

Osservatorio sulla Bilateralità – Seminario Permanente L.R. Levi Sandri

Con il patrocinio di CNCE - Commissione Nazionale Paritetica per le Casse edili

Michele Faioli

INDAGINE SULLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DELL'EDILIZIA E SULLE RELATIVE ISTITUZIONI PARITETICHE

con la prefazione di

Madia D'Onghia



2021

G. Giappichelli Editore – Torino

PRESENTAZIONE

La Presidenza della CNCE è da tempo impegnata, nell'ambito dei compiti ad essa affidati statutariamente dalle parti sociali, nella lotta al dumping contrattuale e nella promozione della regolarità degli operatori sul mercato. Come Presidenza e Consiglio di amministrazione della CNCE, abbiamo inteso avviare un percorso di riflessione e di ricerca che, partendo dall'analisi della situazione esistente circa la patologica pluralità di contratti e la frequente sovrapposizione dei rispettivi ambiti di applicazione, conduca al riconoscimento delle peculiarità proprie dei CCNL dell'edilizia e della bilateralità da essi sancita, per scanderne le sfere d'applicazione, fornire strumenti per garantirne una più corretta applicazione e per avviare una riflessione che risulti utile e funzionale anche nello svolgersi delle relazioni industriali.

Tutto nasce dall'esigenza, fortemente mutuata dalle parti sociali in questi ultimi anni, e ora ancor più urgente con l'avvento della pandemia, di sensibilizzare e rafforzare l'idea che dietro un mercato del lavoro competitivo e concorrenziale, in grado di garantire crescita e sostenibilità, fa da sfondo un lavoro regolare, delle giuste tutele in termini di formazione, salute e sicurezza per i lavoratori, nonché la spinta alla consapevolezza che solo il mettersi in gioco all'insegna della legalità e della correttezza può sancire un mercato del lavoro sano.

Queste le idee alla base del confronto, avviato sin dai primi mesi del 2020, con il Professor Faioli, esperto del nostro sistema di relazioni industriali e da tempo ormai prezioso collaboratore scientifico del settore dell'edilizia. Confronto dal quale è nata l'idea di avviare un percorso di ricerca e di approfondimento scientifico sui temi di interesse, da declinarsi per le finalità sopra descritte, messo quindi a punto dall'esperienza del Professor Faioli e del suo valido team nei mesi successivi e denominato progetto OPERE (Osservatorio Permanente Regolarità).

Dal progetto di ricerca è scaturito un approfondito focus sulla contrattazione collettiva e sul welfare di settore, frutto anche di uno scambio con-

tinuo con la CNCE, durato mesi, al termine del quale gli esperti hanno elaborato il presente volume, contando anche sul prezioso apporto di alcune importanti Casse Edili/Edilcasse del sistema, che sono al centro di un'intera sezione dell'opera.

Ci auguriamo che il risultato del proficuo e interessante lavoro svolto possa rappresentare per il sistema delle Casse, per le parti sociali e per tutti coloro che ne abbiano interesse, – anche nell'importante fase di avvio dell'istituto della congruità della manodopera anticipato dal CCNL edile – stimolanti spunti di riflessione, nell'approccio alla concertazione sottesa alla contrattazione collettiva, nell'interlocuzione con le istituzioni di governo, nella definizione dei perimetri di attività degli stessi enti bilaterali, caratteristici e fiore all'occhiello del settore dell'edilizia, nell'ambito delle rispettive sfere competenza (regolarità, formazione, sicurezza), anche in funzione dello spirito di innovazione e di adattamento ai tempi che cambiano e all'esigenza di stare al passo con essi, esigenza con la quale è d'obbligo misurarsi.

Al contempo, come Presidenza della CNCE, riteniamo che la stimolante esperienza che ha connotato la collaborazione nel progetto di ricerca OPERE, rappresenti una delle più importanti declinazioni affidate alla CNCE, i cui risultati devono essere costantemente propagati sul territorio (come è stato fatto in corso d'opera e poi successivamente), affinché possano consolidarsi orientamenti e comportamenti uniformi e omogenei sul territorio, caratteristici di una visione sistemica.

Nel ringraziare le Casse che hanno partecipato all'attività di ricerca, Vi auguriamo una buona lettura.

Il VicePresidente

Antonio Di Franco

Il Presidente

Carlo Trestini

PREFAZIONE

Inserendosi nella lunga tradizione degli studi del Prof. Faioli, questo bel libro raccoglie i risultati di una interessante e originale ricerca di settore.

È un tipo di ricerca che, da sempre, costituisce il campo di studio precipuo per le relazioni industriali, un campo peraltro non molto frequentato dagli studi italiani, specie quelli di matrice giuslavorista, spesso più attratti dai temi generali (la concertazione o la politica dei redditi, gli interventi legislativi di regolazione) o dalle molteplici facce del rapporto di lavoro e delle manifestazioni dei conflitti (le qualifiche e le mansioni, lo sciopero, ecc.).

Tre le espressioni chiavi che sono resi espliciti nel titolo del volume: contrattazione collettiva, istituzioni paritetiche ed edilizia, strettamente intrecciate tra di loro e, certamente, non in modo casuale.

Il settore specifico di indagine prescelto – l'edilizia – è, infatti, straordinariamente efficace per sondare lo stato di salute delle relazioni industriali, in quanto si caratterizza per la presenza di un'area estesa di norme procedurali e di controllo originate proprio dall'intesa contrattuale delle parti sociali. Oltre al fatto che le relazioni industriali sviluppatasi nell'edilizia costituiscono tradizionalmente un modello capace di ispirare altri contesti e di armonizzare le sempre più pressanti esigenze di flessibilità con gli obiettivi di coordinamento dell'attività contrattuale.

L'intera ricerca si fonda su una ricca base di dati e di accurati riferimenti numerici. Sembrerebbe quasi un paradosso reiterare l'importanza dei dati e della corretta analisi in un'epoca in cui siamo letteralmente sommersi dai dati e cifre. Ma in questo libro i dati, ben documentati, sono essenziali e funzionali allo sviluppo rigoroso della ricerca. Una serie di ipotesi ben chiare sono corroborate da un uso scrupoloso delle informazioni disponibili.

Il lettore viene preso per mano e condotto attraverso indicatori ed elaborazioni numeriche spesso complesse di cui di volta in volta vengono spiegate le assunzioni metodologiche e il significato e le loro ricadute sul sistema di relazioni industriali.

Partendo dall'analisi sperimentale sui perimetri definiti dalla contrattazione, proseguendo, poi, con l'indagine sulla qualità degli indici contrat-

tuali, la ricerca si chiude con la disamina delle casse edili. Il punto di osservazione è, qui, l'adempimento dell'obbligazione contributiva a favore delle casse edili, funzionale all'erogazione delle diverse prestazioni erogate dalla previdenza privata, casse che rappresentano senza dubbio le istituzioni paritetiche più paradigmatiche dell'edilizia.

Ed invero gli enti bilaterali sono al centro della ricerca a sottolineare, riprendendo le parole dell'Autore, la «scelta partecipativa strategica delle parti sociali», oltre a evidenziare la loro natura ibrida, fra il privato e il pubblico, e lo stretto rapporto con le strutture della contrattazione collettiva e le connesse dinamiche negoziali.

La ricerca non fornisce risposte assolute ma nel solco di una esperienza avviata già in altre ricerche continua a contribuire a un dibattito destinato a contrassegnare lo scenario delle relazioni industriali dei prossimi anni, con due consapevolezza: non esistono regole valide per sempre e l'importanza della valorizzazione delle *best practice*.

Il proposito non è di dar vita a un progetto compiuto, ma di fornire buone idee, senza preconcetti e senza certezze, partendo dalla realtà, da quello che l'Autore qualifica come il "sistema fattuale" delle relazioni industriali italiane. E il pensiero qui corre a quello che Paolo Grossi definisce "la materialità del diritto" o, meglio ancora, la "imprescindibile carnalità del diritto", che non può che essere intriso dei fatti strutturali sociali economici e connotarsi proprio di una "intima fattualità".

Il libro reca le tracce di questa ispirazione, nella speranza di poterla a sua volta alimentare in tutte le possibili sedi e forme, nella convinzione che le parti sociali sono chiamate a un grande sforzo di rinnovamento anche per rappresentare le identità espresse dai nuovi lavori, così da acquistare nuova autorevolezza e da contrastare efficacemente i rischi di disagio e di precarietà presenti nell'attuale contesto sociale ed economico.

A ciò si aggiunge l'impegno specifico richiesto nel contrasto all'illegalità, che purtroppo continua a essere diffusa nei rapporti di lavoro (e non solo). E in edilizia, la sinergia regolarità/formazione/sicurezza/legalità non può prescindere dal ruolo strategico affidato agli enti bilaterali. E qui va sottolineata la vitalità di uno strumento ampiamente indagato nel volume, il documento unico di regolarità contributiva, che per funzionare abbisogna delle parti sociali.

Il percorso tracciato accomuna oggi quanti hanno a cuore gli obiettivi diversi, ma sempre più complementari, di sane relazioni industriali e del riconoscimento dei corpi intermedi, nel dibattito sempre più acceso sulla necessità o meno di una regolazione *ex lege* delle stesse relazioni sindacali,

tema rispetto al quale l'Autore prospetta, all'esito dell'indagine e proseguendo con un approccio pragmatico, la strada, alternativa a una regolazione legislativa compiuta, di una normativa di mero sostegno al sistema sindacale.

Si propone così una sfida che non si può vincere senza il coinvolgimento diretto dei protagonisti del sistema, lavoratori, imprese e loro rappresentanze, ove occorre che le Istituzioni e le parti sociali sappiano rinnovare la loro capacità di analisi e di rappresentanza. Le difficoltà e le discontinuità delle vicende degli ultimi tempi sfidano i nostri sistemi di relazioni industriali perché questi se ne facciano interpreti e diano risposte di tutela e di partecipazione che accompagnino i processi evolutivi e innovativi, senza rifiutarli.

Ebbene la ricerca rappresenta senza dubbio una laboriosa officina dove, avvalendosi anche di alcuni importanti principi giuridici e dei fondamenti costituzionali, si ragiona e si opera sul mondo straordinariamente fertile della prassi, avvalendosi di quell'*intuito clinico* dove teoria e prassi si muovono assieme.

Raramente negli studi di relazioni industriali ci si imbatte in un tale sforzo, così rigoroso e puntuale, capace di fondare le proposizioni di *politics* delle relazioni industriali con i connessi risvolti giuslavoristi.

INTRODUZIONE

**PROBLEMI POSTI ALLA BASE DELL'INDAGINE
E LINEA TEMATICA**

SOMMARIO: 1. Perché. Indagine sperimentale. – 2. Risultati e metodo. – 3. Proposta pragmatica. Istituzioni paritetiche, funzioni previdenziali e rappresentatività.

1. – L'indagine che segue è sperimentale. Da una parte, si tenta una ricognizione innovativa dei problemi che affliggono il sistema fattuale delle relazioni industriali italiane¹. Dall'altra, si consolida una metodologia di studio della contrattazione collettiva e delle relative istituzioni paritetiche che privilegia la realtà, prendendo atto che anche nelle relazioni industriali l'approccio ideologico può essere nemico del processo mediante cui si scopre ciò che ci circonda². Privilegiare la realtà significa adottare un approccio data driven, anche per la ricerca giuridica³. Se la realtà è composta da dati che vanno osservati e studiati con meticolosità nel tempo, allora la metodologia di indagine non può non permettere di assegnare a una certa teoria una probabilità di veridicità basata sui dati osservati. Fenomeni complessi, come quelli che sono oggetto di questo libro, esistono perché entrano in relazione con un meccanismo di misurazione e di valutazione di dati. I dati permettono di ricostruire la realtà, la quale è generalmente superiore alle idee.

L'indagine è stata svolta con l'ausilio di CNCE, nell'ambito del progetto OPERE, in relazione al settore dell'edilizia. Tale settore è sottoposto,

¹ Si v. gli studi recenti di Treu, Occhino (2021), Magnani (2021), Liso (2021), Varesi (2021), De Luca Tamajo (2020), Treu (2019b), Maresca (2019). Si v. anche Zoppoli A. (2014), Gragnoli (2014), Tosi (2013), Napoli (2012), Rusciano (2003).

² Si rinvia agli studi di McIntyre (2019).

³ Si rinvia all'impostazione di Deakin (2019), recentemente rielaborata in un mio saggio in Faioli (2021).

ormai da alcuni anni, a significative pressioni, nazionali e transnazionali, le quali, determinando profonde trasformazioni produttive e tecnologiche delle imprese che vi operano⁴, influenzano l'organizzazione del lavoro e delle relative relazioni industriali. Si diffondono forme di concorrenza contrattuale, anche al ribasso, che richiedono una risposta regolatoria che sia funzionale a accompagnare i processi che delimitano la disgregazione sindacale e datoriale.

La norma di legge può fare poco⁵. La relativa rigidità non riesce a combattere efficacemente la mutevolezza dei fenomeni che abbiamo studiato in questa indagine. È, infatti, illusorio ritenere che con una norma di legge sul salario minimo legale o sulla misurazione della rappresentatività sindacale o datoriale si possano risolvere i tanti problemi delle relazioni sindacali italiane. La contrattazione collettiva è, invece, più adatta a far evolvere i processi di aggiornamento di cui necessita il sistema intero italiano delle relazioni industriali e, in particolare, quello che riguarda il settore dell'edilizia. La contrattazione collettiva è uno strumento flessibile che è plasmato da soggetti che si affermano come protagonisti di una certa realtà produttiva. Tali soggetti possono verificare simultaneamente il grado di efficacia di una certa norma di contratto collettivo, modificarla, se utile, nonché definire il grado di incidenza di essa sulla realtà settoriale e aziendale. Di qui deriva anche la responsabilità di tali soggetti di bilanciare, mediante norme contrattuali e procedimenti, le spinte della competitività, a livello nazionale e transnazionale, con le intenzioni di tutelare il lavoro.

L'indagine che segue muove da alcuni di questi aspetti problematici. Sono aspetti che attengono specificatamente all'attuale assetto delle relazioni di lavoro nel settore dell'edilizia, il quale, però, in ragione della relativa importanza nello scenario economico del paese, è un paradigma da osservare con attenzione⁶, anche al fine di comprendere meglio le possibili tendenze del sistema di relazioni industriali nel suo complesso.

Le trasformazioni economiche di questi ultimi anni hanno reso il sindacato un po' più debole nella relativa funzione di rappresentanza. Le organizzazioni datoriali sono sempre più esposte a una certa frammentarietà

⁴ Si v. gli studi di Sacks (2020) e di Balzan (2021).

⁵ In questo senso, Liso (2021), Magnani (2021), Treu (2019b).

⁶ Si v. ad esempio il recente D.M. 24 giugno 2021 sulla misurazione della congruità della manodopera nell'edilizia, con riferimento a appalti e sub-appalti, e sulle funzioni che le casse edili potranno esercitare.

che si riflette direttamente sul notevole numero di contratti collettivi depositati presso il CNEL (oltre 900 nella primavera del 2021). Tale debolezza e tale frammentarietà sono state accentuate dalla (ambigua) combinazione tra la norma di legge promozionale, sviluppata dagli anni '70 in poi, e l'ormai incontrollabile pluralismo sindacale/datoriale. Quella combinazione ha iniziato a non funzionare più da metà degli anni '80 (patto di San Valentino) con le prime vere divergenze strutturali tra i tre grandi sindacati⁷. Di lì il sistema fattuale delle relazioni industriali italiane ha iniziato a fare un uso improprio del criterio della maggiore rappresentatività e, successivamente, della maggiore rappresentatività comparata, ritenendo di poter risolvere problemi complessi con risposte che nascondevano in sé problemi ancor più complessi⁸. C'è, in definitiva, un'eterogeneità della norma promozionale: essa appare essersi trasformata in norma volta a consumare, più che a sostenere, il delicato equilibrio delle relazioni sindacali italiane.

Poniamo ora le domande da cui far muovere l'indagine, tenendo in considerazione le peculiarità che attengono al settore dell'edilizia e alle relative istituzioni paritetiche (nella specie, il sistema Casse Edili e Edilcasse)⁹.

Il **primo gruppo di domande** è il seguente¹⁰. Cosa significa maggiore rappresentatività comparata nel settore dell'edilizia? Perché quella nozione

⁷Liso (2021).

⁸Varesi (2021), Ciucciavino (2020a), Pascucci (2019), Martone (2019), D'Onghia (2019), Bavaro (2018).

⁹Le Casse Edili sono prevalentemente riferibili alla contrattazione collettiva dell'industria e della cooperazione. Il sistema Edilcassa è riferibile alla contrattazione dell'artigianato e delle PMI. Nel libro, per mera comodità espositiva, si utilizzerà in via generale l'espressione "casse edili", volendo ricomprendere in essa sia le istituzioni che afferiscono all'industria e alla cooperazione che quelle che sono relative all'artigianato e alle PMI. Si v. Bellardi (1989), Napoli (1983).

¹⁰Si tenga in considerazione che la giurisprudenza è ormai allenata a affrontare i temi che qui trattiamo con riferimento al complesso rapporto tra contrattazione collettiva e casse edili. Per esemplificare si v. la recente sentenza del Tribunale di Perugia 20 gennaio 2021, n. 12 il quale ha sottolineato che "i datori di lavoro esercenti attività edile sono tenuti ad assolvere la contribuzione previdenziale ed assistenziale su di una retribuzione commisurata ad un numero di ore settimanali non inferiore all'orario normale di lavoro stabilito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale e dai contratti integrativi territoriali di attuazione, con esclusione delle assenze per malattia, infortuni, scioperi, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa con intervento della cassa integrazione guadagni, di altri eventi indennizzati e degli eventi per i quali il trattamento economico è assolto mediante accantonamento presso le casse edili".

è inefficace rispetto al pluralismo sindacale/datoriale da cui derivano i circa 900 CCNL depositati presso il CNEL? Quale forza dimostra tale criterio selettivo per il settore dell'edilizia?

Sono le prime domande da porsi. Non ci sono certezze nel sistema fattuale che conosciamo. Il criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparata è difficile da applicare anche nel settore dell'edilizia. Cambiando velocemente la struttura delle imprese di tale settore e i relativi modelli produttivi, anche in ragione della pressione nazionale e transnazionale, diventa più arduo individuare i perimetri contrattuali e, con essi, i perimetri della rappresentanza organizzata. A ciò si aggiunga che non si riesce ancora a procedere con la piena misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale, così come impostata nei testi unici/protocolli del decennio scorso, con la conseguenza che non si riesce a capire quale sia il reale peso rappresentativo dei soggetti che firmano i contratti collettivi.

Il **secondo gruppo di domande** è il seguente¹¹. Sono sufficienti le regole sulla rappresentatività che nel decennio scorso le parti sociali hanno provato a darsi in quasi tutti i settori produttivi? Qual è l'impatto regolatorio dei circa 120 accordi/protocolli sulla rappresentatività? Quale funzione ha avuto il più recente protocollo confindustriale del 2018 rispetto a protocolli di altri settori e alla contrattazione collettiva al ribasso? Sostenere l'azione sindacale mediante una norma di legge promozionale può abilitare anche forme di razionalizzazione del sistema pluralistico italiano?

Tali domande, pur restando sullo sfondo della presente indagine, ci pongono innanzi a una realtà poliedrica che racconta quale sistema si sia venuto a creare in Italia negli ultimi decenni. L'autonomia collettiva necessita di un quadro di regole certamente più organico. Quelle regole dovrebbero essere ispirate all'esperienza di altri paesi occidentali, la quale ci insegna che il sostegno al sindacato può significare anche sostegno mirato specificatamente al sistema contrattuale e delle relative relazioni industriali.

Il **terzo gruppo di domande** è il seguente¹². Come si può raggiungere un consenso generalizzato tra le parti sociali sul perimetro contrattuale? Come si possono superare i dilemmi che sono posti dalle organizzazioni

¹¹ Per esemplificare si v. la linea giurisprudenziale relativa al caso trattato dal Trib. Roma 13 maggio 2013, secondo cui tali testi unici/protocolli non vincolerebbero le federazioni di categoria.

¹² Si v. i temi trattati dalla sentenza Cass. 26 maggio 2020, n. 9803, analizzata nel Capitolo Terzo.

datoriali che intendono rappresentare datori di lavoro che operano in settori produttivi che si sovrappongono? Chi può delimitare l'ambito soggettivo di applicazione dei contratti collettivi? Chi ha il potere di delimitare nei sistemi di classificazione contrattuale la sovrapposizione di figure professionali che svolgono medesime mansioni in medesimi processi produttivi selezionati a monte dai CCNL negli ambiti soggettivi di applicazione? Chi può gestire il conflitto tra ambiti soggettivi di applicazione, auto-delimitati dalle parti, in relazione alle conseguenze indirette sulle istituzioni paritetiche (casse edili)?

Alcuni propongono come obiettivi da perseguire l'efficacia generalizzata del contratto collettivo e la delimitazione incontestabile dei perimetri contrattuali e della rappresentanza¹³. Tali obiettivi, se posti nelle mani dell'autonomia collettiva, hanno bisogno di tempi e processi lunghi. D'altro canto, potendo essere essi realizzati anche con una legge, resta il problema irrisolto dell'art. 39, commi 2, 3, 4 Cost.

2. – Poste le domande, osserviamo ora qualche elemento che può essere utile per intendere il metodo dell'indagine e il risultato (parziale) che abbiamo realizzato.

Sul metodo si tenga in considerazione che il progetto di ricerca è volto alla costituzione di un osservatorio permanente sulla regolarità contrattuale e contributiva (OPERE) per il supporto alle attività istituzionali di CNCE. Il progetto di ricerca muove dall'esigenza di monitorare, anche in una logica comparativa e europea, una serie di indici qualitativi derivanti dall'applicazione della contrattazione collettiva nel settore dell'edilizia e, di conseguenza, l'adempimento dell'obbligazione contributiva a favore delle casse edili, la quale è composta dagli accantonamenti relativi alle posizioni individuali (exp. gratifiche natalizie) e di ciò che riguarda i versamenti che permettono l'erogazione di prestazioni più propriamente basate sul principio di solidarietà mutualistica (exp. borse di studio). Adempiere l'obbligazione contributiva significa, infatti, determinare un processo virtuoso che muove dall'equilibrio di bilancio delle istituzioni paritetiche e si completa con la relativa erogazione delle prestazioni di previdenza privata. In tale prospettiva sono state identificate alcune aree di specifica osservazione riferite alla contribuzione, alle prestazioni e alla organizzazione delle casse edili.

¹³ Si v. in particolare le proposte di cui alla Carta dei diritti universali del lavoro – CGIL, al documento della rivista *Diritti Lavori Mercati* e all'elaborazione del gruppo di lavoro Freccia Rossa.

In particolare, nel **Capitolo Primo** si effettua un'analisi sperimentale sui perimetri definiti dalla contrattazione collettiva. Sono state svolte rilevazioni sull'ambito di applicazione dei CCNL che concorrono (spesso anche al ribasso) con la contrattazione dell'edilizia. Tali CCNL sono stati individuati sia con riferimento a contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni più rappresentative che in relazione ai contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni minori. È stata svolta una disamina sull'allineamento tra codici ATECO, sfera di applicazione contrattuale e atlante lavoro INAPP, con la conseguenza di determinare quali figure professionali siano state individuate dalla contrattazione collettiva concorrente per lo svolgimento di attività che si sovrappongono. Il che determina effetti sulla qualità delle tutele, tra cui vi rientrano, da una parte, quelle economico-normative, e, dall'altra, ciò che è attinente alle attività delle casse edili.

Di conseguenza, nel **Capitolo Secondo** si indaga sulla qualità degli indici contrattuali. Sono state distinte le tutele economiche da quelle normative. Si è fatto ricorso alla recente elaborazione giurisprudenziale e dell'INL per definire una griglia di tutele adatte alla comparazione tra contratti collettivi. Il che ha permesso una comparazione tra istituti giuridici disciplinati dai CCNL selezionati (Capitolo Primo) e in ragione delle figure professionali sovrapponibili. La comparazione ha permesso di verificare il delta differenziale tra discipline di tutela appartenenti ai diversi CCNL studiati.

Nel **Capitolo Terzo** si svolge una disamina sulle istituzioni paritetiche dell'edilizia più paradigmatiche, cioè le casse edili. Mediante una piattaforma digitale (KeosFinance.com) e un questionario somministrato virtualmente ai direttori delle casse edili è stato creato un archivio intelligente di documenti, dati, prassi. Sono stati rilevati i profili organizzativi delle casse edili, tenendo in considerazione il livello prestazionale e contributivo, il quale si è modificato nel tempo e in corso di pandemia.

3. – I risultati di questa indagine ci insegnano che ci sono strade alternative a una legge italiana di sistema sulle relazioni industriali. L'indagine sottolinea che ci si può limitare a una normativa di sostegno al sistema sindacale di fatto volta, da una parte, a mitigare i rischi di distorsive pratiche concorrenziali tra CCNL e, dall'altra, a delimitare i riflessi negativi di tali pratiche sulle istituzioni paritetiche.

La norma di sostegno al sistema di relazioni industriali potrebbe, forse, riguardare il salario minimo o la misurazione della rappresentatività. Ma oramai è convinzione diffusa che tale norma possa non rappresentare la soluzione ottimale ai tanti problemi che di seguito sono studiati. Anzi, si deve

registrare una certa (giustificabile) ritrosia da parte di alcune organizzazioni sindacali e datoriali all'intervento del legislatore nelle materie che attengono al salario minimo e alla misurazione della rappresentatività, essendo esse ritenute, a ragione, materie che sono meglio gestite dal sistema fattuale di relazioni sindacali e avendo analizzato con un certo sospetto l'assetto regolatorio che potrebbe derivare dai DDL già depositati in Parlamento¹⁴.

Qui si insiste per un **approccio pragmatico**. La norma di sostegno deve risolvere un problema alla volta. Cioè, essa non dovrebbe essere sistemica (una soluzione buona per sempre e per tutto), ma essa dovrebbe valorizzare specificatamente le esperienze che già funzionano. Tra queste si noti quella che attiene alla contribuzione previdenziale. Essa è già ampiamente consolidata dal 1989: si impone al datore di lavoro l'obbligazione contributiva sulla retribuzione di un certo CCNL, il quale viene individuato in ragione di una selezione contrattuale che deriva dall'inquadramento per fini previdenziali che l'INPS effettua (art. 1 d.l. n. 338/1989, l. conv. n. 389/1989, e art. 2, comma 25, l. n. 549/1995)¹⁵. Valorizzare tale esperienza significa estendere tale schema, difficilmente contestabile, essendo esso basato su finalità di certezza pubblica della contribuzione da versare in una logica anticoncorrenziale, agli obblighi contributivi di determinate istituzioni paritetiche che svolgono funzioni previdenziali integrative o esonerative. Tra queste istituzioni ci sono le casse edili¹⁶.

In termini più diretti si verrebbe a attuare una tecnica di estensione delle tutele contrattuali mediante l'art. 38, comma 2, Cost.: l'estensione del CCNL, sottoscritto da organizzazioni più rappresentative, sarebbe giustificata in relazione all'art. 38, comma 2 e comma 5, Cost., nel cui cono d'ombra rientrano anche le casse edili e le istituzioni paritetiche che sono considerate dal legislatore rilevanti per i fini di previdenza privata integrativa o esonera-

¹⁴ Si v. la ricostruzione in Faioli (2020b).

¹⁵ Si v. l'impostazione giurisprudenziale che muove dalla sentenza Cass. 18 maggio 1994, n. 4837.

¹⁶ Si v. Cass. 27 ottobre 2020, n. 23616 la cassa edile "svolge sia funzioni di mutualità ed assistenza che previdenziali, provvedendo ad erogare ai dipendenti delle imprese edili l'indennità integrativa di malattia, con riscossione dei relativi contributi. Ne consegue che l'attestazione del credito da parte dell'ente costituisce prova idonea sia ai fini dell'emissione del decreto ingiuntivo, ai sensi dell'art. 635, comma 2, c.p.c.". Inoltre, si v. Cass. 5 giugno 2020, n. 10782 nella quale si chiarisce che "la cassa ha l'obbligo di riscuotere le somme che il datore è tenuto a versare, coerentemente con l'ormai pacificamente e legislativamente riconosciuta funzione previdenziale delle Casse edili".

tiva della previdenza pubblica. Cioè, se è vera la linea che permette al legislatore di intervenire *ex art. 36 Cost.* per definire il trattamento retributivo minimo¹⁷, allora è altresì vera la teoria – che qui si introduce – secondo cui non si può impedire al legislatore *ex art. 38 Cost.* di individuare nella nozione di “adeguatezza” alle esigenze di vita anche le prestazioni erogate da certe istituzioni paritetiche (tra cui le casse edili) e, di conseguenza, imporre l’obbligazione contributiva derivante dalla relativa contrattazione collettiva.

Del resto, a ben guardare, ciò è già accaduto con i regimi dei fondi di solidarietà bilaterali di cui all’art. 26 ss. d.lgs. n. 148/2015: il legislatore ha rimesso alla contrattazione collettiva, sottoscritta dalle organizzazioni più rappresentative, l’istituzione e la costituzione di fondi di sostegno al reddito mediante contrattazione collettiva settoriale, con la quale si dispone obbligo contributivo, platea da assoggettare a tale obbligo, prestazioni¹⁸.

Per meglio comprendere la portata pragmatica di questa opzione normativa, meramente volta a sostenere la contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni più rappresentative, si debbono, però, sciogliere alcuni nodi critici.

Primo nodo. La funzione promozionale di tale norma non necessita di un intervento legislativo sistemico sulla misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale. La formula usata dal legislatore per selezionare la contrattazione collettiva (i.e. contratti collettivi di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative) non offre molte certezze perché al momento non c’è ancora una piena applicazione dei testi unici e dei protocolli che hanno distinto tra misurazione dei dati associativi e misurazione dei dati elettorali. Sarebbe assai complicato far assorbire da una norma di legge il testo unico o il protocollo sulla misurazione della rappresentatività. La conseguenza diretta della disapplicazione dei testi unici/protocolli connota di ulteriore genericità la formula legislativa sulla maggiore rappresentatività comparata, determinando spazi discrezionali, spesso disordinati, della pubblica amministrazione vigilante e del giudice.

Secondo nodo. Per avviare una prima completa applicazione di tale misurazione si dovrebbe **intervenire sull’art. 26 l. n. 300/1970**, imponendo ai

¹⁷ Si v. la teoria di Liso (1982) e ripresa anche in Liso (2021). Si v. anche gli studi di Menegatti (2020) e Lo Faro (2020) in materia di salario minimo legale.

¹⁸ Si v. anche il recente caso relativo al trasferimento di posizioni contributive dal FIS (fondo di integrazione salariale) al fondo di solidarietà bilaterale costituito nell’ambito della contrattazione Confprofessioni (Circ. INPS 26 maggio 2021, n. 77).

datori di lavoro l'obbligo di comunicazione dei dati associativi¹⁹. Poi, si dovrebbe comprendere **come e se possibile rilevare i dati elettorali relativi a RSU (o a rappresentanza territoriale**, nel caso dei lavoratori delle PMI) in modo sicuro e mediante votazioni periodiche, da svolgere in sedi istituzionali (ispettorato o enti pubblici). Infine, si dovrebbe assegnare ex lege al **CNEL** anche la funzione di autorità di vigilanza di tali operazioni misurative, di coordinamento degli esiti nonché di conciliazione delle possibili liti. Tali tre interventi legislativi molto mirati che potrebbero determinare indirettamente un rafforzamento dei procedimenti scelti dalle medesime parti nei testi unici e nei protocolli del decennio appena chiuso.

Terzo nodo. Sulla misurazione eventuale dei datori di lavoro si deve delineare un metodo che possa permettere alle organizzazioni dei datori di lavoro di elaborare una disciplina che tenga presente come delimitare i confini tra i perimetri contrattuali in cui essi operano normalmente o in cui essi intenderebbero operare, con lo scopo di dirimere *ex ante* forme di concorrenza e di frantumazione, conflitti su enti e istituzioni di servizio (CAF, patronati) e su istituzioni paritetiche.

Quarto nodo. Si deve sottolineare che il legislatore, pur non potendo predeterminare i **perimetri contrattuali**, in relazione ai quali fissare il denominatore della misurazione della rappresentatività, può invece definire, senza il rischio di invadere sfere che riguardano il comma 1 dell'art. 39 Cost., il perimetro del settore produttivo nel quale gli attori sociali, in attuazione di funzioni previdenziali, esercitano la delega legislativa per istituire/costituire casse edili o altri enti paritetici. Anche qui, indirettamente, verrebbe a risolversi il problema del perimetro contrattuale. Abbiamo già segnalato che il caso dei fondi di solidarietà bilaterali, riferibili a alcune (e non a altre) organizzazioni, selezionate dalle autorità vigilanti, conferma questa impostazione. Con altre parole, la maggiore rappresentatività comparata in un certo perimetro contrattuale, se posta in relazione a enti di previdenza privata di cui all'art. 38 Cost., diventa uno schema giuridico che abilita alcune organizzazioni a stipulare contratti collettivi per l'istituzione di enti paritetici (tra cui le casse edili) che svolgono funzioni che hanno una certa rilevanza.

Ma allora bisogna chiedersi se e come sia possibile **identificare tali enti paritetici** mediante la cui disciplina permettere, da una parte, **la selezione degli agenti da abilitare alla contrattazione istitutiva** della bilateralità in un

¹⁹ Si v. la proposta elaborata in relazione all'art. 26 l. n. 300/1970 in Faioli (2019).

certo perimetro contrattuale e, dall'altra, l'abilitazione a esercitare determinate funzioni di previdenza privata (integrativa o esonerativa) esclusivamente a alcuni enti bilaterali, e non a altri. Il che avrebbe l'effetto di **individuare, in una sola operazione, il perimetro contrattuale, gli agenti che possono operare mediante contrattazione in quel perimetro e gli enti bilaterali con funzioni di previdenza privata.**

Si inverte, cioè, il quadro che l'art. 39 Cost. frapponne a operazioni di estensione *ex lege* del contratto collettivo. L'art. 39 è stato infatti costruito per determinare un effetto di generalizzazione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo. **Nel nostro caso, ex art. 38 Cost., gli agenti collettivi sono selezionati per poter effettuare una negoziazione che è attuativa di una norma di legge relativa alla previdenza privata, con la conseguenza di determinare un perimetro contrattuale in relazione a una certa bilateralità a cui sono assegnate alcune funzioni.** Si conferisce un certo potere normativo alle organizzazioni sindacali e datoriali, selezionate in ragione della maggiore rappresentatività, che completa quanto disposto dalla norma di legge, in linea con gli obiettivi del legislatore, secondo una volontà negoziale che non può discostarsi da quella legislativa. Il che determinerebbe un vincolo per chiunque. La legge fisserebbe i criteri per l'individuazione di organizzazioni maggiormente rappresentative, a cui conferire particolari poteri normativi, per finalità previdenziali, le quali inciderebbero indirettamente sull'efficacia generale dei contratti collettivi da cui derivano gli enti bilaterali.

La ricaduta di questa impostazione coincide con la verifica della qualità delle istituzioni paritetiche e della relativa attività. Si tratta di immaginare come e in che misura le istituzioni paritetiche da coinvolgere in tale operazione siano selezionate, da chi e sulla base di quali criteri. Tra i criteri di qualità andrebbero certamente inseriti quelli che attengono all'efficienza amministrativa (i.e. bilancio, trasparenza, procedure, contribuzione e prestazioni), all'efficacia del governo politico (i.e. relazione tra organizzazioni istitutive e tecnostruttura, autonomia decisionale, discrezionalità, responsabilità degli amministratori) e alla portabilità delle posizioni contributive, con l'intervento di una norma di legge che, muovendo dalla ricognizione delle istituzioni paritetiche che operano nel nostro ordinamento, ridefinisca aspetti funzionali, modelli della contribuzione e profili gestionali²⁰.

²⁰ Si v. la mia proposta in Faioli (2018).

CAPITOLO PRIMO

PERIMETRI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DELL'EDILIZIA

SOMMARIO: 1. Sintesi ragionata. – 2. Metodo e obiettivi. – 3. Ambiti di applicazione contrattuale, codici ATECO e inquadramento previdenziale (3.A. Contrattazione collettiva di fascia A – CCNL Metalmeccanica, CCNL Terziario, CCNL Multiservizi, CCNL Agricoli; 3.B. Contrattazione collettiva di fascia B – CCNL PMI edili e affini, CCNL imprese edili artigiane). – 4. Ambiti di applicazione contrattuale e sistemi di classificazione (4.A. Atlante del lavoro. Mansioni, professionalità e contrattazione collettiva dell'edilizia; 4.B. Professionalità e contrattazione collettiva di fascia A; 4.C. Professionalità e contrattazione collettiva di fascia B).

1. – La disamina che segue è volta a comprendere le vicende giuridiche che attengono alla sovrapposizione tra perimetri contrattuali nel o in relazione al settore edilizio. Si tratta di una sovrapposizione che deriva da totale o parziale coincidenza degli ambiti di applicazione auto-definiti dai contratti collettivi che insistono sul settore produttivo dell'edilizia. La ricerca è altresì costituita dall'effetto del fenomeno della sovrapposizione contrattuale sulla potenziale intersecazione tra le diverse figure professionali presenti nei diversi contratti collettivi. L'indagine si orienta verso una comparazione tra la contrattazione collettiva dell'edilizia, i contratti collettivi afferenti a settori diversi dall'edilizia sottoscritti dalle confederazioni riferibili a CGIL, CISL e UIL (CCNL di fascia A) e i CCNL dell'edilizia stipulati da organizzazioni con minore rappresentatività (CCNL di fascia B).

La metodologia sperimentale consente di rapportare prestazioni e costo del lavoro, facendo emergere l'importanza sociale e economica delle tutele contrattuali.

Mediante l'analisi degli ambiti applicativi disposti dai contratti collettivi e la correlazione con i codici ATECO, si è costruita una mappa delle sovrapposizioni, che ha reso manifesto il livello di concorrenza contrattuale,