

I VALORI DELLA CASSA EDILE

SOLIDARIETÀ, MUTUALITÀ,
SUSSIDIARIETÀ, BILATERALITÀ,
REGOLARITÀ E CONGRUITÀ

EUGENIO SERAFINO





**CASSA EDILE
DI ROMA E PROVINCIA**
DI MUTUALITÀ ED ASSISTENZA

Questo volume è stato stampato in occasione
del Sessantesimo anniversario dalla
fondazione della Cassa edile di Mutualità
e Assistenza di Roma e Provincia

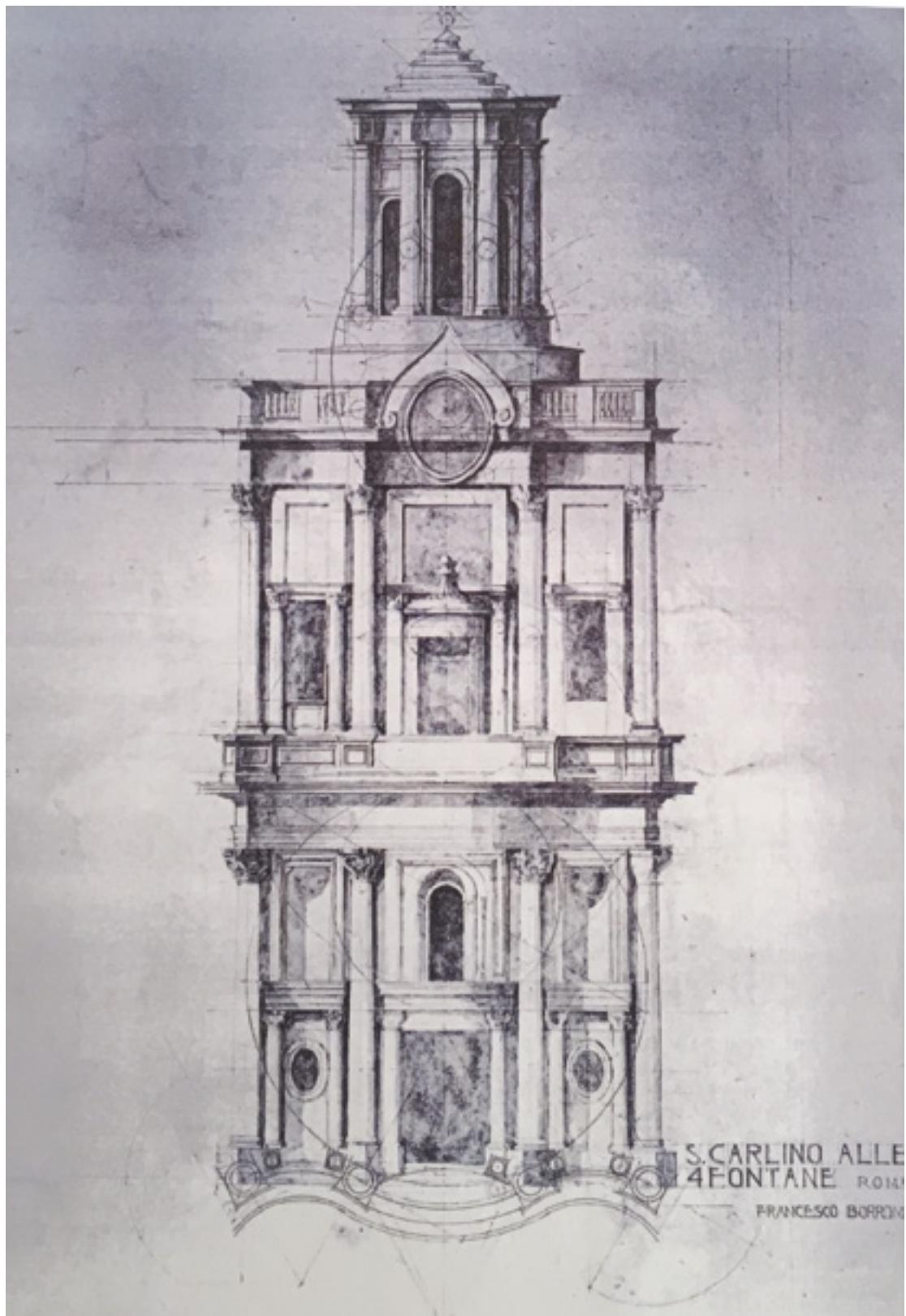
EUGENIO SERAFINO

I VALORI DELLA CASSA EDILE



SOLIDARIETÀ, MUTUALITÀ,
SUSSIDIARIETÀ, BILATERALITÀ,
REGOLARITÀ E CONGRUITÀ

Le immagini sono bozzetti
del Maestro **GIANCARLO MICHELI**



S. CARLINO ALLE
4 FONTANE ROMA

FRANCESCO BORROMINI



AGLI SPACCAPIETRE
E AI PROPRIETARI DELLE CAVE,
AI LAVORATORI
E ALLE IMPRESE ISCRITTE,
AI RAPPRESENTANTI DELLE
ORGANIZZAZIONI SINDACALI
E DELL'ASSOCIAZIONE
DATORIALE DI CATEGORIA,
E AGLI ADDETTI DELLA CASSA EDILE
DELLA PROVINCIA DI ROMA



TRE PERSONE ERANO AL LAVORO
IN UN CANTIERE EDILE.
AVEVANO IL MEDESIMO COMPITO,
MA QUANDO FU LORO CHIESTO
QUALE FOSSE IL LORO LAVORO,
LE RISPOSTE FURONO DIVERSE.
"SPACCO PIETRE" RISPOSE IL PRIMO.
"MI GUADAGNO DA VIVERE"
RISPOSE IL SECONDO.
"PARTECIPO ALLA COSTRUZIONE DI
UNA CATTEDRALE" DISSE IL TERZO.

(Peter Schultz)

PROLOGO

L'occasione del sessantesimo anniversario della fondazione della Cassa edile di Mutualità e Assistenza di Roma e Provincia, istituita il 28 marzo 1961, ha ispirato il presente lavoro, con il proposito di approfondire la formula della Bilateralità, che differenzia il modello delle relazioni industriali in edilizia, riconsegnandola al contesto del momento.

La bilateralità nasce da un'intuizione contrattuale, nel tentativo di correggere una norma per sua natura non applicabile, che dava vita ad un'evidente disparità di trattamento tra i lavoratori edili e quelli degli altri settori industriali. In edilizia, le rappresentanze sociali dei lavoratori e dei datori di lavoro organizzano attraverso la mutualità per via contrattuale il primo organismo bila-

terale, istituendo la Cassa per i sussidi di disoccupazione involontaria per gli operai di Milano.

La storia delle Casse edili affonda le sue radici nell'esperienza delle Società Operaie di Mutuo Soccorso (SOMS), che in Italia nascono nella metà dell'Ottocento, ammettendo la presenza congiunta di lavoratori e datori di lavoro, a sostegno di quei soggetti che non dispongono per legge di misure adeguate di tutela e di assistenza.

Società mutue e Casse edili condividono l'elemento costitutivo della mutualità, che, nella sua accezione, indica la tendenza di associarsi intenzionalmente sulla base del principio di aiuto scambievole e delle prestazioni reciproche, senza che vi sia dovuta corrispondenza tra prestazioni date e prestazioni ricevute.

ALFREDO SIMONETTI

INTRODUZIONE

Il testo percorre le tappe fondamentali del processo storico che ha condotto all'attuale configurazione del sistema paritetico delle Casse edili, le quali, sul modello della Cassa per gli edili di Milano (1919), rinascono a partire dal secondo dopoguerra e si sviluppano con la contrattazione collettiva di categoria, per completarsi nelle finalità, fino ai nostri giorni, con l'intervento convinto del legislatore.

L'esposizione narrativa ruota attorno a sei parole chiave da cui emergono i molteplici valori attinenti alle varie funzioni dell'Ente, che la storia consegna all'istituto della Cassa edile, nella determinazione di aver contribuito - consapevolmente - a far diventare lavoratori e imprese parte integrante della costruzione di una grande cattedrale.

La nascita della Cassa per gli edili del capoluogo lombardo, si inserisce perfettamente nella storia del sindacato dei mastri muratori, che, alimentato da una forte spinta mutualistica, in opposizione alla consueta pratica conflittuale tra le parti, fin dalla fase iniziale, nel panorama

delle rappresentanze sociali dei lavoratori in Italia, costituisce un esemplare unico, una forma originale nell'attualizzazione del principio dell'organizzazione sindacale libera atteso dall'articolo 39 della Costituzione.

L'elaborato, che ha seguito un metodo di ricerca articolato, sviluppando i contenuti in chiave storico-culturale e contrattuale-legislativa, oltre a riscrivere l'atto di nascita della Cassa edile di Roma, e recuperare l'attività puramente prestazionale delle Casse, riserva una parte alla vicenda del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) dalle origini fino al processo di rafforzamento attraverso la Congruità.

Il volume, nel primo capitolo, con il contributo delle parti costituenti e della direzione della Cassa edile di Roma e Provincia, e dunque attraverso la voce dei suoi interpreti, si avvantaggia di uno sguardo aggiuntivo e diverso, adeguatamente utile a progettare l'Ente verso l'attività del futuro prossimo.

EUGENIO SERAFINO

PRIMO CAPITOLO

IL FUTURO DELLA CASSA EDILE

- 18 L'attualità e l'adeguatezza dell'istituto delle Casse edili
- 20 La funzione "contrattuale" emergente consegnata alle Casse edili
- 22 A tutela dei lavoratori e a servizio delle imprese

SECONDO CAPITOLO

DALLA SOLIDARIETÀ ALLA MUTUALITÀ

- 28 La radice paternalista
- 31 L'influenza mazziniana
- 37 La mutualità volontaria

TERZO CAPITOLO

DALLA SUSSIDIARIETÀ ALLA BILATERALITÀ

- 46 Il principio della bilateralità
- 50 Una Cassa per gli operai edili di Milano
- 57 L'istituto contrattuale della Cassa edile

QUARTO CAPITOLO

DALLA REGOLARITÀ ALLA CONGRUITÀ

- 68 Gli effetti della crisi degli Anni '90
- 70 L'idea del DURC
- 75 Il processo di rafforzamento del DURC attraverso la Congruità

BIBLIOGRAFIA

- 84 Opere a stampa
- 85 Riviste e pubblicazioni
- 86 Fonti edite
- 87 Sitografia



PRIMO CAPITOLO:

IL FUTURO DELLA CASSA EDILE



CAITERALE DI Ratisbona.



LA SOLIDARIETÀ NON È DARE,
MA AGIRE CONTRO LE INGIUSTIZIE

(Abbé Pierre)



L'ATTUALITÀ E L'ADEGUATEZZA DELL'ISTITUTO DELLE CASSE EDILI

GIOVANBATTISTA DAOUD WALY

PRESIDENTE DELLA CASSA EDILE DI ROMA E PROVINCIA

A mio avviso, le Casse edili, nell'ambito ordinario delle relazioni industriali, rappresentano un esempio riuscito di illuminata collaborazione tra imprenditori e lavoratori. L'esercizio della collaborazione, che in Cassa edile, come negli altri Enti bilaterali, assume valore gestionale, esplicandosi nella dinamica della pariteticità, ha acconsentito di ovviare allo stato di provvisorietà che è la particolarità del lavoro edile, operando nell'interesse dei lavoratori, assicurando loro quei risultati dell'attività della negoziazione collettiva diversamente non attuabili.

Gli Enti bilaterali rappresentano le istituzioni del sistema delle relazioni industriali in edilizia, che svolgono una funzione sussidiaria di protezione sociale a perfezionamento dell'attività negoziale. Essi operano come soggetti di diritto, a sé stanti, rispetto alle controparti sociali che li hanno costituiti, per soddisfare interessi diversi e condivisi, che possiamo ripartire in tre tipologie: le prestazioni retributive e il welfare integrativo (Casse edili), la formazione professionale (Scuole edili), la salute e sicurezza sul lavoro (Comitati Paritetici Territoriali).

L'utilità di tali Organismi Paritetici, risulta ancora più evidente nel quadro della situazione attuale socio/economica mondiale, caratterizzato soprattutto in Occidente da una crisi strutturale dello "Stato Sociale" e del connesso rapporto di lavoro "a tempo indeterminato".

Infatti la conseguente maggiore flessibilità del rapporto di lavoro subordinato (in taluni casi estremi contigua ad un vero e proprio processo di "precarizzazione" crescente,

con pesanti ricadute sulla stabilità dell'assetto sociale), si va a sommare alle ragioni storiche che determinarono la creazione del sistema paritetico bilaterale nel nostro settore (cioè la natura intrinsecamente discontinua del rapporto di lavoro nel ciclo produttivo del cantiere edile). Pertanto la bilateralità anziché essere un istituto vetusto, se gestita con intelligenza, potrà e dovrà essere un modello di risposta alla sfida fondamentale che il futuro ci pone: ovvero conciliare innovazione tecnologica e produttività (nell'ambito di un mercato sempre più globale) con la imprescindibile tutela dei diritti del lavoratore. Nella prospettiva di stabilità e crescita del corpo sociale, inteso quale totalità.

Si tratta di un modo responsabile di partecipare, in rapporto al superamento delle difficoltà dei lavoratori e alla risoluzione delle problematicità insite nel lavoro edile, da parte dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), insieme ai rappresentanti della Federazione Nazionale lavoratori Edili Affini e del Legno (FENEAL), della Federazione Italiana Lavoratori Costruzioni e Affini (FILCA), della Federazione Italiana Lavoratori Legno ed Affini (FILLEA), che, mi piace pensare, sia ispirato alla Enciclica Rerum Novarum di Papa Leone XIII, che, nella parte riferita alla soluzione della questione operaia, incoraggiava la costituzione di forme di associazione di lavoratori e di datori di lavoro insieme, che dirigessero "la loro azione nella programmazione armonica delle risorse e dei bisogni, come nelle corporazioni medioevali".



LA FUNZIONE "CONTRATTUALE"
EMERGENTE CONSEGNATA
ALLE CASSE EDILI

AGOSTINO CALCAGNO

VICEPRESIDENTE DELLA CASSA EDILE DI ROMA E PROVINCIA

Penso che l'impegno di favorire la cultura della legalità nel settore, con le sue accezioni della regolarità e della congruità, secondo la terminologia addotta nelle risoluzioni legislative, si candidi di nuovo con forza ad avere la preminenza tra i temi della contrattazione collettiva in edilizia e a dare nuovamente vivacità all'azione delle Casse edili.

Tutt'oggi, infatti, accanto alle numerose imprese virtuose, che contribuiscono a dare impulso alla promozione della regolarità nel settore, esistono anche imprese che praticano modi irregolari a danno della concorrenza leale e dell'equa tutela dei lavoratori in materia retribuzione, di formazione e di sicurezza. Un fenomeno che prospera nel lavoro edile è quello del dumping contrattuale. Molte imprese, sebbene svolgano attività edile o in prevalenza edile, applicano contratti diversi da quello dell'edilizia. Questo è un altro problema rispetto al lavoro nero che già affligge il settore.

Ciò nonostante, ritengo che l'introduzione del DURC di Congruità, che servirà a verificare se l'appalto o il lavoro da eseguire è gestito con un numero congruo di dipendenti rispetto al valore delle opere commissionate, costituisca un'opportunità che da sola non sia sufficiente a "normalizzare" il settore.

Infatti, per promuovere la cultura della legalità nel settore, come indicato nel Verbale di Accordo per il rinnovo del Contratto integrativo provinciale, sottoscritto il 28 novembre 2019, è necessario concentrare e orientare gli sforzi dei lavoratori e delle imprese interessate, tramite le rappresentanze sociali, con il coinvolgimento delle istituzioni di riferimento, verso misure adeguate e concordate, attraverso un con-

fronto costante e permanente. Riguardo a queste intenzioni, nell'ambito della riorganizzazione della Cassa edile di Roma, come parti sociali costituenti, abbiamo previsto l'attivazione di una struttura dedicata al tema della legalità, che dovrà operare sulla base di specifici protocolli sottoscritti dalle rappresentanze sociali territoriali, oltre alla Cassa edile e al CefmeCtp, con la Prefettura, l'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL), l'INPS, l'INAIL, le ASL, la Regione Lazio, il Comando Carabinieri per la tutela del Lavoro, il Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale, i Centri per l'impiego.

Nell'idea della collaborazione efficace con le istituzioni, in una visione di strategia di sistema, assume certamente eccezionale rilievo la firma del Protocollo di intesa tra CNCE (Commissione Nazionale per le Casse edili) e INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) dell'11 marzo 2021. Questo accordo, che impegna le Casse edili e gli Ispettorati territoriali a creare tavoli tecnici dedicati alla promozione della regolarità nel settore edile, partendo dalla condivisione dei dati e delle informazioni, aderisce perfettamente e trova spazio nel disegno abbozzato nel Contratto integrativo per i lavoratori edili della provincia di Roma summenzionato.

Dopo questo primo passo, un accorgimento pattuito che renderebbe più efficace l'attività delle Casse edili, con riferimento al compito dell'attestazione dell'incidenza della manodopera occupata nei cantieri, sarebbe far anche a loro pervenire le Notifiche preliminari di inizio lavori nei cantieri contestualmente alla trasmissione che oggi si fa all'Azienda Territoriale Sanitaria (ATS), all'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL) e alla Prefettura.



A TUTELA DEI LAVORATORI E
A SERVIZIO DELLE IMPRESE

ALFREDO SIMONETTI

DIRETTORE DELLA CASSA EDILE DI ROMA E PROVINCIA

Sebbene si muovano separatamente dentro il proprio campo di azione, Casse edili, Scuole edili e Comitati territoriali paritetici per la sicurezza, sono strutture che lavorano in sinergia, cioè operano al conseguimento di uno stesso fine. Nella molteplicità delle tutele garantite al lavoratore edile dagli Enti bilaterali, a quelle iniziali legate alla retribuzione e all'assistenza, si sono aggiunte quelle supplementari legate alla formazione e alla prevenzione e sicurezza nei cantieri.

Come ha scritto un Vicepresidente della CNCE, dieci anni addietro, il rapporto del lavoratore edile con gli Enti bilaterali di settore comincia con il corso di formazione obbligatorio per il primo ingresso in cantiere (cd. 16 ore prima) e giunge a compimento con la liquidazione ratale distribuita dal Fondo di pensione complementare PREVEDI.

Nel caso di ricerca di un lavoro o di un possibile ricollocamento occupazionale, il lavoratore può avvalersi del servizio di mediazione on-line della Borsa Lavoro Edile Nazionale, denominato BLEN.it, che, tramite le Scuole edili/Enti unitari, favorisce l'incontro tra chi offre e chi cerca lavoro nel settore e, nel contempo, provvede a supportare nei fabbisogni formativi il lavoratore, secondo le necessità dell'impresa.

La stessa particolare esperienza che mi vede momentaneamente e contemporaneamente svolgere il doppio ruolo di direttore della Cassa edile della provincia di Roma e dell'Organismo unitario per la formazione e la sicurezza

in edilizia per lo stesso territorio (CEFMECTP), oltre a rappresentare un percorso di crescita umana e professionale, credo possa essere inquadrata in questa visione sinergica, che deve essere orientata a promuovere momenti di sperimentazione e collaborazione per facilitare l'attuazione dei compiti statutari assegnati agli Enti.

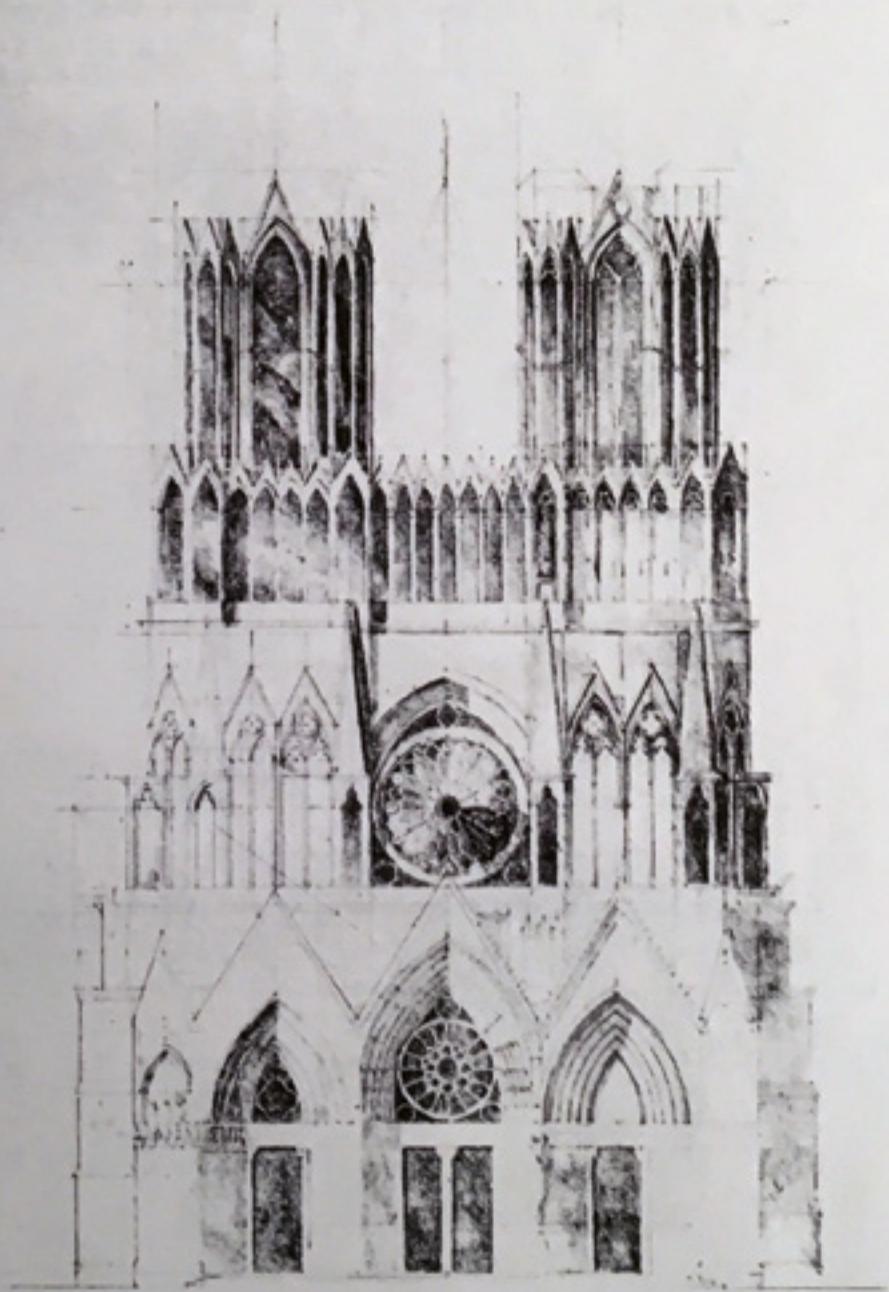
Tuttavia, oggi, per rispondere ai bisogni del sistema dell'edilizia, riconoscendo l'efficacia del convenzionale contributo offerto separatamente dagli Enti bilaterali, le azioni sinergiche da implementare devono servire a far emergere il lavoro irregolare e riattivare le condizioni concorrenziali nel mercato.

A tal proposito, per quanto riguarda il territorio di Roma, andando oltre le rispettive funzioni istituzionali, un'occasione per attivare questa dinamica sinergica tra gli Enti è stata indicata dalle parti sociali nella prospettiva del contratto integrativo provinciale, che, con riferimento all'attività dell'istituendo Ufficio di legalità presso la Cassa edile, per il raggiungimento degli scopi, prevede esplicitamente il coinvolgimento della struttura del CEFMECTP.

Questo primo spazio strategico di azione comune, creato su misura, aggiungo io, per la Cassa edile di Roma e il CEFMECTP sono sicuro rappresenti una via nuova per proseguire con spirito nuovo nell'attività di tutela ai lavoratori e di servizio alle imprese. Nel contempo, ritengo che da qui, preservando il valore dei due organismi bilaterali, molte altre vie potranno essere percorse insieme.



SECONDO CAPITOLO:
**DALLA SOLIDARIETÀ
ALLA MUTUALITÀ**



CATTEDRALE DI REIMS



NON VI È PRINCIPIO, PER QUANTO
GIUSTO E RAGIONEVOLE,
IL QUALE, SE LO SI ESAGERI,
NON POSSA CONDURCI ALLE
CONSEGUENZE LE PIÙ FUNESTE.

(Camillo Benso conte di Cavour)

LA RADICE PATERNALISTA

In Italia, le Società Operaie di Mutuo Soccorso (SOMS) nascono nell'ambito del sistema liberale dello Stato di Sardegna e, in qualche misura, portano avanti la tradizione delle Corporazioni di Arti e Mestieri di cui, il 14 agosto 1844, il Regno Sabaudo è l'ultimo tra gli Stati italiani a decretarne lo scioglimento.

La prima fase di sviluppo dell'associazionismo mutualistico è favorita dalla promulgazione dello Statuto Albertino, che entra in vigore il 15 marzo 1848. La Costituzione dello Stato di Sardegna concede un quadro giuridico riconoscendo, anche se indirettamente, il principio di associazione e una serie di diritti (artt. 24-32) che danno l'impulso alla nascita delle SOMS. In particolare, l'articolo 32 garantisce anche ai lavoratori "il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica".

L'associazionismo mutualistico che nasce in Piemonte con il pieno coinvolgimento del ceto borghese e della classe dirigente assume un carattere caritatevole-paternista. Inizialmente, la creazione delle SOMS viene patrocinata dalla borghesia liberale e moderata, in con-

trasto con la nobiltà conservatrice, «riuscendo nel tempo a controllarle politicamente»¹.

Molte società mutue nascono e perdurano grazie all'iniziativa e all'appoggio di facoltosi benefattori che operano nei panni di soci onorari, assumendo funzioni direttive, di indirizzo e di controllo delle finalità sociali. Le somme di denaro, «raccolte dai lavoratori attraverso collette e casse-deposito, donazioni ed elargizioni occasionali, sono distribuite ai soci in difficoltà, con aiuti di volta in volta commisurati alle disponibilità, senza una vera e propria regolamentazione partecipativa e democratica, che si svilupperà in seguito»². In cambio delle sovvenzioni messe a disposizione dai notabili e dai benestanti, senza concorrere alla provvidenza di alcuna prestazione, le SOMS «devono svolgere esclusivamente un ruolo solidaristico, assistenziale ed educativo, mantenersi laiche – talvolta anche anticlericali – ma manifestando fedeltà istituzionale ed escludendo ogni tipo di coinvolgimento politico»³.

Pur muovendo da basi differenti, la regola praticata della "in-politicità" mette alla pari l'intera classe dirigente piemontese, divisa tra conservatori e moderati, che intrave-

¹ Daniele Votti/Ilda Curti, *Le società di Mutuo soccorso. Radici di mutualismo e prospettive di futuro*, Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti & Democratici al Parlamento Europeo, danielievotti.eu, pag. 11.

² Italia Lavoro – PON Enti Bilaterali – Gli Enti Bilaterali in Italia – Primo Rapporto Nazionale 2013, pag. 33

³ Daniele Votti/Ilda Curti, *Le società di Mutuo..., op. cit.*, pag. 11.

dono nelle SOMS degli strumenti di ammortizzazione sociale e abbassamento del livello di conflittualità sociale. Così, tutte e due le fazioni finiscono col dare impulso alla nascita delle SOMS che «hanno il diritto di sussidiare i soci vecchi o ammalati, di aprire spacci cooperativi e soprattutto di istituire corsi d'insegnamento e biblioteche: non davvero quello di interessarsi seriamente delle condizioni economiche dei soci, tentando di far migliorare i loro contratti di lavoro⁴».

L'occasione per cominciare a lasciare da parte – fin dove era pensabile – l'elargizione filantropica viene concessa al modello mutualistico dalla stessa legislazione sabauda, estesa prima alla Lombardia e poi al Regno d'Italia. Con l'emanazione della legge 20 novembre 1859 n.3779, che, nell'ambito del disciplinamento della materia delle Opere Pie e degli Istituti di Beneficenza (che avevano come scopo quello di fare carità ai poveri), istituisce le Congregazioni di Carità in ogni comune, «viene di fatto esclusa ogni funzione delle SOMS in ambito caritativo⁵».

Ciò nonostante, ad Unità compiuta, l'associazionismo mutualistico è uno strumento in mano ai conservatori e ai moderati che si avvalgono, con acutezza, dell'atteggiamento della solidarietà e della collaborazione per controllare e attenuare la possibile conflittualità sociale e adempiere ad una missione moralizzatrice.

La maggior parte dei dirigenti borghesi e aristocratici delle società mutue esorta gli operai a diffidare di quanti parlano di una questione sociale, ribadendo che questa sia stata inventata ad arte. Essi sono disponibili ad ammettere un programma minimo, quello appunto elaborato nel Piemonte preunitario, convinti che per garantire l'ordine sociale sia sufficiente «che le classi elevate si dedichino al bene delle classi inferiori⁶».

Per questo, con determinazione, ostacoleranno qualsiasi pretesa operaia mirante ad allargare l'originario programma delle società mutue, impedendo ad esse di organizzarsi in federazione nazionale e di occuparsi di politica.

4 Nello Rosselli, *Mazzini e Bakunin. Dodici anni di movimento operaio in Italia (1860 - 1872)*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 1967, pag. 55.

5 Daniele Votti/Ilda Curti, *Le società di Mutuo...*, op. cit., pag. 11.

6 Valerio Merlo, *Né rossi Né gialli. I cattolici e l'idea sindacale*, Franco Angeli, Milano, 1993, pag. 16.



DA DIO IN FUORI, NON
AVETE, NÉ POTETE,
SENZA TRADIRLO E RIBELLARVI DA LUI,
AVERE PADRONE.

(Giuseppe Mazzini)

L'INFLUENZA MAZZINIANA

Il processo di "politicizzazione" delle SOMS inizia con l'opera organizzativa e propagandistica di Giuseppe Mazzini che rappresenta un modello teorico e pratico a cui ispirarsi, in antitesi a quello piemontese, che si limita ad operare sul piano assistenziale solidaristico e mantiene un certo disinteresse per la politica. Il concetto di "mutualità" sviluppato da Mazzini (suggerito e praticato all'interno dei circoli degli esuli italiani a Londra) esprime prima di tutto «un'idea di autonoma morale operaia»⁷, secondo cui le società mutue devono diventare i luoghi dell'emancipazione della classe salariata.

Mazzini, infatti, si avvicina all'associazionismo mutualistico per risolvere la "sua" questione nazionale. La condizione repubblicana rimane il luogo teorizzato con fervore in cui libertà e giustizia si realizzano compiutamente. Supportato implicitamente da quanto previsto dallo Statuto Albertino, esteso a quasi tutta la penisola, il patriota ligure «si dedica a una propaganda intensa delle sue dottrine sociali, le quali, intorno al 1860, costituiscono l'unico completo programma di azione che venga offerto alle classi lavoratrici»⁸.

Rivolgendosi ad artigiani e lavoranti, Mazzini, può profetare un nuovo ordinamento sociale, la cosiddetta "Uma-

nità" collettiva. Si tratta di un'organizzazione di carattere filantropico, sociale e politico, fondata sulla collaborazione tra le classi (riunite in associazioni, in cui capitale e lavoro si combinano insieme) e sul lavoro cooperativo, «quale antidoto alla minaccia rappresentata dal socialismo collettivista»⁹. Per realizzare questo ambizioso progetto Mazzini punta sul ruolo attivo del governo, delle classi abbienti e dei lavoratori. Ai padroni benestanti viene conferito il compito di generare una diversa organizzazione del lavoro, basata sostanzialmente sui rapporti di collaborazione con le classi operaie, che, a loro volta, devono impegnarsi energicamente in direzione di un graduale progresso morale e culturale, funzionale al loro riscatto sociale ed economico.

Per tutta la fase risorgimentale, il modello di prova mazziniano mantiene un largo consenso all'interno del mutuo soccorso ligure, che rivendica la prerogativa dell'autodeterminazione dei lavoratori ed assume un ruolo politico definito.

Il mutualismo ligure introduce una variante di tipo strutturale-organizzativo, determinante nell'evoluzione organica del fenomeno mutualistico: i soci gestiscono direttamente le risorse dell'associazione. In Liguria, le

⁷ **Fabio Bertini**, *Le parti e le controparti. Le organizzazioni nel lavoro dal Risorgimento alla Liberazione*, Franco Angeli, Milano, 2004, pag. 23.

⁸ **Nello Rosselli**, *Mazzini e...*, op. cit., pag. 23.

⁹ **Ludovico Testa**, *Il senso della mutualità. Storia della CAMPA*, Pendragon, Bologna, 2008, pag. 40.

SOMS assumono una forma assistenziale e caritatevole di tipo religioso e di matrice piemontese e mettono insieme lavoratori di ogni tipo, residenti nello stesso comune. Tramite l'istituzione di un fondo-cassa sociale, costituito dalle quote associative e dalle donazioni, le società mutue si occupano «essenzialmente dei momenti deboli della vita degli iscritti: la malattia, gli incidenti, la morte, la vedovanza, la perdita del genitore socio¹⁰». La direzione è affidata agli esponenti della borghesia, i rappresentanti della classe dirigente e della Chiesa locale, che esercitano la funzione predominante del controllo sociale, in sostituzione dello Stato o del mestiere.

Già all'VIII Congresso Nazionale delle Società Operaie di Mutuo Soccorso, che si svolge a Milano dal 26 al 28 ottobre 1860, fra i delegati delle 64 società mutue partecipanti si registra un evidente orientamento mazziniano. I delegati discutono «della iscrizione obbligatoria degli operai alle società di mutuo soccorso; della partecipazione agli utili; della convenienza di raccogliere in ciascuna società operai di varie categorie o non piuttosto di organizzarli per professioni; degli scioperi; della necessità di istituire negli opifici commissioni di sorveglianza che tutelino le condizioni igieniche degli operai; della

istituzione di una cassa di credito sul lavoro; del modo di diffondere l'istruzione¹¹».

Negli anni compresi tra il 1861 ed il 1864, insistendo sulla necessità di introdurre ordini del giorno di natura politica (che riguardano lo sciopero, le condizioni igieniche nei luoghi di lavoro, l'arbitrato nelle controversie sul lavoro, le società organizzate per mestieri), Mazzini riesce a infondere alle SOMS «quelle idee che avrebbero definito il campo d'azione e le caratteristiche del movimento sindacale quale si sarebbe più tardi sviluppato¹²».

Il 16 febbraio 1861 a Firenze nasce la "Fratellanza Artigiana" che, coniugando l'antica tradizione delle corporazioni d'arte e mestieri medievali con il pensiero sociale di Mazzini, intende porre le basi di una nuova società democratica e repubblicana fondata sul lavoro. I fratelli artigiani, interpreti fedeli del pensiero mazziniano, ripudiano l'idea della lotta di classe e avversano il socialismo marxista e il collettivismo, ritenendo che l'emancipazione dei lavoratori dallo sfruttamento del sistema capitalistico possa avvenire unicamente attraverso la loro libera aggregazione in società di tipo mutualistico e cooperativistico. Il programma della Fratellanza Artigiana, che, alla fine del 1861 associa 1500 aderenti tra operai e agricoltori, si

¹⁰ Dino Puncuh (a cura di), *Storia della cultura ligure*, Atti della Società di Storia Patria, Nuova Serie – Vol. XLIV (CXIII) Fasc. I, pag. 372.

¹¹ Nello Rosselli, *Mazzini e...*, op. cit., pagg. 70-71.

¹² Daniel L. Horowitz, *Storia del movimento sindacale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1963, pag. 27.

compendia nel primo articolo del suo statuto, che così recita: «In nome della Patria, dell'Umanità e del Progresso, gli artigiani d'Italia, usando le libertà che i tempi nuovi concedono, fanno fratellanza per cooperare al miglioramento intellettuale, morale e materiale della loro classe, mediante la istruzione, il soccorso reciproco e il credito¹³».

Mazzini intensifica i suoi rapporti con l'associazionismo mutualistico in preparazione del IX Congresso Nazionale delle Società Operaie di Mutuo Soccorso, che si celebra a Firenze dal 27 al 29 settembre 1861. Dei 250 delegati (168 sono soci effettivi e 82 soci onorari) in rappresentanza di 124 società mutue (piemontesi, liguri, lombarde, emiliane, toscane, umbre, laziali, napoletane e sarde) partecipano solo 199. I delegati al Congresso di Firenze sono chiamati a votare la seguente mozione: «L'assemblea dichiara: che le questioni politiche non sono estranee ai suoi istituti, quante volte le riconosca utili al suo incremento e consolidamento¹⁴». Ma, la maggior parte dei delegati, composta da conservatori e moderati (un centinaio circa), lascia i lavori congressuali allontanandosi dalla sala mentre i delegati rimasti, tutti di ispirazione democratico – mazziniana, approvano la succitata formula.

Tale accadimento genera una spaccatura all'interno delle società mutue, destinata a non ricomporsi mai più. I dissidenti, separatisti antimazziniani, convocano un Contro-congresso operaio, come se il Congresso di Firenze non avesse mai avuto luogo. Al Contro-congresso di Asti, indetto per il 10 novembre 1861, partecipano i rappresentanti di 106 società, di cui più di ottanta sono piemontesi. L'assemblea approva un ordine del giorno con cui si ribadisce che lo scopo delle società mutue non è quello di occuparsi di questioni politiche, dal momento che i lavoratori possono migliorare la loro condizione svolgendo bene un lavoro che permetta loro di fare risparmi, operando in modo conciliante e condiscendente nei confronti dei datori di lavoro. In quest'ottica gli operai devono essere grati ai loro padroni, evitando di organizzarsi contro di loro o rivendicare aumenti salariali.

Il proposito di Mazzini di trasformare in senso politico le società mutue consiste nell'adozione condivisa di un programma comune su scala nazionale, che si concretizza nel cosiddetto "Atto di Fratellanza" messo ai voti all'XI Congresso Nazionale delle Società Operaie di Mutuo Soccorso, riunitosi a Napoli dal 25 al 27 ottobre 1864. In questa occasione vengono rappresentate 60 società mutue di ispirazione mazziniana. L'Atto di Fra-

13 Nello Rosselli, *Mazzini e...*, op. cit., pag. 75.

14 *Ibidem*, pag. 85.

tellanza rappresenta «l'espressione più organica del pensiero sociale democratico-mazziniano imperniato sul rifiuto del conflitto di classe¹⁵». Tuttavia, nonostante la sua approvazione, ai mazziniani mancheranno le energie per metterlo davvero in pratica. Il congresso di Napoli indurrà le società mutue di matrice moderata e conservatrice a mantenere «una propria posizione separata, convocando un proprio congresso ed approvando un proprio "patto di fratellanza", diverso da quello mazziniano¹⁶».

La linea politico-organizzativa suggerita da Mazzini nel 1864 non potrà realizzarsi e le SOMS di matrice democratica verranno condannate a un lungo periodo di isolamento e fiacchezza tale da renderle impotenti rispetto alla crescente affermazione di nuove teorie e forze nella scena politica europea. Nelle SOMS si combatterà una battaglia fra orientamenti politici diversi, fondamentalmente quelli mazziniani, marxisti e bakuniani, a confronto nell'Associazione Internazionale dei Lavoratori (AIL) nata a Londra il 28 settembre 1864, con lo scopo appunto di concordare una comune linea d'azione tra le diverse

correnti e associazioni sorte in Europa all'interno del nascente movimento del lavoro.

L'avvenimento che, in chiave politica, produce il definitivo superamento dell'associazionismo solidale di stampo mazziniano è la Comune di Parigi: nella capitale francese si insedia un governo nominato direttamente dal popolo che rimane in carica dal 18 marzo al 28 maggio 1871. Quando Parigi vive l'esperimento rivoluzionario-socialista, il problema dell'unità nazionale con l'inclusione del Veneto (1866) e l'occupazione di Roma (1870), sembra essere risolto. Conclusa la vicenda dell'unificazione, la questione sociale, che fino a questo momento aveva destato marginale interesse, diventa una delle priorità del Paese. I fatti di Parigi incideranno profondamente sulla collocazione politica delle nuove generazioni dei lavoratori italiani che si separeranno dalle dottrine mazziniane, ormai ritenute inadeguate alle loro aspirazioni. Mazzini, come aveva fatto con l'Internazionale, anche nei confronti dei comunardi mantiene un atteggiamento di moderato distacco, perseverando nel suo ideale della solidarietà interclassista.

¹⁵ Giovanni Sabbatucci/Vittorio Vidotto, *Storia d'Italia*, Volume 2, *Il nuovo Stato e la società civile*, Editori Laterza, Roma - Bari, 1995, pagg. 71-72.

¹⁶ Luigi Tommasini (a cura di), Ministero per i beni e le attività culturali - Ufficio centrale per i beni archivistici - Pubblicazioni degli Archivi di Stato, *Il mutualismo nell'Italia liberale*, in Le Società di Mutuo Soccorso italiane e i loro archivi, Atti del Seminario di Studi, Spoleto, 8-10 novembre 1995, Tipografia Mura, Roma, 1999, pag. 40.

Quasi in risposta ai fatti di Parigi, Mazzini, con l'aiuto di Aurelio Saffi (sarà il suo erede politico), organizza il solenne Congresso di Roma che, nella memoria dei passati congressi rescis nel 1864, deve rilanciare l'attività delle SOMS. I delegati che in rappresentanza di 135 organizzazioni prendono parte al XII Congresso Nazionale delle Società Operaie di Mutuo Soccorso, adunato a Roma dall'1 al 5 novembre 1871, sono chiamati a votare la costituzione delle "Società Operaie Affratellate" e il "Patto di fratellanza" che, con qualche piccola modifica, è lo stesso che era stato votato a Napoli nel 1864.

Da qui in avanti, arroccati «nella cittadella dei Congressi delle Società operaie affratellate, attestati su una strategia poco incline al compromesso e destinata a isterilirsi dopo la morte del maestro (Mazzini muore nel 1872), i mazziniani si ritroveranno a giocare sulla difensiva, incapaci di elaborare mosse efficaci per contrastare l'opera di penetrazione tra le masse compiute dagli anarchici e, soprattutto, dalle nuove organizzazioni operaie che stanno sorgendo nelle regioni settentrionali¹⁷».

¹⁷ **Ludovico Testa**, *Il senso della...*, op. cit., pag. 41.



NELLA LUNGA STORIA DEL
GENERE UMANO
(E ANCHE DEL GENERE ANIMALE)
HANNO PREVALSO COLORO CHE
HANNO IMPARATO A COLLABORARE
ED A IMPROVVISARE CON
PIÙ EFFICACIA.

(Charles Darwin)

LA MUTUALITÀ VOLONTARIA

Nei quindici anni che seguono, raggiunta la piena maturazione, la mutualità ispirata compiutamente al principio della ripartizione del bisogno, in un contesto legislativo e produttivo del tutto lacunoso in materia sociale rispetto alla tutela dei diritti dei lavoratori, alla prevenzione e alla previdenza, provvederà, in surrogazione dello Stato, all'erogazione di prestazioni di tipo assistenziale e previdenziale, grazie all'utilizzo delle quote versate volontariamente dai suoi associati.

Le SOMS condividono ormai lo stesso schema basato su regole analoghe e scopi generali. Quasi tutte adottano un codice etico dei comportamenti degli associati. Le attività vengono finanziate tramite un fondo comune autonomo alimentato dai contributi obbligatori. La finalità preminente «è di corrispondere un sussidio ai soci ammalati o invalidi; come nelle precedenti e più antiche forme solidali, sono inoltre quasi sempre compresenti aiuti e sussidi per le vedove e gli orfani dei soci, per la disoccupazione forzata e le pensioni di vecchiaia. Il fondo accomuna i rischi legati all'attività lavorativa (malattia, invalidità, infortunio, disoccupazione o morte). Le risorse non utilizzate sono accantonate a riserva indivisibile, a beneficio delle future generazioni: in alcun caso, è possi-

bile ridistribuire, o spendere tra i soci, la riserva finanziaria o l'avanzo di fine anno¹⁸».

Molto più ampia è la gamma delle prestazioni complementari offerte dalle SOMS che vengono pensate anche come «luoghi di socialità, di organizzazione del tempo libero, di attività culturali e di alfabetizzazione di una popolazione lavoratrice ampiamente esclusa o marginalmente toccata dal sistema di istruzione¹⁹».

In modo parallelo «alla mutualità formalizzata in associazioni regolamentate, si diffondono reti di solidarietà, e associazioni informali e anche temporanee di mutuo aiuto che, senza le formule, né l'organizzazione strutturata della SOMS, sono formate dagli ormai numerosi lavoratori del sottoproletariato urbano, troppo poveri per sostenere il versamento costante e regolare di quote associative richiesto dalle SOMS. Le modalità di raccolta dei fondi vanno dalla "colletta di solidarietà" – peraltro molto diffusa a quel tempo anche a fini sindacali o politici – , al versamento di quote regolari, ma più basse rispetto a quelle delle SOMS, a raccolte temporanee in caso di infermità di uno degli iscritti²⁰».

Nello stesso tempo, nelle tornate della Camera si dibatte sulla proposta del riconoscimento giuridico del Mutuo

18 Italia Lavoro – PON Enti Bilaterali – Gli Enti Bilaterali in Italia – Primo Rapporto Nazionale 2013, pag. 35.

19 Stefano Musso, *Storia del lavoro in Italia. Dall'Unità ad oggi*, Marsilio, Venezia, 2002, pag. 114.

20 Italia Lavoro – PON Enti Bilaterali, op. cit., pagg. 35-36.

Soccorso. Lo Stato unitario sembra voler accompagnare lo sviluppo sostenuto della mutualità volontaria. Molti, infatti, ammirano l'attività svolta dalle società mutue in campo sociale e civile, come documenta lo scritto riaffidato dai fascicoli dell'assemblea legislativa: «Ed è veramente consolante lo spettacolo che offrono centinaia di migliaia di persone, uomini e donne, della classe operaia (ché tale è per la più gran parte la condizione sociale di chi entra in questi sodalizi) le quali, invece di aspettare dalla carità privata e pubblica il soccorso necessario nei casi di malattia, o una pensione di vecchiaia, od un sussidio alle vedove e gli orfani loro, domandano all'esercizio del risparmio, che nella loro povera condizione vuol dire all'esercizio di atti quotidiani di virtù, il mezzo di provvedere alle necessità loro personali e delle proprie famiglie²¹».

La Legge 15 aprile 1886 n.3818, riferente "Costituzione legale delle società di mutuo soccorso", regola il meccanismo delle società mutue, che ora possono conseguire la personalità giuridica, trasformandosi, in questo modo, in un ente collettivo distinto dalle persone dei soci. Nei loro principi generali, le SOMS devono continuare a:

- 1) mantenere come finalità il soccorso ai soci;
- 2) utilizzare lo strumento della previdenza;
- 3) praticare l'obbligo della mutualità.

La legge sul mutuo soccorso, proposta tre anni prima da Domenico Berti, ministro dell'Agricoltura, all'articolo 1 stabilisce che possono acquisire la personalità giuridica le SOMS «che si propongano tutti od alcuno dei fini seguenti: assicurare ai soci un sussidio, nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia; venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti²²». Le società mutue riconosciute dallo Stato, per aver integrato e armonizzato i relativi statuti con l'articolo 1 della succitata legge, possono quindi «concedere sussidi ai soci nei casi di vecchiaia e inabilità al lavoro, ma non pensioni, ossia rendite vitalizie in misura fissa e stabilita²³».

Inoltre alle SOMS, che nei loro rispettivi statuti adottano anche quanto disposto dall'articolo 2 della medesima legge, vengono riconosciute prerogative supplementari. In particolare, a patto che nel bilancio annuale sia riportata l'indicazione preventiva tanto delle spese per i sussidi versati ai soci quanto della loro copertura finanziaria ed atteso che il denaro sociale non può essere speso per

²¹ Istituto Centrale di Statistica. **Biblioteca**. Archivio di Statistica, Anno VII. Fascicolo I, *Il riconoscimento giuridico delle Società di Mutuo Soccorso*, Torino - Roma - Firenze, Ermanno Loescher, 1882, pag. 6.

²² Ludovico Testa, *Il senso della...*, op. cit., pag. 48.

²³ *Ibidem*, pag. 48.

fini diversi da quelli previsti dagli articoli 1 e 2, le SOMS possono concorrere all'educazione dei soci e delle loro famiglie; dare aiuto ai soci per l'acquisto degli strumenti di lavoro ed esercitare altre funzioni proprie delle istituzioni di previdenza economica.

Considerabile è il contenuto legale dell'articolo 5 che, allo scopo di favorire il processo di democratizzazione interno alle società, abolisce la distinzione dei soci tra effettivi e non effettivi (benemeriti, fondatori, benefattori, ecc.), che di solito amministravano queste associazioni. Un obiettivo importante che la legge si propone è quello di «sottrarre il mutuo soccorso dalle frequenti strumentalizzazioni politiche esercitate dai maggiorenti locali»²⁴. Infatti, specie al Sud, erano nate molte società mutue «rivolte al sostegno politico di questo o di quel candidato al Parlamento, che si comprava le adesioni proprio fondando una SMS e gestendola come serbatoio di voti, per poi lasciarla morire dopo le elezioni»²⁵.

Ma l'associazionismo mutualistico a larghissima maggioranza, nettamente contrario alla tutela e al controllo governativo, boccia la Legge Berti, che rimane pressoché inapplicata. Così, nel 1895, solo il 20% delle società mutue italiane ha inoltrato richiesta di riconoscimento giuridico.

Le SOMS, impegnate ad operare nel campo delle loro funzioni istituzionali, subiranno l'offensiva dei movimenti resistentziali di fine secolo, a cominciare dall'attività del Partito Operaio Italiano (viene fondato il 22 ottobre 1882 a Milano), e delle prime forme di solidarietà di classe, rappresentate dalle Società (Leghe) di miglioramento e di resistenza che, oltre a perseguire gli scopi della mutualità, si occupano di rivendicazioni riguardanti il miglioramento delle condizioni di lavoro delle categorie rappresentate, e proiettano la loro attività all'esterno a sostegno dei lavoratori contro gli imprenditori, fino a sussidiare qualsiasi disoccupato o licenziato che si trova nella situazione di precarietà a causa del suo impegno sul posto di lavoro.

Il 15 agosto 1886 a Genova è convocato il I Congresso della Federazione Muraria. L'iniziativa già proposta dalla Società di resistenza tra i lavoratori di Bologna e provincia (1883) ora è sostenuta dalle società murarie di Milano e Torino. Ai lavori congressuali prendono parte i delegati delle società mutue di 20 città (piemontesi, lombarde, liguri, emiliane e toscane). I rappresentanti delle società convenute fissano i punti salienti della loro azione sindacale: «riduzione degli orari di lavoro, aumento dei salari,

²⁴ *Ibidem*, pag. 50.

²⁵ *Ibidem*, pag. 50.

retribuzione oraria, cooperazione nel lavoro, solidarietà e istruzione dei soci²⁶».

Il Congresso costituente dell'organizzazione sindacale dei lavoratori edili si svolge non senza difficoltà. Molti sono i dissensi e le opinioni contrarie, inerenti principalmente ai problemi di natura organizzativa. Sotto questo aspetto i delegati decidono: 1. di autotassarsi di cinque centesimi; 2. di rendere obbligatorio l'acquisto del giornale denominato "Il muratore", finora stampato a Torino a cura della locale società muraria (che decide di cedere il giornale alla costituente organizzazione sindacale); 3. di eleggere Bologna quale sede del Comitato centrale della nuova organizzazione sindacale.

Quella muraria in ordine cronologico è la seconda Federazione sindacale italiana, dopo quella dei tipografi. La Federazione Nazionale dei Tipografi (FNT), detta anche Associazione Generale per gli Operai Tipografi per l'introduzione e l'osservanza della tariffa, nasce il 16 dicembre 1872, su iniziativa dei tipografi milanesi, già organizzati in società di mutua assistenza. Gli operai edili, insieme ai tipografi, guidano e contrassegnano la fase di transizione

dall'associazionismo mutualistico alle Società (e Leghe) di miglioramento e resistenza, anticipando «con la loro organizzazione federale il passaggio alla vera e propria fase dell'emergere e dell'affermarsi dell'organizzazione sindacale²⁷».

Con la crescita delle Soms, che, in campo nazionale, «rappresentano le prime forme di associazionismo autonomo e volontario di tutela dei diritti dei lavoratori e di promozione della loro condizione sociale²⁸», prende l'avvio, con le sue propaggini, la lunga fase presindacale e prepartitica. L'esperienza delle Soms, quantunque si limiti a sostenere economicamente i bisognosi, servirà da palestra per i lavoratori in chiave organizzativa, facendo così «germogliare in essi l'idea che la classe lavoratrice ha interessi suoi propri, che possono essere contemporati, ma sono certo distinti dagli interessi delle altre classi sociali²⁹».

Alle emergenti organizzazioni di carattere sindacale, che si formano e si sviluppano, fino al ventennio del fascismo, le Soms lasciano «il ruolo di interlocutrici in tutte le questioni interne al rapporto di lavoro (questioni salariali,

²⁶ Giuseppe Vedovato, *Lavoro e Sindacato nelle costruzioni. Da "Figli di un dio minore" a protagonisti della partecipazione. Storia della Filca, la federazione delle costruzioni e del legno della Cisl*, Fondazione Giulio Pastore, Storia del lavoro e del sindacato, Franco Angeli, Milano, 2008, pag. 28.

²⁷ Franco Della Peruta/Simone Misiani/Adolfo Pepe, *Il sindacalismo federale nella Storia d'Italia*, Franco Angeli, Milano, 2000, pag. 84.

²⁸ Daniele Votti/Ilda Curti, *Le società di Mutuo...*, op. cit., pag. 7.

²⁹ Nello Rosselli, *Mazzini e...*, op. cit., pag. 50.

orari di lavoro, condizioni di sicurezza dei lavoratori, diritti e promozione di contratti collettivi nazionali)³⁰».

L'assegnazione al Sindacato della risoluzione dei problemi relativi ai rapporti di lavoro produce una sorta di "specializzazione sociale" delle Soms che proseguono nella

loro attività dedicandosi «in modo quasi esclusivo a tutti quegli "elementi esterni al mondo del lavoro": il sostegno alle famiglie dei lavoratori, il sostegno ai lavoratori nei periodi di inattività³¹».

³⁰ Daniele Votti/Ilda Curti, *Le società di Mutuo...*, op. cit., pag. 7.

³¹ *Ibidem*, pag. 7.



TERZO CAPITOLO:

DALLA SUSSIDIARIETÀ ALLA BILATERALITÀ



CATTEDRALE DI CHARTRES



AI GIORNI NOSTRI, LA PARTE
PEGGIORE DEL LAVORO
È CIÒ CHE CAPITA ALLA GENTE
QUANDO SMETTE DI LAVORARE.

(Gilbert Keith Chesterton)

IL PRINCIPIO DELLA BILATERALITÀ

Le Casse edili sono una tipica creazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria e, dal punto di vista strutturale, insieme agli altri Enti bilaterali del settore, quali le Scuole edili (organizzano la formazione professionale) e i Comitati Paritetici Territoriali (si interessano di prevenzione infortuni, igiene e sicurezza), «vivono nell'ottica dell'ordinamento intersindacale come strutture organizzative che erogano prestazioni o servizi sulla base di regole fissate in sede di contrattazione collettiva³²».

In edilizia, il modello delle relazioni industriali è contraddistinto da un livello alto di istituzionalizzazione, che è «reso possibile dal sistema della bilateralità, nell'ambito del quale l'organizzazione dei lavoratori si è creata il proprio spazio ed il proprio potere riconoscendo le esigenze di flessibilità (organizzativa e produttiva) delle imprese ed attrezzandosi a gestirle. Con questo sistema le parti sociali hanno soddisfatto gli interessi di cui sono portatrici, seppur diversi fra loro, perseguitando degli obiettivi comuni, con una modalità di composizione delle divergenze diversa dal conflitto, seppur posta al suo interno³³».

Appunto per questo, la formula della bilateralità è, in primo luogo, una modalità di dialogo tra organizzazioni sindacali e organizzazioni imprenditoriali, che correttamente presuppone «il "superamento della dimensione conflittuale e negoziale, considerata come esclusiva e non solo prevalente per l'organizzazione sindacale, mediante l'affermazione della cultura della partecipazione e della gestione"³⁴».

La soluzione della bilateralità in edilizia diventa una opzione necessaria alle controparti sociali chiamate ad operare in un settore produttivo assai complesso, che più di tutti (forse insieme a quello dell'agricoltura) per connotazione si può definire territorialmente «polverizzato». Le ragioni di questa polverizzazione sono di tipo endogeno e giacciono nelle limitazioni proprie del settore «caratterizzato da una forte dispersione produttiva, da un sistema di organizzazione del lavoro estremamente frammentato e da una fisiologica instabilità occupazionale³⁵».

La bilateralità è un modo di organizzarsi in quanto sindacato. Essa è figlia dell'impostazione che gli operai edili scelgono di privilegiare nei rapporti con la controparte

³² Pasquale Sandulli/Michele Faioli/Paola Bozzao/Maria Teresa Bianchi/Giuseppe Croce (a cura di), *Indagine sulla Bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna e Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, Studi e Ricerche, FGB Fondazione Giacomo Brodolini, Roma, 2015, pag. 61.

³³ Lauralba Bellardi/Gustavo De Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore, Economia e sociologia del lavoro, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 97.

³⁴ Marco Lai, *Appunti sulla bilateralità*, in Diritto delle Relazioni Industriali, n.4/2006, Giuffrè, Milano, pag. 2.

³⁵ Lauralba Bellardi/Gustavo De Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra..., op. cit.*, pag. 8.

sociale fin dal primo momento in cui si incontrano per organizzarsi in sindacato di categoria.

Ciò affiora con evidenza rileggendo le fasi iniziali della vicenda del sindacato degli edili, che prende l'avvio il 25 marzo 1887 quando a Bologna si aprono i lavori del II Congresso della Federazione Muraria. Nel corso dei lavori congressuali, riaffiorano con vigore le divergenze tra i rappresentanti delle varie società mutue; cresce il dissenso e dall'associazione si ritirano i delegati al congresso di Milano e di altre città. Nell'occasione, le società che rimangono associate alla Federazione Muraria decidono di trasferire la sede del Comitato centrale a Torino. L'associazione è spaccata in due. La maggior parte dei delegati non vuole scendere sul terreno della resistenza ed indicativo è il motivo del dissenso: «la contrarietà ad aumentare la quota a 10 centesimi per costituire il fondo degli scioperanti³⁶». La verità è che gli edili non erano in grado di darsi un'organizzazione di classe, in quanto «le società murarie avevano in genere solo una funzione di mutuo soccorso e quindi erano sotto il controllo dei padroni medesimi³⁷». A questo si deve aggiungere che dette associazioni «erano impinguate da masse di nuova estrazione e prove-

nienza, sradicate e stagionali e quindi refrattarie ad una organizzazione stabile che richiedeva un salario e un lavoro continuativi, un legame permanente con l'ambiente e con l'organizzazione³⁸».

Così, più costretti che convinti, i muratori, nella fase di transizione sindacale, «adottano il modello organizzativo allora dominante delle società di mutuo soccorso, a carattere generalmente interclassista (vi sono rappresentati anche capimastri e artigiani) e apolitico (sono dirette perlopiù da moderati e mazziniani) e dedita soprattutto all'assistenza dei soci, stante la totale assenza di diritti collettivi e di sistemi di welfare in caso di malattia, infortunio, disoccupazione o vecchiaia³⁹».

Gli anni immediatamente a seguire indirizzeranno il processo di identificazione del sindacato degli edili nelle relazioni con la controparte datoriale su un piano collaborativo non conflittuale.

In generale, per quanto attiene alla vicenda delle società murarie, è opportuno precisare che «il passaggio alla resistenza non avvenne mediante l'abbandono della mutualità, al contrario, la mutualità convisse con la resistenza e l'alimentò e da essa a sua volta fu alimentata, la

36 Franco Della Peruta/Simone Misiani/Adolfo Pepe, *Il sindacalismo federale...*, op. cit., pag. 84.

37 *Ibidem*, pag. 84.

38 *Ibidem*, pag. 84.

39 Giuseppe Vedovato, *Lavoro e Sindacato nelle costruzioni...*, op. cit., pag. 25.

solidarietà nutrì dei suoi umori e delle sue realizzazioni l'intransigenza classista⁴⁰.

Ciò nonostante, bisogna dire che, allo scopo di incrinare il fronte padronale saranno compiuti dei tentativi isolati e sterili da parte sindacale, come nel caso dell'accordo aziendale sottoscritto nel 1908 dalla FIAE (Federazione Italiana delle Arti Edilizie) con la Società cementi casalesi di Murano sul Po (AL).

In base all'accordo richiamato la Ditta di cemento riconosceva alla Federazione sindacale la funzione di rappresentare i lavoratori della categoria e di trattare il collocamento delle maestranze. Mentre il sindacato degli edili, come riportato all'articolo 7, si impegnava «a evitare qualsiasi sciopero né alcuna sospensione di lavoro né parziale, né totale, né un intralcio all'andamento normale della fabbrica, sotto pena di risarcire i danni materiali e morali alla ditta⁴¹.

Tale tipo di contratto, tuttavia, era difficilmente estensibile all'insieme delle categorie e non solo per motivi tecnici: «una parte consistente di operai e anche di dirigenti sindacali rifiutava un'ipotesi di tipo corporativo e, per motivi opposti, gli imprenditori edili ribadirono nel loro III congresso

del 1911 il rifiuto di forme contrattuali che stabilissero una regolamentazione comune dei rapporti di lavoro⁴².

L'altro fattore che spingerà gli edili a non allontanarsi dal modello mutualistico consiste nell'atteggiamento prevalente degli imprenditori che, anche dopo essersi dati una forma di organizzazione di categoria stabile, a partire dal congresso di Milano del 16-20 ottobre 1906 (la "Confederazione italiana dell'industria" era nata il 5 maggio 1910), «restava contrario a riconoscere nei sindacati i rappresentanti dei dipendenti con cui discutere e trattare. Molti di loro preferivano ricorrere al paternalismo: l'idea del padrone come buon padre, che provvedeva per quanto gli era possibile ai bisogni dei suoi operai, specie quelli meritevoli, con forme paternistiche di assistenza⁴³».

Alla pari, operai e imprenditori, sono accomunati dalla mancanza di una vera cultura del lavoro, che rimane sporco, rischioso e grezzo. A poco a poco, in un rapporto di reciprocità, rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, rilevando l'utilità dell'attività negoziale, convergeranno di buon grado nella bilateralità.

⁴⁰ *Ibidem*, pag. 27.

⁴¹ Franco Della Peruta/Simone Misiani/Adolfo Pepe, *Il sindacalismo federale...*, op. cit., pag. 104.

⁴² *Ibidem*, pag. 104.

⁴³ Giuseppe Vedovato, *Lavoro e Sindacato nelle costruzioni...*, op. cit., pag. 36.



QUANDO LA NATURA HA
BISOGNO DI NUOVE IDEE,
CERCA ASSOCIAZIONI,
NON L'ISOLAMENTO.

(Steven Berlin Johnson)

UNA CASSA PER GLI OPERAI EDILI DI MILANO

Il 1° aprile 1919, a Milano, il Collegio dei costruttori ed imprenditori edili e l'Associazione mutua miglioramento fra muratori, badilanti, manovali e garzoni siglano il primo contratto in edilizia, che migliora la precedente Convenzione di marzo. L'accordo prevede anche l'istituzione di una Cassa professionale che ha come funzione quella di erogare le indennità di disoccupazione involontaria per gli operai edili.

In realtà, il citato contratto segue la stipula di una convenzione-tipo tra la FIAE e l'Associazione nazionale dei costruttori, da estendere nelle intenzioni a livello nazionale, che aveva avuto luogo il 25 marzo 1919. La cosiddetta "Convenzione di marzo" stabiliva: «il riconoscimento esplicito dell'organizzazione locale e nazionale; le ritenute obbligatorie per gli industriali, da effettuarsi sulla busta paga di tutti i lavoratori per le casse di previdenza e sindacali; il riconoscimento della Commissione di fabbrica per il controllo diretto del contratto, la vigilanza dell'applicazione delle norme igieniche e sanitaria, la prevenzione contro gli infortuni sul lavoro, nonché l'accordo per la risoluzione delle divergenze tra imprenditori e operai nei cantieri [...]»⁴⁴. In più, nell'accordo era prevista l'applicazione, in via temporanea, di una forma di adeguamento automatico dei salari al costo della vita

("indennità di caroviveri"), insieme alla riduzione dell'orario giornaliero di lavoro a 8 ore, fissato in una media annuale, come già stabilito, in un precedente accordo, il 19 febbraio.

A guerra finita, nel 1919 in Italia, parallelamente alle contraddizioni della "vittoria mutilata", coi problemi occupazionali e vitali stagnanti, giunge al termine il percorso di transizione della previdenza dalla volontarietà all'obbligatorietà. L'evoluzione in senso universalistico del welfare italiano, con l'istituzione delle assicurazioni sociali obbligatorie, determinerà che le SOMS concentrino «le loro attività nel quadro previsto dall'articolo 2 della Legge n.3818 del 1886, nel quale si definivano le attività secondarie e complementari che le SOMS potevano erogare ai soci: attività educative, sociali, ricreative che nel corso del tempo e del mutato contesto sociale e normativo sono diventate quasi prevalenti»⁴⁵.

La previdenza sociale in Italia nasce con la Legge 17 luglio 1898, n.350, che istituisce la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia ed estende il diritto alla corresponsione della pensione ai dipendenti privati (nel 1865 era stata recepita la legislazione sarda sulle pensioni ai dipendenti pubblici, civili e militari), operando su base volontaria, con «un contributo annuo libero

⁴⁴ Ibidem, pagg. 107-108.

⁴⁵ Daniele Votti/Ilda Curti, *Le società di Mutuo...*, op. cit., pag. 7.

non superiore a 100 lire, parzialmente integrato dall'intervento dello Stato e da versamenti volontari dei datori di lavoro⁴⁶».

Con l'estensione del diritto di voto (la Legge 15 agosto 1919, n.1401, estende il diritto di voto a tutti i cittadini maschi che abbiano compiuto 21 anni o abbiano prestato servizio militare) che di fatto concretizza il processo di politicizzazione dei problemi sociali, intervenire apertamente sulla questione sociale diventa una priorità legislativa. In Italia ciò avviene all'indomani della Prima guerra mondiale, quando, anche la società italiana risulta massificata e le classi dirigenti liberali hanno la necessità «di legittimare il proprio potere di fronte alla classe operaia che si andava organizzando⁴⁷».

Con il Regio Decreto Legge 19 ottobre 1919, n.2214, viene introdotta la prima forma di ammortizzatore sociale e riconosciuta l'unica prestazione che riguarda la corresponsione di un'indennità, in quanto è resa obbligatoria l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria. La gestione dell'istituto della disoccupazione è demandata alle Casse provinciali ed alle Casse professionali, coordi-

nate da un Fondo nazionale per la disoccupazione, attivo presso l'Ufficio nazionale per il collocamento.

Con il Decreto Legge Luogotenenziale 21 aprile 1919, n.603, riferente "Assicurazione obbligatoria contro la invalidità e la vecchiaia per le persone di ambo i sessi che prestano l'opera loro alle dipendenze di altri", viene riorganizzato il sistema pensionistico in Italia, che ora include i lavoratori subordinati del settore privato.

Proprio per ovviare all'inapplicabilità di tutti e due i provvedimenti nel settore dell'edilizia (non sono attuabili per le limitazioni della discontinuità del rapporto di lavoro, a differenza di ogni altro settore industriale) e integrare la legislazione previdenziale, nasce e si sviluppa la Cassa professionale edile di Milano.

Già nella prima fase di regolazione delle tutele del rapporto di lavoro, le rappresentanze sociali controparti in edilizia devono inventarsi strade nuove e identificare «strumenti di tutela endocategoriali idonei a migliorare e integrare i servizi pubblici⁴⁸». In questo modo, in una logica di mutualismo endo-categoriale, nell'intenzione di erogare sussidi agli operai edili disoccupati, viene costi-

⁴⁶ Riccardo Cesari, *Tfr e fondi pensione*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 24.

⁴⁷ Enrico Gustapane (a cura di), *Le origini del sistema previdenziale: la Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai (19 novembre 1898 - 28 luglio 1919)*, in: INPS90, *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*. Atti del Convegno, Roma, 9/10 novembre 1988, Supplemento al n.1 (gennaio-febbraio 89) di Previdenza Sociale, pag. 41.

⁴⁸ Maria Nicolini, *La Cassa edile e il suo ruolo nel mercato del lavoro*, Tesi di Laurea in Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Giurisprudenza, A.A. 2004-2005, **CNCE Trentennale** (Copia Tesi), pag. 7.

tuito un fondo «alimentato dal gettito contributivo dello 0,70% a carico dei datori di lavoro e dello 0,60% a carico degli operai, calcolato sulla retribuzione⁴⁹».

Tanto è l'atteggiamento fiducioso con cui viene considerato l'esperimento della Cassa edile di Milano che proprio nel capoluogo lombardo, dal 10 al 14 marzo 1920, la FIAE svolge il suo IX Congresso e nell'occasione muta la sua denominazione originaria in FIOE (Federazione Italiana Operai Edili), che è già diventata la più grande Federazione sindacale dell'industria, contando quasi 200.000 iscritti. La direzione della nuova organizzazione sindacale è lasciata nelle mani di Felice Quaglino, che guida ormai il sindacato degli edili dal 1898. Da questo momento, la FIOE sarà impegnata a difendere quanto sottoscritto con i costruttori nella Convenzione di marzo del 1919. A cominciare dall'orario di lavoro, col rispetto delle otto ore. Il segretario generale, nel suo intervento al IX Congresso torna proprio su quell'accordo di massima e sul modo in cui è stato accolto dalla parte datoriale, dichiarando: «Dobbiamo dirlo con schietta franchezza, ci è costato ben lieve fatica ad ottenerlo. Ciò lo dobbiamo al fatto che dopo l'armistizio, con le terribili responsabilità

che pesavano sui responsabili della guerra, molte correnti industriali si sono trovate sulla nostra strada con intendimenti concilianti, spinti, non so, forse dalla sincerità, ma certamente dall'opportunità di non provocare, di non urtare le masse lavoratrici⁵⁰». Queste considerazioni, dettate dal timore per una situazione allarmante che sta mettendo in apprensione i lavoratori italiani, saranno riprese nel corso della adunanza del Consiglio direttivo nazionale della FIOE, riunito a Roma nei giorni 21-22 settembre 1921, quando i dirigenti del sindacato degli edili devono prendere atto di un clima politico e sociale completamente cambiato.

La Cassa edile di Milano è autorizzata a svolgere il compito attribuitole dallo Stato e legato ai sussidi di disoccupazione involontaria con un apposito decreto firmato il 26 luglio 1921 dal ministro del Lavoro e della Previdenza sociale. Il provvedimento legislativo identifica la Cassa quale «organo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione per gli operai dell'industria edilizia della Provincia di Milano, Como, Cremona e Pavia⁵¹».

Con l'entrata in vigore del Regio Decreto 28 agosto 1924, n.1422 (viene approvato il regolamento in esecuzione del

⁴⁹ Emanuela Poli, "La Cassa edile", Tesi di Laurea in Diritto della Previdenza Sociale, Università degli Studi di Torino, Facoltà di Giurisprudenza, A.A. 2004-2005, CNCE Trentennale (Copia Tesi), pag. 10.

⁵⁰ Franco Della Peruta/Simone Misiani/Adolfo Pepe, *Il sindacalismo federale...*, op. cit., pag. 108.

⁵¹ Emanuela Poli, "La Cassa edile"..., op. cit., pag. 13.

Regio Decreto 30 dicembre 1923, n.3184, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia), che introduce il modello delle tessere per l'applicazione delle marche assicurative [art.39], la Cassa edile di Milano svolge il servizio di consegna e custodia, per conto dei datori di lavoro, delle tessere dei dipendenti iscritti, assicurando l'applicazione delle relative marche e provvedendo ai versamenti alla Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali [articoli 68-69-70].

Nel 1925 Felice Quaglino espatria a Parigi e porta con sé i fondi della federazione che serviranno a finanziare in Francia la ricostituita Confederazione Generale del Lavoro, impedendo così ai fascisti nell'anno successivo di requisire i beni materiali dell'organizzazione, per come previsto dalla Legge "Rocco" (Legge 3 aprile 1926, n.563). Nello stesso anno a Roma nasce la Federazione Nazionale Fascista dei Costruttori Edili e degli Imprenditori di Opere Pubbliche.

Nella notte tra il 21 ed il 22 aprile 1927 il Gran Consiglio del fascismo approva il testo definitivo della Carta del lavoro. Il documento, che viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, definisce pienamente l'organizzazione dello Stato corporativo o interclassista. La Carta del Lavoro, che viene trasmessa al governo affinché provveda ai

successivi passaggi legislativi, è incentrata su tre punti cardini, quali il contratto di lavoro, la proprietà privata, le corporazioni. In essa leggiamo che: il lavoro è un dovere sociale e in quanto tale è tutelato dallo Stato [articolo II]; il benessere dei singoli deve accordarsi con lo sviluppo della potenza nazionale [art. II]; il contratto collettivo di lavoro è il mezzo con cui si conciliano gli opposti interessi tra datori di lavoro e lavoratori, cui lo Stato assicura l'uguaglianza giuridica [articoli IV-VI]. Inoltre che: lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della nazione [articolo VII]; le forze produttive, che hanno reciprocità di diritti e doveri, devono collaborare tra di loro ma è l'organizzatore dell'impresa, o il datore di lavoro, responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato [articolo VII]. E ancora che: le corporazioni (nel 1930 sono 22 e diventano organo di Stato fissate nel Consiglio Nazionale delle Corporazioni; nel 1939 sostituiscono il Parlamento, con una nuova assemblea chiamata Camera dei Faschi e delle Corporazioni) costituiscono l'organizzazione unitaria delle forze della produzione e ne rappresentano integralmente gli interessi [articolo VI].

La Cassa per gli edili di Milano «non fu mai messa in discussione dal regime fascista poiché la natura corpora-

tivistica di questo organo non era affatto incompatibile con i disegni del regime»⁵². La struttura della Cassa non configgeva con la concezione corporativa dei rapporti tra capitale e lavoro. Lo Stato fascista, per l'appunto, metterà «in posizione (teorica) di perfetta parità datori di lavoro e prestatori d'opera di una stessa categoria produttiva»⁵³. Pertanto, al contrario di quanto accadrà alle organizzazioni sindacali e datoriali prefasciste, di cui verrà disposto lo scioglimento forzato, e a tutte le SOMS, che, per precezzo della contrattazione nazionale, verranno fatte confluire nella Federazione Nazionale delle Casse Mutue Malattia dell'Industria, il criterio adoperato dallo Stato corporativo fascista nei confronti della Cassa edile di Milano non sarà quello della soppressione, «ma, attraverso l'inserimento di membri del sindacato fascista nel consiglio di amministrazione, quello del suo svuotamento di significato»⁵⁴.

Con il Regio Decreto 15 aprile 1929, n.922 (G.U. 13 giugno 1929, n.137), «sulla proposta del Ministro per l'economia nazionale, viene giuridicamente riconosciuta la Cassa edile di Mutualità ed Assistenza di Milano con sede in Milano - Via S. Luca, 6 e con competenza sul territorio della provincia di Milano - e ne è approvato lo Statuto organico»⁵⁵. L'atto di regolarizzazione strutturale della Cassa edile per le Assicurazioni Sociali di Milano statuisce che essa «è eretta in Corpo Morale e continua la propria azione, limitatamente alla gestione delle assicurazioni facoltative contro le malattie e contro la disoccupazione ed al perseguimento degli scopi fissati nel presente Statuto, il quale si sostituisce ad ogni effetto a quello precedente»⁵⁶. In questo contesto emerge una primitiva struttura della Cassa edile che ha competenza sul territorio della provincia lombarda. Il provvedimento legislativo fascista dimostra come la stessa, in un decennio dalla sua istituzione, abbia ampliato le prestazioni a favore dei propri

⁵² **Paolo Masciarelli**, *Un modello concertativo: Il caso delle Casse edili*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Corso di Laurea in Sociologia, Cattedra di Sociologia Industriale, **CNCE Trentennale** (Copia Tesi), pag. 69.

⁵³ **Antonio Desideri**, *Storia e storiografia*, Volume 3, *Dalla organizzazione del movimento operaio alla crisi del colonialismo*, Casa editrice D'Anna, Firenze, 1987, pag. 591.

⁵⁴ **Alfredo Martini/Lorenzo Martini**, *Le regole del lavoro in edilizia. 1947-1997. Cinquant'anni di contratti integrativi a Roma e provincia*, Editrice Nuove Dimensioni, Roma, 2001, pag. 21.

⁵⁵ **Archivio Centrale dello Stato, Roma**, Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia - Anno 1929, *Cassa edile per le Assicurazioni Sociali, Milano, Statuto*, Lettera di trasmissione a firma del Direttore della Cassa edile di Mutualità ed Assistenza di Milano, in data 8 gennaio 1962

⁵⁶ **Archivio Centrale dello Stato, Roma**, Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia - Anno 1929, *Cassa edile per le Assicurazioni Sociali, Milano, Statuto*, pag. 4.

iscritti-assicurati, svolgendo una funzione integrativa e sostitutiva a quella dello Stato nel campo della sicurezza sociale. In particolare, essa gestisce per conto dei datori di lavoro e degli operai assicurati alla Cassa, un servizio di riscossione e di accreditamento dei contributi delle assicurazioni sociali obbligatorie contro la invalidità-vecchiaia e la disoccupazione involontaria [articolo 4, comma 4]. Ma, le vengono riconosciute altre prerogative. Infatti, essa mette a disposizione un'assicurazione com-

plementare contro la disoccupazione involontaria per la mancanza di lavoro [articolo 4, comma 1] e un'assicurazione facoltativa contro le malattie [articolo 4, comma 2]; elargisce agli eredi legittimi o testamentari dell'assicurato defunto, una indennità funeraria [articolo 4, comma 3]; svolge ogni altra forma di assistenza a favore degli operai assicurati e concorre economicamente alle cure in stabilimenti balneari, idroterapici, climatici, o in altri stabilimenti sanitari [articolo 4, comma 5].



NON DOBBIAMO LIMITARCI A
CONSERVARE GELOSAMENTE
QUELLO CHE OGGI POSSEDIAMO,
MA ABBIAMO IL DOVERE DI
AIUTARE GLI ALTRI
A OTTENERE QUELLO CHE SPETTA LORO.

(Debbie Ferguson)

L'ISTITUTO CONTRATTUALE DELLA CASSA EDILE

Tutte le Casse edili che sorgeranno nell'Italia del secondo dopoguerra hanno come progenitrice la Cassa per i sussidi di disoccupazione involontaria per gli operai edili di Milano, creata nel 1919. Con il ripristino delle libertà sindacali e l'entrata in vigore della Costituzione, anche le organizzazioni sindacali e datoriali dell'edilizia tornano ad attivarsi, partendo di nuovo dall'ideale incompiuto della Cassa degli operai edili di Milano, che rimaneva un'esperienza ponte da proporre a livello nazionale.

Il decennio '50/'60 è quello che legittima le Casse edili, mettendo le basi del loro proliferare e consegnando al sistema delle relazioni industriali in Italia il modello costitutivo della bilateralità, che si articola anche in coordinamento con la norma di legge, «come (I) un modo di essere dell'organizzazione sindacale libera ex art. 39 Cost., (II) una proiezione dell'art. 38 Cost. e (III) una forma di retribuzione ex art. 36 Cost.⁵⁷».

La contrattazione collettiva nazionale di categoria ha accennato per la prima volta all'istituto della Cassa edile nel CCNL del 18 gennaio 1950, «qualificandolo come ente per l'accantonamento dei ratei di ferie, festività e gratifica natalizia in alternativa all'istituto bancario presso il

quale le somme da erogare ai lavoratori potevano essere depositate⁵⁸».

All'inizio, l'intenzione delle parti sociali è quella di assicurare ai lavoratori edili la corresponsione di alcuni istituti contrattuali che andranno a costituire quella parte della "retribuzione sufficiente" posta in essere dall'articolo 36 della Costituzione (ferie, festività, e gratifica natalizia, quest'ultima in sostituzione della 13^a mensilità prevista negli altri contratti di lavoro), che, nel corso degli anni, sarà oggetto di una serie inesauribile di provvedimenti giurisdizionali.

In conclusione, ai sensi del primo comma dell'art. 36 Cost.: "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa", la giurisprudenza sosterrà l'obbligo di iscrizione in Cassa edile, precisando che la «"retribuzione sufficiente", al pari di quella proporzionale, è sempre quella che risulta dalla contrattazione collettiva. Sia dal punto di vista retributivo che contributivo, la fonte di determinazione rimanda direttamente al contratto collettivo stipulato dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale.

57 Michele Faioli, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Working Papers, Fondazione G. Brodolini, pag. 8.

58 Lauralba Bellardi/Gustavo De Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra...*, op. cit., pag. 100.

Dall'applicazione del Contratto collettivo del settore, deriva l'obbligo di iscrizione al Sistema delle Casse edili⁵⁹. Il fine originario delle Casse edili è quello «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. 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 operai⁶⁰».

La bilateralità, come abbiamo visto, nasce e si sviluppa «per sopperire a un fattore caratteristico dell'edilizia: l'estrema frammentazione delle imprese. A causa di questa frammentazione il lavoratore passa spesso da un'impresa all'altra, da un cantiere all'altro. Il sistema degli Enti bilaterali tende a creare le condizioni di stabilità che il lavoratore non ha nell'impresa. L'Ente sostanzialmente colma le lacune della presenza a singhiozzo⁶¹».

Concretamente, alle Casse edili viene assegnata la funzione sostituirsi ai datori di lavoro nell'erogazione della

parte di retribuzione anzidetta, che, diversamente, i lavoratori, per il particolare modo di essere del settore, come già detto, distinto da una sintomatica mobilità aziendale ed interaziendale e da una naturale discontinuità dei rapporti di lavoro, non potrebbero ottenere. In effetti, al termine della propria esperienza professionale, ogni operaio edile avrà lavorato per tante imprese differenti. A tal riguardo, a garanzia del beneficio singolo e continuativo dell'erogazione delle prestazioni, bisogna specificare che, sotto l'aspetto tecnico, per rimediare all'elemento della temporalità, le politiche di gestione contrattuale del lavoro in edilizia, schivando il livello della singola impresa, si ispirano al livello di settore e di territorio. Nel caso specifico, viene adottato il principio della presenza attiva e dell'anzianità nel settore, e per la maturazione del diritto alle erogazioni, vengono computati tutti gli accantonamenti di quote sulla retribuzione regolarmente versati in Cassa edile dai diversi imprenditori a vantaggio dei quali il lavoratore, nell'intero arco della personale frammentata esperienza lavorativa, ha prestato la propria opera. Tramite gli accantonamenti per l'elargizione del salario differito e altre contribuzioni

⁵⁹ Giada Mazzanti, *DURC e regolarità contributiva in edilizia. Temi, spunti critici, legislazione, giurisprudenza, prassi e documentazione operativa*, Grafili S.r.l., Palermo, 2021, pag. 24.

⁶⁰ Maria Nicolini, *La Cassa edile e il suo ruolo...*, op. cit., pag. 8.

⁶¹ Daniela De Sanctis, *L'edilizia trasparente. Il Durc contro il sommerso: da un'idea Filca alla riforma Biagi*, Edizioni Lavoro, Roma, 2003, pag. 14.

delle imprese è possibile, inoltre, finanziare prestazioni aggiuntive e complementari.

Con l'esplicitazione convenzionale delle funzioni di scopo, l'attività delle Casse edili (quantunque si tratti a norma di legge di associazioni di diritto privato, in conseguenza di ciò tra quelle non riconosciute, disciplinate dall'art.36 e segg. del Codice civile) attiene anche all'interesse pubblico.

Le Casse edili diventano «enti di fatto, dotati di autonomia, che hanno quale scopo primario l'accantonamento di percentuali delle retribuzioni dei lavoratori dell'edilizia in vista dell'erogazione successiva ai lavoratori alle naturali scadenze quali trattamento economico per ferie, gratifiche e festività e cioè destinati a svolgere un'attività di tipo previdenziale, in genere assunta dallo Stato o da Enti Pubblici come propria, riconducibile alla categoria del pubblico servizio⁶²». Agli effetti del dispositivo dell'articolo 358 del Codice penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio (da intendersi come un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima).

La bilateralità è anche una modalità di relazioni tra le rappresentanze sociali dei lavoratori e dei datori di lavoro e lo Stato. In questo ambito, rappresenta «un importante strumento di partecipazione sociale, concorrendo a realizzare, assieme alla contrattazione collettiva, quella società democratica, fondata sull'apporto delle formazioni sociali espressione della società civile, riconosciuta dalla Carta costituzionale⁶³». In questo senso, la bilateralità sta a indicare una intenzione «che nel contesto italiano si inserisce in una forma di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art.118, comma 4, Cost. o di welfare community (autonoma iniziativa degli associati)⁶⁴». I soggetti protagonisti del dialogo sociale vengono incalzati alla partecipazione dalla riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3), che, insieme al principio di "sussidiarietà verticale" (Stato/Regioni/Enti locali), recepisce senza sottintesi il principio di "sussidiarietà orizzontale". Precisamente, il IV comma dell'art.118 impone a tutti gli Enti territoriali di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, coinvolgendo direttamente le organizzazioni sindacali, datoriali e dei lavoratori, per lo svolgimento di

⁶² **Cassazione Penale**, Sezione V – Giurisprudenza successiva alla Legge 26 aprile 1990, n.86 recante “Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione”, Casse edili, Sentenza n.4666 del 09-02-19.

⁶³ **Marco Lai**, *Appunti sulla bilateralità*, in Diritto delle Relazioni Industriali, n.4/2006, Giuffrè, Milano, pag. 2.

⁶⁴ **Pasquale Sandulli/Michele Faioli/Paola Bozzao/Maria Teresa Bianchi/Giuseppe Croce** (a cura di), *Indagine sulla Bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna e Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, Studi e Ricerche, FGB Fondazione Giacomo Brodolini, Roma, 2015, pag. 61.

attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

In conseguenza di ciò, possiamo ricavare che la bilateralità sussiste solo in predicato e rimane una finalità per realizzare progetti di partecipazione virtuosa tra capitale e lavoro ispirati ai temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale. Nei fatti, affinché tale indirizzo partecipativo sia funzionale ed abbia una sua efficacia operativa «è d'altro lato indispensabile una comune volontà di agire ed un affidamento reciproco tra le parti⁶⁵». Il CCNL dell'edilizia stipulato il 5 dicembre 1952 getta le basi per l'organizzazione delle Casse edili sul piano amministrativo, introducendo l'elemento della pariteticità, che si sostanzierà nella partecipazione in egual misura, nell'esercizio della gestione e nella presa di decisioni (nella forma riguarderà la composizione degli organi statutari: Assemblea/Consiglio Generale – Consiglio di Amministrazione/Comitato Esecutivo – Comitato di Presidenza), «dei rappresentanti delle associazioni territoriali aderenti alle Organizzazioni nazionali interessate⁶⁶». La combinazione della pariteticità, adottata dal sindacato e dalle organizzazioni datoriali, nella gestione dei pro-

pri Enti di emanazione contrattuale, completa l'elemento della bilateralità, che, in quanto tale, pone l'una e l'altra parte allo stesso livello.

L'istituzionalizzazione delle Casse edili ha luogo il 1º gennaio 1960, con l'entrata in vigore del CCNL dell'edilizia stipulato il 24 luglio 1959, che assume valore di legge "erga omnes" per i lavoratori del settore, tramite il Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n.1032, recante "Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini", in attuazione della Legge 14 luglio 1959, n.741, riferente "Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori", che, ammettendo l'importanza delle finalità che persegue, «impone l'obbligo per tutti di iscriversi alla Cassa edile che in parecchie province non c'è ed occorre quindi costituirla in fretta⁶⁷».

La Legge Delega 14 luglio 1959, n.741, che mira a «garantire minimi di trattamento economico e normativo a tutti i lavoratori tramite la generalizzazione dei risultati della contrattazione collettiva⁶⁸», prevede di includere in appositi decreti (sono i "Decreti Vigorelli", così chiamati per

⁶⁵ Marco Lai, *Appunti sulla...*, op. cit., pag. 2.

⁶⁶ Emanuela Poli, "La Cassa edile"..., op. cit., pag. 32.

⁶⁷ *Ivi*, pag. 35.

⁶⁸ Marco Lai (a cura di), **Cisl**, Dispense di formazione sindacale, *Sindacato e ordinamento giuridico*, Edizioni Lavoro, Roma, 1997, pag. 23.

intitolazione al ministro al Lavoro Ezio Vigorelli), i contratti collettivi di diritto comune già stipulati, allo scopo di far acquistare agli stessi validità generale.

La procedura introdotta dalla citata legge, che ha vita breve dal momento che viene dichiarata in contrasto con l'articolo 39 della Costituzione, decreta in ogni caso il riconoscimento per le rappresentanze sociali dei lavoratori e dei datori di lavoro «della capacità di essere fonte di diritto attraverso la stipula di contratti⁶⁹». Nell'ipotesi dell'estensione "erga omnes", la Corte costituzionale, sebbene riterrà illegittima la pretesa dell'obbligatorietà dell'iscrizione per legge alla Cassa edile (il riferimento è alla Sentenza 4 luglio 1963, n.129), confermerà «la obbligatorietà della disposizione del contratto "erga omnes" che prescriveva l'accantonamento delle percentuali per ferie, festività e gratifica natalizia⁷⁰», appoggiando, così, il processo di costituzione delle Casse edili su tutto il territorio nazionale.

In questo contesto, il 28 marzo 1961, presso la sede dell'Associazione Costruttori Edili di Roma e Provincia, ubicata in Piazza SS. Apostoli n.73, in concomitanza con il rinnovo del CCNL dell'edilizia, firmato nello stesso anno,

che sancisce (almeno nella previsione dell'estensione "erga omnes") la diffusione delle Casse edili in tutto il Paese, si riuniscono, alla presenza del notaio Raffaello Capasso, i rappresentanti dell'Associazione Costruttori Edili di Roma e Provincia, del Sindacato Provinciale Edile CGIL, del Sindacato Lavoratori Edili CISL, del Sindacato Provinciale UIL categoria Edili, del Sindacato Provinciale Edile Fronte Sindacale Italiano, del Sindacato Provinciale Lavoratori Edili CISNAL, «per procedere all'atto costitutivo della Cassa edile di Mutualità e Assistenza di Roma e Provincia a norma del CCNL per gli operai edili e per il relativo Contratto Integrativo Provinciale⁷¹». Alla prima riunione del Consiglio di Amministrazione, che si aduna il 23 giugno 1961 per l'approvazione del Regolamento della Cassa, partecipano Ezio Micaglio e Albero Fredda, rispettivamente presidente e vicepresidente dell'Ente, Carlo Baj, Giorgio Arbarello, Pietro Costa, Luigi Gorgosalice, Giovanni Marinelli, Giuseppe Bencivenga, Angelo Di Filippo, Angelo Pintossi e Mario Salice, nella qualità di consiglieri.

Le trattative per l'istituzione della Cassa edile di Roma cominciano nel 1950. Il 5 febbraio 1951, nella stipula del

69 Giuseppe Acocella, *Storia della Cisl*, Edizioni Lavoro, Roma, 2007, pag. 91.

70 Ente Livornese Cassa edile, Ente Livornese Scuola Edile, *Livorno, il primato dell'immagine*, Storia generale delle Casse edili, Pacini Editore, Pisa (Ospedaletto), 1992, IX.

71 Alfredo Martini/Lorenzo Martini, *Le regole del lavoro...*, op. cit., pag. 21.

Contratto Integrativo Provinciale all'articolo 11 è prevista l'istituzione di una commissione per la costituzione della Cassa edile di Roma e del Centro di Formazione delle Maestranze Edili, a completamento del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di categoria, in vigore dal 1° febbraio 1950. Per la costituzione della Cassa edile di Roma vengono impiegati dieci lunghi anni: essa arriva quando l'istituto ha ottenuto la convalida seppur momentanea dalla legislazione, alla fine del processo di istituzionalizzazione, a conferma di quanto complicata fosse stata la negoziazione tra le parti sociali constituenti.

Saranno gli eventi ad accelerare i tempi della sua fondazione, che si sviluppa parallelamente ad una fase di speciale congiuntura economica e sociale contrassegnata da tre accadimenti nodali destinati a ridare attualità al settore delle costruzioni nella capitale, dopo il periodo della ricostruzione bellica: a) i Giochi della XVII Olimpiade, che si svolgono a Roma dal 25 agosto all'11 settembre 1960; b). il Concilio Ecumenico Vaticano II, aperto ufficialmente l'11 ottobre 1962 da papa Giovanni XXIII all'interno della Basilica di San Pietro in Vaticano; c). l'adozione del Piano Regolatore generale della Città di Roma, il cui iter procedurale si sviluppa dal 24 giugno 1959, con la Deliberazione del Consiglio Comunale n.1003, riguardante

l'adozione del progetto del nuovo Piano regolatore Generale di Roma, al 28 luglio 1962, con la Legge n.1105, concernente le misure speciali di salvaguardia per il nuovo Piano regolatore di Roma.

In questi tre anni, a Roma vengono impiegate decine di milioni di tonnellate di cemento che, oltre a cambiarne profondamente la forma urbanistica, servono a conferire al settore delle costruzioni un ruolo trainante nelle attività economiche della città.

A salvaguardia dei mutamenti del settore produttivo, per affrontare i nuovi bisogni che emergono da tale situazione e correggere le implicazioni sulle realtà imprenditoriale e occupazionale, le parti sociali operanti nella provincia di Roma fondano la Cassa edile.

Gradualmente, le Casse edili estenderanno la loro attività prestazionale, «perseguendo anche "finalità lato sensu complementari del welfare pubblico"⁷²», assicurando una molteplicità di prestazioni straordinarie di tipo mutualistico-assistenziale. A cominciare dalla seconda metà degli Anni '70, tramite l'offerta degli Enti bilaterali, in edilizia è ben congegnato un impianto di welfare integrativo, basato sul criterio applicato della mutualità, i cui servizi e forme di assistenza sono finanziate dall'intero sistema senza pesare in questo modo sulla bilancia della singola impresa.

⁷² Maria Nicolini, *La Cassa edile e il suo ruolo....*, op. cit., pag. 8.

Sarà il CCNL dell'edilizia stipulato il 22 luglio 1979 a rendere omogeneo il quadro delle prestazioni erogate dalle Casse edili, che d'ora innanzi devono attenersi agli accordi nazionali, ammettendo tuttavia la possibilità di fornire territorialmente altre prestazioni come prerogativa della contrattazione integrativa provinciale. All'articolo 44 detto contratto stabilisce che: "Eventuali pattuizioni assunte da una o più delle Organizzazioni predette, al di fuori della contrattazione collettiva di cui al comma precedente, non determinano effetti nei confronti del-

le Casse edili previste dalla presente disciplina. [...] 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".



QUARTO CAPITOLO:
**DALLA REGOLARITÀ
ALLA CONGRUITÀ**





BISOGNA IMPARARE IL GUSTO
DELLA LEGALITÀ E IL
RISPETTO DELLA LEGGE
CHE HA VALENZA ANCHE
SULL'ECONOMIA.

(Francesco Saverio Borrelli)

GLI EFFETTI DELLA CRISI DEGLI ANNI '90

Negli anni, pur conservando la funzione di enti erogatori delle prestazioni fissate dalla contrattazione collettiva, per effetto dell'ampliamento dei loro spazi di azione, per impulso delle parti sociali, con l'approvazione e il sostegno del legislatore, le Casse edili hanno intrapreso un cammino di conversione per farsi "presidio di legalità", assumendo una valenza di tipo pubblico, operando nell'interesse generale, analoga a quella svolta da INPS e INAIL. Nelle finalità, il percorso di trasformazione della Cassa edile da ente contrattuale di interesse privato collettivo a ente con funzioni di interesse pubblico generale comincia negli Anni '90, per effetto della Legge 19 marzo 1990 n.55, riferente "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale" (la cd. legge "antimafia"), che, oltre a disporre il pieno rispetto della contrattazione collettiva e territoriale, prescrive l'iscrizione alla Cassa edile come requisito fondamentale per le imprese che eseguono opere pubbliche [articolo 8, comma 7].

Ma è la crisi scatenata da Tangentopoli che induce a scommettere sulle Casse edili in questo percorso di conversio-

ne. Nel decennio che segue a tale crisi «l'edilizia è stata costretta a ricostruirsi praticamente da capo. A rinnovarsi dalle fondamenta. Facendo questo ha affrontato i suoi problemi e, tra questi, quello del sommerso, dimostrando di avere capacità di soluzione e di innovazione⁷³».

Il settore edile esce dalla crisi profondamente cambiato. Sindacati e organizzazioni datoriali «si rendono conto che il mercato non funziona più in modo automatico e si rimboccano le maniche, cercando soluzioni ai problemi del settore. E tra i problemi del settore, il sommerso è ormai, dichiaratamente, quello più penalizzante per i lavoratori, imprese e intero sistema. Solo abbattendo il tasso di irregolarità si può giocare un ruolo in un mercato che non sarà più ipertrofico e viziato dagli appalti pubblici⁷⁴».

Il sistema delle Casse edili, e, più in generale, quello degli Enti bilaterali in edilizia «è forse l'unico elemento che esce indenne dalla crisi, e anzi conferma la sua validità⁷⁵», presentandosi come lo strumento per la lotta al lavoro nero.

⁷³ Daniela De Sanctis, *L'edilizia trasparente...*, op. cit., pag. 13.

⁷⁴ *Ibidem*, pag. 29.

⁷⁵ *Ibidem*, pag. 14.



PRENDI UNA BUONA IDEA
E MANTIENILA.
INSEGUILA E LAVORACI FINO A
QUANDO NON FUNZIONA BENE.

(Walt Disney)

L'IDEA DEL DURC

Proprio per combattere il fenomeno del lavoro irregolare, si fa strada così nel Sindacato degli edili l'idea di una norma nazionale di prevenzione chiamata DURC (Documento unico di regolarità contributiva). Il testo del Documento Unico di Regolarità Contributiva, da introdurre tramite una direttiva regionale, viene presentato dal Sindacato il 2 dicembre 1997, per far fronte alla ricostruzione post-terremoto in Umbria, preservandola dai fenomeni di concorrenza sleale.

L'iniziativa era stata preceduta dalla stipula di un protocollo d'intesa con Regione, sindacati e imprese, secondo cui potevano avere accesso agli appalti solo le imprese che avrebbero certificato la loro regolarità tramite il DURC, rilasciato dalla Cassa edile, che avrebbe operato, a tal fine di concerto con INPS e INAIL.

Il DURC viene introdotto, per la prima volta, nel nostro ordinamento da una normativa della regione Umbria, in aderenza alla Legge 30 marzo 1998, n.61, riferente "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 gennaio 1998, n.6, recante ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi", che, all'articolo 14, comma 12, subordinava la concessione dei finanziamenti per la ricostruzione, dopo i sismi del set-

tembre-ottobre 1997 nelle due regioni dell'Italia centrale, all'obbligo, per le Amministrazioni comunali e i soggetti privati, "nell'affidare i lavori per gli interventi di ricostruzione e di ripristino, di richiedere alle imprese affidatarie copia dei versamenti contributivi, previdenziali e assicurativi relativi ai lavoratori impiegati nelle attività di ricostruzione", oltre a richiedere analoga "attestazione dei versamenti effettuati alla Cassa edile per i lavoratori impiegati".

Il DURC sisma, «nato come strumento di tutela della Pubblica Amministrazione che eroga il contributo, finisce per avere una immediata ricaduta positiva in termini di stimolo alla creazione di posti di lavoro regolari. Infatti, i lavoratori iscritti agli elenchi delle Casse edili dell'Umbria e quindi regolari, triplicano in poco tempo. I riflessi positivi sulla creazione di occupazione di qualità stimolano il legislatore ad introdurre il DURC nella legislazione nazionale, anche se inizialmente nel solo settore edile⁷⁶». Il DURC diventa legge nazionale, dopo un dibattito prolungato, grazie al Sindacato che riesce a persuadere e coinvolgere i soggetti interessati in un processo di "lavori in corso", inserito nel metodo della concertazione (la cd. "contrattazione triangolare", che si sviluppa dalla ricerca costante da parte del governo, del confronto con

⁷⁶ Silvana Toriello (a cura di), *DURC e lavoro nero. Una breve ricognizione normativa*, in INAIL, Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, Fascicolo n.2/2010, pag. 289.

le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro e del loro consenso preventivo sulle decisioni che devono essere adottate nelle materie che incidono direttamente sui rapporti di lavoro e nelle materie economiche che sono comunque rilevanti per le politiche del lavoro), che si afferma in Italia alla fine degli Anni '90 per rafforzarsi dopo la stipula del protocollo sui redditi del 23 luglio 2003, facendo registrare alcuni risultati significativi nell'ambito della tutela dei lavoratori e del ripristino delle regole della concorrenza.

Nei tavoli della concertazione, tra gli accordi contrattuali che vengono assimilati dai provvedimenti legislativi in materia di mercato del lavoro saranno discussi quelli «che hanno istituito, tra l'altro, il Documento Unico di Regolarità Contributiva sia per i lavori pubblici che per i lavori privati, prevedendo addirittura, in caso di non attestazione della regolarità contributiva della impresa, la sospensione della concessione edilizia o della DIA⁷⁷».

Il DURC nell'ambito degli appalti pubblici è introdotto con la Legge 22 novembre 2002, n.266, riferente "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n.210, recante disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale", che, all'articolo 2, chiarisce

quanto segue: "Le imprese che risultano affidatarie di un appalto pubblico sono tenute a presentare alla stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva a pena della revoca dell'affidamento" [comma 1]. Tale certificazione "deve essere presentata anche dalle imprese che gestiscono servizi e attività in convenzione o concessione con l'ente pubblico, pena la decadenza della convenzione o la revoca della concessione stessa" [comma 1 bis]. Infine è fatto obbligo ad INPS e INAIL, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di stipulare convenzioni "al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva" [comma 2]. Il 16 dicembre 2003, in applicazione della summenzionata legge, le parti sociali, riunite al tavolo nazionale sull'emersione del lavoro nero in edilizia, attivato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, presentano un Avviso Comune in cui "concordano che la specificità di settore richiede interventi mirati alla repressione di fenomeni elusivi delle disposizioni di legge e contrattuali, in stretta connessione con le dovereose tutele per i lavoratori dell'edilizia" e "che gli interventi per la regolarità delle imprese di settore e per la sicurezza del lavoro edile non possono prescindere dal ruolo affidato dalle parti sociali nei contratti collettivi di lavoro di riferimento agli enti

⁷⁷ Pino Virgilio (a cura di), *Edilizia: controllo sociale e lavoro nero. Le ultime novità normative*. Bollettino ADAPT – Newsletter in Edizione Speciale n.49, 10 ottobre 2006, pag. 2.

bilaterali che, pertanto, assumono un'importanza strategica per gli obiettivi propri del presente avviso comune". Appunto per questo, convengono "di istituire un Comitato della bilateralità con lo scopo di rendere omogenee le regole cui debbono essere informati gli Organismi bilaterali di settore, in particolare per quanto attiene i criteri e i contenuti relativi all'emissione della certificazione di regolarità contributiva". In più, sollecitano la stipula della Convenzione tra INPS, INAIL e parti sociali "per l'istituzione, presso ogni provincia, del documento unico di regolarità contributiva (DURC) che attesti, pertanto, la regolarità delle imprese non solo nei confronti degli Istituti ma anche per quanto attiene la Cassa edile", precisando che tale documento "dovrà essere rilasciato dallo sportello costituito ad hoc presso le Casse edili operanti nei diversi livelli territoriali".

Dal 1° gennaio 2006 il sistema del DURC viene attivato in tutte le province italiane, dopo una sperimentazione del sistema informativo gestito dall'INAIL in dodici realtà territoriali alla fine del 2005, e a seguito della predisposizione di due distinte convenzioni stipulate con INPS e INAIL: la prima in data 3 dicembre 2003 (in attuazione dell'articolo 2 della Legge 22 novembre 2002, n.266, che istituisce il Documento Unico di Regolarità Contributiva negli appalti pubblici); la seconda in data 15 aprile 2004 (in attuazione dell'articolo 86, comma 10, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, che estende l'obbligo della certificazione di regolarità contributiva anche in caso di affidamento di lavori da parte di committenti

privati). Questa seconda convenzione stipulata con le Casse edili stabilisce quanto segue: "Con riferimento ai lavori, del settore edile, sia pubblici che privati, INPS, INAIL e Casse edili adottano comuni misure tecnico-organizzative finalizzate a semplificare le fasi di richiesta e rilascio di un Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) 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".

Il Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n.276, riferente "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n.30", all'articolo 2, lett. h), nella stessa esplicitazione, rende una definizione di carattere generale degli Enti bilaterali, specificando che possono definirsi tali, ai fini dello svolgimento delle attività demandate dalla legge, solo quegli organismi costituiti "a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative". Oltre ad evidenziare che la loro costituzione e la loro istituzione avviene mediante iniziativa contrattuale, la norma citata definisce le specifiche funzioni, asserendo che gli Enti Bilaterali sono: "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 promo-

zione 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”.

La citata legge, che, al riportato articolo 2, lett. h), abilita gli Enti bilaterali a certificare la regolarità contributiva delle imprese, con riferimento alla materia dei lavori, pubblici e privati, all'articolo 86, comma 10 (a completamento dell'articolo 3, comma 8, del Decreto Legislativo 14 agosto 1996, n.494), oltre a chiedere “alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, nonché una dichiarazione relativa

al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti”, chiede anche “un certificato di regolarità contributiva”, che “può essere rilasciato, oltre che dall'INPS e dall'INAIL, per quanto di rispettiva competenza, anche dalle Casse edili le quali stipulano una apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva”. Tramite questi provvedimenti legislativi «le Casse edili, quali enti bilaterali di emanazione della contrattazione collettiva nazionale delle parti sociali del settore delle costruzioni, sono state legittimate dal legislatore quali enti capaci di svolgere tale funzione di certificazione della regolarità contributiva e contrattuale, una funzione certamente ad evidenza pubblica, poggiata su organismi privati di emanazione della autonomia contrattuale⁷⁸».

78 *Ivi*, pag. 2.



CIÒ CHE È ILLEGALE IN PRINCIPIO
NON DIVENTA LEGALE COL
PASSARE DEL TEMPO.

(Dino del Mugello)

IL PROCESSO DI RAFFORZAMENTO DEL DURC ATTRAVERSO LA CONGRUITÀ

Nel processo di costruzione ed evoluzione del DURC «è costante l'idea di fondo che la sua gestione sia nelle mani delle Parti sociali, tramite gli Enti bilaterali che certificano la correttezza delle posizioni contributive, in sinergia con gli Enti previdenziali, con spirito di collaborazione e sussidiarietà⁷⁹».

Per il Sindacato, il DURC è soltanto un punto di partenza: «un efficace strumento di base per il contrasto alla concorrenza sleale, al lavoro abusivo e irregolare e per il sostegno della qualità della filiera produttiva⁸⁰». Con l'attivazione del DURC, la funzione di controllo assegnata alle Casse edili, nel contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento della manodopera e nella lotta alla corruzione e alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici e nei lavori privati, assume esclusivamente carattere formale e inibitorio. Il DURC non può bastare. Servono nuovi e più efficienti strumenti di controllo. Il DURC «non dà concrete garanzie in ordine all'inesistenza di evasioni contributive: la verifica di regolarità operata sul dichiarato può diventare un fatto burocratico non attendibile. Insomma, può accadere che venga rilasciato un DURC regolare ad un datore di lavoro che adempia con "regolarità" i propri obblighi in materia contributiva e assicurativa, ma che

al contempo impieghi anche uno o più lavoratori non dichiarati. Ecco perché occorre una metódica e sostanziale verifica di congruità tra il numero di lavoratori in forza presso l'impresa ed i lavori in relazione ai quali viene certificata la regolarità contributiva⁸¹».

Così, dopo aver ottenuto la convalida del DURC, in riscontro dei suoi limiti applicativi, il Sindacato suggerisce l'attuazione del sistema di Congruità della manodopera, che, come per il DURC, sarà il risultato di un analogo processo di costruzione partecipata attraverso il metodo della concertazione.

Nella discussione per la definizione dei parametri di Congruità, prontamente avviata, le parti sociali sono concordi nel dichiarare che: «L'operazione di verifica dei dati è essenziale. Occorre competenza, occorre capire bene come funziona il settore per capire se in quei numeri c'è qualcosa che non va. E soprattutto occorrono dei parametri per capire se i preventivi presentati sono compatibili con le forze lavoro dichiarate o no. Questo è il meccanismo essenziale che permette di portare alla luce gran parte del lavoro nero e soprattutto grigio. Si chiama congruità. Sostanzialmente, chi lavora nel settore sa quante ore di lavoro ci vogliono per realizzare

⁷⁹ Giada Mazzanti, *DURC e regolarità...*, op. cit., pag. 16.

⁸⁰ Silvana Toriello (a cura di), *DURC e lavoro...*, op. cit., pag. 289.

⁸¹ Giada Mazzanti, *DURC e regolarità...*, op. cit., pag. 12.

un'opera, quante persone, quali specializzazioni. Se i progetti vengono presentati con dati non credibili scatta la procedura di rifiuto. Le ore dichiarate, quindi devono aumentare, e spesso anche i lavoratori. [...] Fatto ormai indiscutibile, invece, è che nessuno meglio delle Casse edili può procedere alle verifiche e al vaglio dei dati, proprio per il bagaglio di competenze specifiche nel settore che, per ovvi motivi, non è lecito aspettarsi né dall'INPS né dall'INAIL⁸²».

L'elemento della congruità viene introdotto, per la prima volta, dalla Legge 27 dicembre 2006, n.296, riferente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", all'articolo 1, commi 1173, 1174, 1175.

Il comma 1173, oltre a fissare lo scopo originario che, circoscritto alla promozione della regolarità contributiva, è da intendersi "quale requisito per la concessione dei benefici e degli incentivi previsti dall'ordinamento", prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, "il Ministro del lavoro e della previdenza sociale procede, in via sperimentale, con uno o più decreti, all'individuazione degli indici di congruità di cui al comma 1174 e delle relative procedure applicative, articolati per settore, per categorie di imprese e per territorio, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze nonché i Ministri di

settore interessati e le organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori".

Il successivo comma 1174 definisce le modalità attuative degli indici di congruità, stabilendo che: "il decreto di cui al comma 1173 individua i settori nei quali risultano maggiormente elevati i livelli di violazione delle norme in materia di incentivi ed agevolazioni contributive ed in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Per tali settori sono definiti gli indici di congruità del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie nonché lo scostamento percentuale dall'indice da considerare tollerabile, tenuto conto delle specifiche caratteristiche produttive e tecniche nonché dei volumi di affari e dei redditi presunti".

Nel comma 1175 viene infine specificato che: "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".

In seguito, il Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, Direzione generale per l'Attività Ispettiva, con la nota 20 novembre 2007, protocollo n.25/I/0015356, avente ad oggetto: "Procedura informatica per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) - Indicazione sui contenuti della richiesta e contenuti del documento", «al fine di ovviare a forme di elusione degli obblighi contributivi nei confronti delle Casse edili, ha chiarito che: - "l'impresa che opera negli appalti pubblici è tenuta ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai Contratti collettivi nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni"; - "l'impresa che opera nell'ambito del mercato privato è tenuta al rispetto del Contratto collettivo di lavoro (articolo 3, comma 8, lettera b), D. Lgs. n.494/1996) e quindi, all'iscrizione in Cassa edile"; - l'impresa, qualsiasi sia la sua specializzazione edile, è tenuta al rispetto del contratto collettivo per ottenere i benefici economici e normativi previsti dalla legislazione vigente in base al comma 1175 della legge Finanziaria per il 2007 (Legge n.296/2006)⁸³».

Il Decreto Legislativo 31 luglio 2007, n.113, riferente "Disposizioni correttive del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, recante codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n.62 (Legge comunitaria 2004)", interviene nella materia introducendo, all'articolo 118, il comma 6-bis che così recita: "Al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare nel settore dell'edilizia, le Casse edili, sulla base di accordi stipulati a livello regionale con INPS e INAIL, rilasciano il documento unico di regolarità contributiva comprensivo della verifica della congruità dell'incidenza della mano d'opera relativa al cantiere interessato dai lavori, ai sensi dell'articolo 1, commi 1173 e 1174 della legge 27 dicembre 2006, n.296".

Tale modifica serve ad ampliare la prospettiva della regolarità contributiva, «richiedendosi un DURC oltre che regolare, anche congruo: trattasi di un DURC che certifica non solo la regolarità "formale" degli adempimenti contributivi da parte dei datori di lavoro, ma anche la regolarità "sostanziale" dell'impresa, divenendo in tal modo strumento di contenimento dell'evasione contributiva e fiscale e del miglioramento delle condizioni di sicurezza all'interno dei cantieri, atteso che in esso deve

risultare congruo il rapporto tra il lavoro da realizzare nello specifico cantiere e la quantità delle ore di lavoro necessarie alla sua realizzazione⁸⁴.

Il 28 ottobre 2010, le Parti Sociali nazionali, al tavolo di concertazione per l'edilizia promosso dal Ministero del lavoro in data 5 dicembre 2006, presentano un Avviso Comune, in applicazione dell'articolo 1, commi 1173 e 1174, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (Legge finanziaria 2007), che disciplina l'introduzione di indici di congruità finalizzati a promuovere la regolarità contributiva. Nel documento si legge: "Nella tabella sono riportate le percentuali di incidenza del costo del lavoro, comprensivo dei contributi Inps, Inail e Casse edili, istituite da una o più associazioni dei datori o dei prestatori di lavoro firmatarie del contratto collettivo nazionale che siano, per ciascuna parte, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ragguagliate all'opera complessiva"; e ancora: "gli indici di congruità di incidenza del costo del lavoro della manodopera sul valore dell'opera ivi contenuti costituiscono percentuali di incidenza minime, al di sotto delle quali scatta la presunzione di non congruità dell'impresa". Inoltre: "le parti sociali sottoscritte provvederanno a monitorare la procedura di congruità durante il periodo di sperimentazione, al fine di verificare l'atten-

dibilità degli indici, attraverso il Comitato della Bilateralità, al quale demandare anche eventuali controversie non risolvibili con la procedura di cui sopra, avvalendosi del supporto tecnico della CNCE (Commissione Nazionale Casse edili)"; e in più: "il non raggiungimento della congruità comporterà l'emanazione del 'documento unico di congruità' irregolare sino alla regolarizzazione con apposito versamento, equivalente alla differenza di costo del lavoro necessario per raggiungere la percentuale indicata". Concludendo: "le parti sociali si riservano di definire ulteriori indici per altre lavorazioni, oltre al criterio per la determinazione del valore delle opere private eseguite in conto proprio dalle imprese".

L'Avviso, in comunanza di intenti, viene sostenuto dalla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse edili (CNCE), che intravede nell'elemento della Congruità sull'incidenza della manodopera impiegata dalle imprese esecutrici lo strumento adatto per ridare attualità alla funzione delle Casse edili a vantaggio del settore.

Per la CNCE, infatti, «un primo elemento fondamentale su cui si misura il nuovo ruolo degli Enti bilaterali è quello della regolazione del rapporto del lavoro e della concorrenza nel settore dell'edilizia, facendo emergere il lavoro nero e l'impresa vera a discapito del lavoro nero e

⁸⁴ Silvana Toriello (a cura di), *DURC e lavoro...*, op. cit., pag. 300.

dell'evasione fiscale⁸⁵. La CNCE specifica, inoltre, gli elementi su cui «si aprono le scommesse future per gli Enti bilaterali: da una parte l'assistenza, il voler provvedere a quello che lo Stato Sociale non dà; dall'altra questo ruolo sociale a favore del lavoro regolare, a ulteriore evoluzione di quello che è già il DURC, attraverso la congruità⁸⁶». I 10 anni che seguono alla presentazione dell'anzidetto Avviso Comune guidano il processo di rafforzamento del DURC attraverso la Congruità, che, nel punto di mezzo, imporrà il passaggio procedurale della semplificazione telematica.

Al presente, infatti, la Cassa edile opera in completamento con INPS e INAIL, collaborando, in una condizione di riconoscimento reciproco, alla procedura computerizzata della cosiddetta "dematerializzazione" del DURC, secondo quanto disposto dal Decreto Legge 20 marzo 2014, n.34 (convertito con modificazioni dalla Legge 16 maggio 2014, n.78), riferente "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese", all'articolo 4, denominato "Semplificazioni in materia di documento di regolarità contributiva", prescritto, in termini di richiesta e rilascio, dal provvedimento emanato in data 30 gennaio 2015 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali,

di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero della Semplificazione e la Pubblica Amministrazione.

Esattamente, l'articolo 4, comma 1 del citato decreto legge offre la possibilità a "chiunque vi abbia interesse" di verificare "con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale la regolarità contributiva nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e, per le imprese tenute ad applicare i contratti del settore dell'edilizia, nei confronti delle Casse edili", precisando che l'esito dell'interrogazione "ha validità di 120 giorni dalla data di acquisizione e sostituisce ad ogni effetto il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), ovunque previsto".

Allo stesso modo del DURC, testato nei lavori di ricostruzione in seguito al terremoto del 1997, anche il DURC di Congruità ha un suo primo campo di sperimentazione nelle opere di ricostruzione post sisma del 2016, in aderenza a quanto previsto dall'Accordo tra le parti sociali del 7 febbraio 2018, recepito nell'Ordinanza n.58 del 5 luglio 2018, e completato con l'Ordinanza n.78 del 23 maggio 2019 a firma del Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessate dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.

85 WWW.EDILINEWS.IT – Il Giornale on-line sul mondo dell'edilizia – Anno 2/N.5 – gennaio-Marzo 2012, pag. 2.

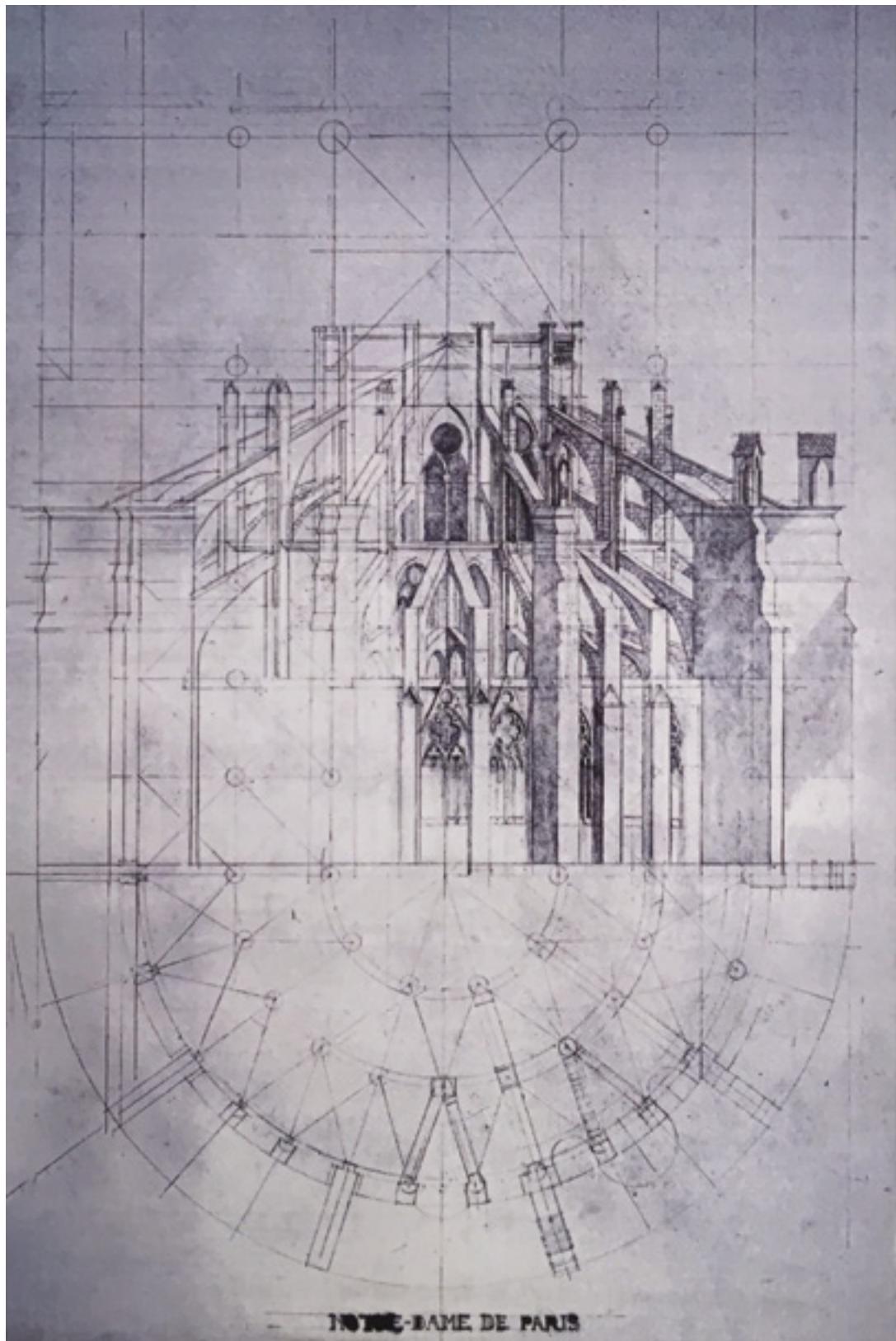
86 *Ivi*, pag. 2.

La CNCE, con la comunicazione n.724 del 4 giugno 2020, avente ad oggetto "Sentenza Corte di Cassazione n.9803/2020 - Obbligo iscrizione in Cassa edile", richiamando lo stesso provvedimento giurisdizionale, si è determinata positivamente in ordine all'obbligo di iscrizione e di contribuzione alla Cassa edile anche per l'impresa che, sebbene non essendo identificata come edile, svolga "pur se a carattere ausiliario" attività edile. Il 10 settembre 2020 le Parti Sociali nazionali firmano un Accordo sulla Congruità (che recepisce, integra e modifica l'Avviso Comune del 28 ottobre 2010), che sarà inviato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero del lavoro per il suo recepimento, "affinché diventi parte integrante della normativa per l'effettuazione dell'attività edile, sia pubblica che privata", considerato che "l'attuazione del sistema di Congruità della manodopera rappresenta una opportunità per fare emergere il lavoro irregolare e per contrastare fenomeni di dumping contrattuale da parte delle imprese". Le Parti "concordano sulla necessità che l'istituto della Congruità sia accompagnato, a livello normativo, da disposizioni rigorose sull'obbligo della corretta applicazione, per tutti i lavori edili, della contrattazione collettiva dell'edilizia, in linea

con quanto chiarito con la recente sentenza della Corte di Cassazione, n.9803/2020".

La Legge 11 settembre 2020, n.120, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 16 luglio 2020, n.76, riferente "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali" (Decreto Semplificazioni), all'articolo 8, intitolato "Altre disposizioni urgenti in materia di Contratti pubblici", comma 10-bis, introduce la seguente disposizione: "Al Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) è aggiunto quello relativo alla Congruità dell'incidenza della manodopera relativa allo specifico intervento, secondo le modalità indicate con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Alla Cassa edile - territorialmente competente - la norma attribuisce la funzione dell'attestazione di Congruità, quale unico Ente che possiede i dati concernenti la manodopera occupata in ciascun cantiere. L'applicazione della procedura, che andrà in vigore da 1° luglio 2021, è prevista per tutti i lavori pubblici e per i lavori privati con esclusivo riferimento a quelli con entità complessiva dell'opera pari o superiore a 70.000 euro.



— NOTRE-DAME DE PARIS —



BIBLIOGRAFIA

OPERE A STAMPA

Acocella Giuseppe, *Storia della Cisl*, Edizioni Lavoro, Roma, 2007;

Bellardi Lauralba/ De Sanctis Gustavo (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore, Economia e sociologia del lavoro, Franco Angeli, Milano, 2011;

Bertini Fabio, *Le parti e le controparti. Le organizzazioni nel lavoro dal Risorgimento alla Liberazione*, Franco Angeli, Milano, 2004;

Desideri Antonio, *Storia e storiografia*, Volume 3, *Dalla organizzazione del movimento operaio alla crisi del colonialismo*, Casa editrice D'Anna, Firenze, 1987;

De Sanctis Daniela, *L'edilizia trasparente. Il Durc contro il sommerso: da un'idea Filca alla riforma Biagi*, Edizioni Lavoro, Roma, 2003;

Della Peruta Franco/Misiani Simone/Pepe Adolfo, *Il sindacalismo federale nella Storia d'Italia*, Franco Angeli, Milano, 2000;

Horowitz Daniel L., *Storia del movimento sindacale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1963;

Lai Marco (a cura di), **Cisl**, Dispense di formazione sindacale, *Sindacato e ordinamento giuridico*, Edizioni Lavoro, Roma, 1997;

Martini Alfredo/Martini Lorenzo, *Le regole del lavoro in edilizia. 1947-1997. Cinquant'anni di contratti integrativi a Roma e provincia*, Editrice Nuove Dimensioni, Roma, 2001;

Mazzanti Giada, *DURC e regolarità contributiva in edilizia. Temi, spunti critici, legislazione, giurisprudenza, prassi e documentazione operativa*, Grafill S.r.l., Palermo, 2021;

Merlo Valerio, *Né rossi Né gialli. I cattolici e l'idea sindacale*, Franco Angeli, Milano, 1993;

Musso Stefano, *Storia del lavoro in Italia. dall'Unità ad oggi*, Marsilio, Venezia, 2002;

Rosselli Nello, *Mazzini e Bakunin. Dodici anni di movimento operaio in Italia (1860 - 1872)*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 1967;

Sabbatucci Giovanni/Vidotto Vittorio, *Storia d'Italia*, Volume 2, *Il nuovo Stato e la società civile*, Editori Laterza, Roma - Bari, 1995;

Testa Ludovico, *Il senso della mutualità. Storia della CAMPA*, Pendragon, Bologna, 2008;

Vedovato Giuseppe, *Lavoro e Sindacato nelle costruzioni. Da "Figli di un dio minore" a protagonisti della partecipazione. Storia della Filca, la federazione delle costruzioni e del legno della Cisl*, Fondazione Giulio Pastore, Storia del lavoro e del sindacato, Franco Angeli, Milano, 2008.

RIVISTE E PUBBLICAZIONI

Ente Livornese Cassa edile, Ente Livornese Scuola edile, Livorno, il primato dell'immagine, Storia generale delle Casse edili, Pacini Editore, Pisa (Ospedaletto), 1992;

Faioli Michele, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Working Papers, Fondazione G. Brodolini;

Gustapane Enrico (a cura di), *Le origini del sistema previdenziale: la Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai (19 novembre 1898 - 28 luglio 1919)*, in: INPS 90, *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*. Atti del Convegno, Roma, 9/10 novembre 1988, Supplemento al n.1 (gennaio-febbraio 89) di Previdenza Sociale;

Italia Lavoro - PON Enti Bilaterali - Gli Enti Bilaterali in Italia - Primo Rapporto Nazionale 2013;

Lai Marco, *Appunti sulla bilateralità*, in Diritto delle Relazioni Industriali, n.4/2006, Giuffrè, Milano;

Masciarelli Paolo, *Un modello concertativo: Il caso delle Casse edili*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Corso di Laurea in Sociologia, Cattedra di Sociologia Industriale, **CNCE Trentennale** (Copia Tesi);

Nicolini Maria, *La Cassa edile e il suo ruolo nel mercato del lavoro*, Tesi di Laurea in Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Giurisprudenza, A.A. 2004-2005, **CNCE Trentennale** (Copia Tesi);

Poli Emanuela, *"La Cassa edile"*, Tesi di Laurea in Diritto della Previdenza Sociale, Università degli Studi di Torino, Fa-

coltà di Giurisprudenza, A.A. 2004-2005, **CNCE Trentennale** (Copia Tesi);

Puncuh Dino (a cura di), *Storia della cultura ligure*, Atti della Società di Storia Patria, Nuova Serie - Vol. XLIV (CXIII) Fasc. I;

Sandulli Pasquale/Faioli Michele/Bozzao Paola/Bianchi Maria Teresa/Croce Giuseppe (a cura di), *Indagine sulla Bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna e Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, Studi e Ricerche, FGB Fondazione Giacomo Brodolini, Roma, 2015;

Tommasini Luigi (a cura di), **Ministero per i beni e le attività culturali** - Ufficio centrale per i beni archivistici - Pubblicazioni degli Archivi di Stato, *Il mutualismo nell'Italia liberale*, in Le Società di Mutuo Soccorso italiane e i loro archivi, Atti del Seminario di Studi, Spoleto, 8-10 novembre 1995, Tipografia Mura, Roma, 1999;

Toriello Silvana (a cura di), *DURC e lavoro nero. Una breve ricognizione normativa*, in INAIL, Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, **Fascicolo** n.2/2010;

Virgilio Pino (a cura di), *Edilizia: controllo sociale e lavoro nero. Le ultime novità normative*. Bollettino ADAPT - Newsletter in Edizione Speciale n.49, 10 ottobre 2006;

Votti Daniele/Curti Ilida, *Le società di Mutuo soccorso. Radici di mutualismo e prospettive di futuro*, Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti & Democratici al Parlamento Europeo, danielevotti.eu;

WWW.EDILINEWS.IT - Il Giornale on-line sul mondo dell'edilizia - Anno 2/N.5 - gennaio-marzo 2012.

FONTI EDITE

1.

Istituto Centrale di Statistica. Roma. Biblioteca. Archivio di Statistica, Anno VII. Fascicolo I, Il riconoscimento giuridico delle Società di Mutuo Soccorso, Torino - Roma - Firenze, Ermanno Loescher, 1882;

2.

Cassazione Penale, Sezione V - Giurisprudenza successiva alla Legge 26 aprile 1990, n.86 recante "Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione", Casse edili, Sentenza n.4666 del 09-02-1998;

3.

Archivio Centrale dello Stato, Roma, Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia - Anno 1929, Cassa edile per le Assicurazioni Sociali, Milano, Statuto.

SITOGRADIA

<https://www.treccani.it/>
<https://www.gazzettaufficiale.it/>
<https://normattiva.it>
<https://olympus.uniurb.it/>
<http://bancadati.anpalservizi.it/>
<http://archivioprog.altervista.org/>
<https://docplayer.it/>
<https://www.camera.it/parlam/leggi/>
<http://www.dplmodena.it/durc/documenti/>
<http://www.cassaedile.ts.it/Circolari>
<http://new.laprevidenza.it/attachments/posts>
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/>
<http://www.cassaedile.it/trentennale/doc/tesi1.pdf>
<http://www.cnce.it/trentennale/doc/tesi2.pdf>
<http://www.cassaedile.it/trentennale/doc/tesi3m.pdf>
<https://ww2.cassaedilemilano.it/chi-siamo/storia/>





PRESIDENTE Giovanbattista Daoud **WALY**

VICE PRESIDENTE Giovanni (detto Agostino) **CALCAGNO**

DIRETTORE Alfredo **SIMONETTI**

COMITATO DI GESTIONE Michele **BUCCI**, Nicola **CAPOBIANCO**, Massimo **MANCINELLI**,
Tullio **MANETTA**, Diego **PICCOLI**, Alessandro **RINALDI**,
Pierandrea **SALIGARI**, Aldo **STELLA**, Benedetto **TRUPPA**, Remo **VERNILE**

CONSIGLIO GENERALE Michele **BUCCI**, Nicola **CAPOBIANCO**, Mauro **CECI**, Andrea **CIOCARI**,
Simone **CIONCOLINI**, Massimo **MANCINELLI**, Tullio **MANETTA**,
Marco **MATTEONI**, Carlo **MURATORI**, Diego **PICCOLI**, Alessandro **RINALDI**,
Pierandrea **SALIGARI**, Roberto **SCALA**, Aldo **STELLA**, Benedetto **TRUPPA**,
Remo **VERNILE**



**CASSA EDILE
DI ROMA E PROVINCIA**
DI MUTUALITÀ ED ASSISTENZA

Via Pordenone, 30 – 00182 Roma

Centralino: 06.706041

e-mail: segreteria.direzione@cassaedilediroma.it

PEC: info.rm00@postepec.cassaedile.it

www.cassaedilediroma.it

Progetto grafico: Eureka3 Srl

www.eureka3.it

Finito di stampare : **Maggio 2021**

Eugenio Serafino, cinquantenne, vive con la moglie e i suoi quattro figli ad Albano Laziale (RM). Nato a Locri, in provincia di Reggio Calabria, si laurea in Filosofia presso l'Università degli Studi di Messina dove diventa Cultore della materia in Storia contemporanea e Dottore di Ricerca in Storia dell'Europa mediterranea (Economia, Società, Istituzioni sec. XVI-XX). Impegnato in AGESCI, come educatore, formatore e quadro, è stato amministratore pubblico. Ha svolto attività sindacale nella sua provincia di origine, per conto della UST CISL e della FILCA CISL. Ha collaborato con lo IAL CISL. Ha esercitato la funzione organizzativa di formatore nella Scuola di Formazione Sindacale "Pino Virgilio" della FILCA CISL, nell'ambito della quale è stato coordinatore della Struttura "Formazione Area Sud". Attualmente è Responsabile di Area presso la Cassa edile di Mutualità e Assistenza di Roma e Provincia. Ha pubblicato: Il movimento del lavoro nella Storia d'Italia, stampato da Falco Editore, Cosenza, 2017.



Via Pordenone, 30 – 00182 Roma
Centralino: 06.706041
e-mail: segreteria.direzione@cassaedilediroma.it
PEC: info.rm00@postepec.cassaedile.it
www.cassaedilediroma.it