia;
- supporto alla verifica delle richieste di riduzione o esenzione dell'EVR aziendale.

[...] Il promotore [...] predispone nota descrittiva degli elementi emersi, contenente:

- tempo e luogo dell'accertamento;
- generalità e qualifica del verbalizzante;
- generalità e residenza del trasgressore e degli eventuali responsabili in solido;
- descrizione dettagliata del fatto costituente la violazione;
- norme violate ed elementi di prova acquisiti;
- eventuali dichiarazioni del trasgressore.

La previsione contrattuale sopra riportata è il frutto di un'errata concezione della portata del contratto collettivo, distorsione che sicuramente crea maggiori incertezze interpretative nel settore dell'edilizia visto il largo margine di movimento riconosciuto dal legislatore alle Casse Edili. Tale margine di movimento non deve, però, essere confuso con la volontà dello stesso di attribuire alle Casse una funzione pubblica.

Tralasciando in tale sede l'analisi dei compiti previsti dalle parti firmatarie in capo al promotore, merita soffermarsi sui tre punti:

- l'ipotetica richiesta da parte della Cassa Edile di Savona del riconoscimento

della qualifica di Pubblico Ufficiale in capo al promotore;

- la possibilità per lo stesso di accedere nei cantieri sia delle aziende iscritte che non iscritte alla Cassa Edile stessa;
- la redazione del verbale di accertamento.

La qualifica del promotore

Relativamente al primo punto in analisi, il Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Savona ha operato in due direzioni: ha richiesto un parere ad un avvocato ed ha inoltra-

to alla Direzione Regionale del Lavoro, per il tramite della D.T.L., richiesta di chiarimenti. Entrambe le verifiche portano all'esclusione della possibilità, per il funzionario - promotore - della Cassa Edile, di rivestire la qualifica di Pubblico Ufficiale.

Come ricordato dall'avvocato Somà nel suo parere, il percorso logico da seguire nell'approcciarsi a tale analisi deve iniziare dirimendo il dubbio relativo alla terminologia utilizzata dalle parti firmatarie. Infatti, a parere dello stesso, visti i compiti conferiti al promotore, la richiesta di riconoscimento da parte del

Prefetto deve vertere sulla qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria.

Ai sensi dell'articolo 57 c.p.p., sono Ufficiali di Polizia Giudiziaria gli Ufficiali di Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, nonché, "nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi o i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55". Appartiene a tale ultima previsione, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del Decreto Legislativo n. 124/2004, il personale ispettivo in forza presso le Direzioni regionali e territoriali del Lavoro.

Art. 6, D.Lgs. n. 124/2004

1. Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali [territoriali] del lavoro.
2. Il personale ispettivo di cui al comma 1, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria.
3. Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi. A tale personale, nell'esercizio delle funzioni di cui al presente comma, non compete la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria.



Merita spendere alcune brevi considerazioni sul comma 3, il quale prevede la funzione ispettiva - ma non la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria - al solo personale di vigilanza degli enti previdenziali, intendendo per tali quegli enti cui è dovuta una contribuzione obbligatoria. Per tutto quanto analizzato nell'incipit, le Casse Edili non potranno essere assimilate agli enti previdenziali né, tantomeno, essere soggetti percettori di una contribuzione obbligatoria, stante la previsione istitutiva delle stesse Casse meramente di diritto comune.

Per completezza di analisi, si richiama ulteriormente il parere dell'avvocato Luca Somà il quale prosegue ricordando che "l'eventuale ed eccezionale intervento del Prefetto in subiecta materia deve, quindi e comunque, trovare un'espressa previsione legislativa: come

accade per effetto del disposto dell'articolo 27 del D.P.R. n. 616/1977 che attribuisce al Prefetto il compito di stabilire, su proposta del Presidente della Regione, a quali tra gli addetti A.s.l. che operano in materia di infortunistica e di igiene sul lavoro spetti la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria".

L'accesso in cantiere

Proseguiamo, ora, analizzando la possibilità di accesso da parte del promotore nei cantieri e nelle sedi delle imprese, sia iscritte che non alla Cassa Edile di Savona. Stante l'esclusione delle stesse dal novero dei soggetti legittimati a eseguire funzioni di vigilanza ai sensi dell'articolo 6 del Decreto Legislativo n. 124/2004, l'accesso ai cantieri, in via generale, sarà precluso. Si potrà, invece, parlare di possibilità di accesso del funzionario dell'ente bilaterale Cassa Edile presso i

cantieri delle aziende iscritte per i soli fini previsti dallo statuto dell'ente stesso, escludendo però il potere ispettivo. Non dimentichiamo che ai sensi del Decreto Legislativo n. 276/2003, come richiamato in introduzione, i fini ultimi degli enti bilaterali sono di supporto alle aziende, consulenza, incentivo e promozione della regolarità, iniziative mutualistiche. Non è prevista alcuna deroga per cui gli stessi enti sconfinino oltre tale previsione, il potere di accesso nei luoghi di lavoro viene delegato, per espressa previsione del Decreto Legislativo n. 463 del 12 settembre 1983, così come convertito e modificato il Legge n. 638 del 11 novembre 1983, agli addetti alla vigilanza delle D.T.L. ed ai funzionari INAIL, INPS, ENPALS oltre che ai funzionari degli enti per i quali sussiste una contribuzione obbligatoria (intendendo per tale la statuizione per Legge).



Art. 3, co. 1, L. N. 638/1983

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5 della Legge 22 luglio 1961, n. 628, ai funzionari dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo, del Servizio per i contributi agricoli unificati, degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, addetti alla vigilanza, nonché gli addetti alla vigilanza presso gli ispettorati del lavoro, sono conferiti i poteri: a) di accedere a tutti i locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri ed altri luoghi di lavoro, per esaminare i libri di matricola e paga, i documenti equipollenti ed ogni altra documentazione, compresa quella contabile, che abbia diretta o indiretta pertinenza con l'assolvimento degli obblighi contributivi e l'erogazione delle prestazioni; b) di assumere dai datori di lavoro, dai lavoratori, dalle rispettive rappresentanze sindacali e dagli istituti di patronato, dichiarazioni e notizie attinenti alla sussistenza di rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi e assicurativi e alla erogazione delle prestazioni.

Come già sopra in parte richiamato, si riscontra nella volontà della Cassa Edile di Savona, visto l'allargamento di poteri ricevuto negli anni da varie fonti, l'intento di parificazione agli enti previdenziali, parificazione che porta un allontanamento dalle funzioni principali demandate agli enti bilaterali, sostituendole con funzioni prettamente pubblicistiche. La Cassa Edile è, e deve rimanere, un ente di bilateralità, di supporto ad aziende e lavoratori, deve essere un tramite - contrattualmente previsto - di sostegno e consulenza alle parti. Il distacco da questa visione porta ad una contrapposizione aziende/ente bilaterale che snatura e svuota la funzione dello stesso. Nulla vieta che il funzionario della Cassa Edile, su richiesta dell'azienda iscritta o su proposta dell'ente, effettui un accesso nel cantiere al solo fine di prestare consulenza all'impresa. Parimenti lo stesso potrà rilasciare lista dettagliata di quali sono, a proprio avviso, i punti maggiormente critici o a rischio sanzionatorio. Lo stesso non potrà, invece, effettuare un accesso ispettivo, così come proposto dall'accordo in analisi.

Il verbale di accertamento

Proseguiamo cercando di esporre alcune considerazioni circa la redazione del verbale di accertamento. Conseguente-

mente allo svuotamento di poteri del promotore, lo stesso verbale potrà essere, aderendo alla lettura sopra proposta, una mera elencazione delle criticità emerse nel corso dell'accesso. Elencazione che, ai fini di consulenza da parte dell'ente bilaterale, ben può essere accompagnata da una descrizione dettagliata dei fatti che possono costituire violazione di norme. Non sarà, invece, necessario, né possibile, toccare gli altri punti proposti dall'accordo: tempo e luogo dell'accertamento, generalità e qualifica del verbalizzante, generalità e residenza del trasgressore e degli eventuali responsabili in solido, eventuali dichiarazioni del trasgressore.

La norma premiale

In chiusura si sottolinea come le parti firmatarie del contratto integrativo provinciale di Savona abbiano previsto, ai fini dell'applicazione della norma premiale sugli accantonamenti dovuti alla Cassa Edile, l'obbligo di presentazione di una dichiarazione nella quale, tra gli altri punti, vi è l'espressa previsione di "garantire la disponibilità all'accesso nei propri cantieri attivi nella provincia di Savona da parte dei promotori", accesso che comporterà, nelle intenzioni della Cassa Edile, l'applicazione in toto dell'accordo del 25 agosto 2011. L'intro-

duzione di tale obbligo, necessario per vedersi riconoscere la norma premiale, la quale garantirà alle aziende forti sconti contributivi, di rilevante importanza visto il difficile periodo economico e congiunturale, mette in luce le criticità e la debolezza delle basi su cui poggia la costruzione contrattuale. Non sarebbe, infatti, necessario prevedere il suddetto requisito se le Casse Edili fossero titolate per Legge ad effettuare tale tipologia di accessi.

A parere dello scrivente, tale escamotage non permette comunque di aggirare le limitazioni normative. Nel caso di sottoscrizione della dichiarazione richiesta per l'applicazione della norma premiale, il diritto di accesso potrà essere sicuramente rivendicato dal funzionario della Cassa Edile in oggetto ma, per tutto quanto sopra, tale accesso non potrà mutarsi in un accesso ispettivo di un ufficiale di Polizia Giudiziaria né, tantomeno, di un funzionario di un ente previdenziale, con la conseguente impossibilità di prevedere la rilevazione di infrazioni ed anche l'eventuale segnalazione ad altri Enti, non essendo il promotore titolato da alcuna norma ad effettuare il riconoscimento di persone o l'individuazione di situazioni potenzialmente problematiche.