

Delibera n. 776 del 17 novembre 2021

Oggetto

Applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013, recante il «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*» alle Casse edili.

Riferimenti normativi

Artt. 2, co. 1, lett. h), e 86, co. 10, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276

Legge 6 novembre 2012, n. 190

Art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33

Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015

Art. 80, co. 4, del d.lgs. 50/2016

Delibera ANAC 8 novembre 2017, n. 1134

Art. 8, co. 10-bis, decreto legge 16 luglio 2020, n.76, come modificato dalla legge di conversione 11 settembre 2020, n.120

Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 143 del 25 giugno 2021

Parole chiave

“Casse edili” - “ente bilaterale” – “previdenza, assistenza lavoratori edili” - “durc” – “regolarità contributiva” - “congruità manodopera lavori edili” – “trasparenza”.

Massima

Le Casse edili, enti di natura bilaterale gestiti in misura paritetica, su base territoriale, dai rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori edili, rientrano tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 tenuti ad osservare gli obblighi di pubblicazione previsti nel d.lgs. 33/2013 «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*» ed “*in quanto compatibile*”, secondo le indicazioni fornite dall'Autorità nella delibera n. 1134/2017. Sono infatti le attività di pubblico interesse svolte nell'ambito della previdenza, assistenza e della certificazione di regolarità e congruità contributiva a ricondurre le Casse edili nell'ambito di applicazione dell'art. 2-bis, co. 3, ove sia soddisfatto il requisito del bilancio superiore ai 500.000 euro.

Le Casse edili non sono tenute ad adottare le misure previste dalla legge 190/2012, né a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in quanto l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 non fa riferimento agli enti di cui all'art 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013. Resta ferma in ogni caso, in considerazione delle funzioni esercitate, la possibilità per le Casse edili di programmare misure organizzative per la prevenzione della corruzione ex l. 190/2012.

Visto

il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, “*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*” (c.d. Legge Biagi), artt. 2, co. 1, lett. h), e 86, co. 10;



Vista

la legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*»;

Visto

il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*»;

Visto

il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, «*Semplificazione in materia di documento unico di regolarità contributiva*»;

Visto

il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, «*Codice dei contratti pubblici*», artt. 80, co. 4, e 105, co. 16;

Vista

la delibera ANAC dell'8 novembre 2017, n. 1134 recante «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*»;

Visto

il decreto legge 16 luglio 2020, n.76, «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali*», art. 8, co. 10-bis, come modificato dalla legge di conversione 11 settembre 2020, n.120;

Visto

il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 143 del 25 giugno 2021, «*Sistema per la verifica di congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione dei lavori edili*»;

Vista

la nota di un privato cittadino, acquisita al protocollo dell'Autorità n. 76589 del 22 ottobre 2021, in cui si solleva il tema dell'assoggettabilità delle Casse edili alle previsioni del d.lgs. 33/2013;

Vista

l'istruttoria svolta dall'Ufficio PNA e regolazione anticorruzione e trasparenza;

nell'adunanza del 17 novembre 2021

il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Ritenuto in fatto

Con nota del 22.10.2021, prot. n. 76589, è stata sottoposta all'Autorità la questione relativa all'applicazione delle previsioni del d.lgs. 33/2013 alle Casse edili, con particolare riguardo, tra gli altri, alla pubblicazione dei bilanci, dell'organigramma e dei compensi degli amministratori e dei loro consigli di amministrazione.



Ritenuto in diritto

Al fine di valutare tale questione, ovvero se le Casse edili rientrano nel novero dei soggetti indicati all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 cui trovano applicazione le misure di trasparenza previste dal medesimo decreto, l'Autorità ritiene debbano essere verificate la natura giuridica e le funzioni attribuite alle Casse edili dalla normativa vigente.

1. Natura giuridica e funzioni delle Casse edili

La contrattazione collettiva nazionale di categoria ha accennato 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 depositate». I successivi contratti collettivi hanno posto le basi per l'organizzazione delle Casse edili, introducendo l'elemento della pariteticità/bilateralità, che si sostanzia nella partecipazione in egual misura, nell'esercizio della gestione e nell'assunzione di decisioni, dei rappresentanti delle associazioni territoriali aderenti alle organizzazioni sindacali nazionali dei lavoratori e delle associazioni dei datori di lavoro. Esse operano, in tal modo, come soggetti di diritto distinti rispetto alle controparti sociali che li hanno costituiti.

Le Casse edili non hanno, quindi, natura pubblica ma sono enti bilaterali, previsti e regolamentati dalla contrattazione collettiva, specifici per gli addetti del settore edile, la cui gestione è affidata, in misura paritetica, su base territoriale, a rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, *“Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”* (c.d. Legge Biagi) all'art. 2, co. 1, lett. h) fornisce una definizione degli enti bilaterali e delle funzioni svolte, specificando che gli enti bilaterali sono *“organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”*.

Quanto alle funzioni svolte, occorre sottolineare che le Casse edili erogano ai lavoratori una parte rilevante del trattamento retributivo dovuto dalle imprese. Si tratta, in particolare, del pagamento delle ferie e della gratifica natalizia e di prestazioni quali il premio annuo per l'anzianità professionale edile (Ape), l'integrazione al trattamento economico nei casi di malattia e infortunio e le prestazioni assistenziali stabilite dalla contrattazione integrativa locale (assegni e borse di studio, indumenti da lavoro, soggiorni estivi, prestazioni sanitarie, ecc.).

La giurisprudenza ha contribuito nel tempo a definire le funzioni svolte dalle Casse e la natura delle stesse funzioni.

La Cassazione civile, nel superare alcune elaborazioni giurisprudenziali che, escludendone la natura previdenziale o assistenziale, qualificavano le funzioni espletate dalle Casse come analoghe a quelle assicurative, di intermediazione, con erogazione di prestazioni e servizi nell'ambito dello specifico settore delle imprese edili, ha osservato che *“le casse edili non si limitano ad effettuare, a favore degli aventi diritto,*



il pagamento delle somme che il datore di lavoro è tenuto ad accantonare a favore dei lavoratori (per riposi annui, ferie, festività e gratifica natalizia), ma adempiono a vere e proprie prestazioni previdenziali (provvedendo alla riscossione dei relativi contributi), quale la corresponsione dell'integrazione aggiuntiva di malattia che [...] non è erogata, per i lavoratori edili, dal datore di lavoro, bensì appunto dalle casse edili” (Cassazione civile, Sez. lav., 28/10/2008, n. 25888).

Sulla stessa linea la successiva sentenza della Cassazione civile, Sez. lav., 16/03/2010, n.6334, in cui la Corte chiarisce che la Cassa edile, prevista dalla contrattazione collettiva per i dipendenti delle imprese edili “*svolge una funzione di mutualità ed assistenza, rientrando tra i suoi compiti non solo il pagamento ai lavoratori delle somme che il datore di lavoro è tenuto ad accantonare per riposi annui, ferie, festività e gratifica natalizia, ma anche lo svolgimento di funzioni previdenziali in materia di corresponsione delle indennità integrative di malattia, con riscossione dei relativi contributi*”. Le funzioni, così precisate, sono state interamente richiamate da ultimo nella sentenza della Cassazione civile, Sez. lav., 27/10/2020, n. 23616.

La Corte di Cassazione ha avuto anche modo di esprimersi sull’obbligo di iscrizione e contribuzione presso le Casse edili confermando l’obbligatorietà dell’iscrizione di un’impresa che, pur essendo classificata ai fini ISTAT come non edile, svolgeva di fatto attività di natura edile o, comunque ad essa ausiliaria, nell’ambito di un contratto di appalto pubblico (Corte di Cassazione, Sez. lav., Ordinanza 26 maggio 2020, n. 9803).

Anche il giudice amministrativo, frequentemente investito delle questioni attinenti all’esclusione dalla gara di un’impresa per carenza del requisito della regolarità contributiva ai sensi dell’art. 80, co. 4, del d.lgs. 50/2016, ha osservato che “*i versamenti obbligatori da parte delle imprese di costruzione nei confronti della Cassa edile hanno (anche) natura previdenziale tanto è vero che - per come risulta anche dal D.M. 30 gennaio 2015 - il loro mancato pagamento è ostativo al rilascio del documento unico di regolarità contributiva richiamato dall’art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016.*” (Cons. Stato, Sez. V, 15/02/2021, n. 1307).

Giova richiamare in questa sede, oltre alle funzioni conferite alle Casse edili dalla contrattazione collettiva, anche quelle espletate dalle stesse in virtù di specifiche previsioni normative.

La già citata legge cd. Biagi, all’art. 2, co. 1, lett. h), abilita gli enti bilaterali a certificare la regolarità contributiva delle imprese, con riferimento alla materia dei lavori, pubblici e privati, e all’art. 86, co.10, nel chiedere alle imprese esecutrici un certificato di regolarità contributiva dispone 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*”.

La legge 11 settembre 2020, n.120, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 16 luglio 2020, n.76, “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali*” (Decreto Semplificazioni), all’art. 8, co. 10-bis ha disposto invece che “*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*”.

Con il decreto n. 143 del 25 giugno 2021, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha definito un sistema di verifica della congruità dell’incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili, recependo quanto definito dalle Parti sociali del settore edile con l’Accordo collettivo del 10 settembre 2020. La verifica della congruità riguarda sia i lavori pubblici sia quelli privati (questi ultimi di valore pari o superiore a 70.000 euro) ed è volta a verificare se l’appalto o il lavoro da eseguire è gestito con un numero congruo di dipendenti rispetto al valore delle opere commissionate.



Il compito di rilasciare l'attestazione di congruità, entro 10 giorni dalla richiesta, è conferito alla Cassa Edile/Edilcassa territorialmente competente, su istanza dell'impresa affidataria o del soggetto da essa delegato oppure del committente (decreto 143/2021, art. 4). E' anche prevista la stipula di un'apposita convenzione tra il Ministero, l'INPS, l'INAIL e la Cassa Nazionale delle Casse Edili (CNCE) per definire le *"modalità di interscambio delle informazioni tramite cooperazione applicativa che consentano di rendere disponibili gli esiti delle verifiche di congruità della manodopera impiegata, nonché i dati relativi all'oggetto e alla durata del contratto, ai lavoratori impiegati e alle relative retribuzioni, necessari al recupero dei contributi e dei premi di pertinenza dei rispettivi Istituti, nonché ai fini della programmazione di eventuali attività di vigilanza e verifiche di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro"*.

Deve quindi concludersi, sia alla luce della contrattazione collettiva, sia degli orientamenti giurisprudenziali e delle disposizioni normative richiamate, che le Casse edili svolgono funzioni di indubbio interesse pubblico nell'ambito della previdenza, assistenza e della certificazione di regolarità o congruità contributiva.

2. Sulla riconducibilità delle Casse edili ai soggetti privati di cui all'art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013

L'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di trasparenza prevista dal d.lgs. 33/2013 è definito dall'art. 2-bis dello stesso decreto con riferimento a diverse categorie di soggetti.

I destinatari delle misure di trasparenza, oltre alle amministrazioni pubbliche, per quanto rileva con riguardo alle Casse edili, sono anche gli enti di diritto privato comunque denominati, purché questi siano in possesso di determinati requisiti indicati all'art. 2-bis, co. 2, lett. c) e al comma 3 del d.lgs. 33/2013.

Per le Casse edili deve certamente escludersi l'inclusione tra i soggetti privati finanziati o controllati da amministrazioni pubbliche (art. 2-bis, co. 2, lett. c). A diverse considerazioni si giunge, invece, con riguardo allo loro riconducibilità ai soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 3.

Il citato comma dispone che quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni trovi applicazione *«limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea»* ed *«in quanto compatibile»*, a società in partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni o comunque ad altri enti di diritto privato con un bilancio superiore a 500.000 euro e che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici. Nella delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante *«Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici»*, si è precisato che gli obblighi di trasparenza stabiliti nel decreto applicabili a tali soggetti sono solo quelli attinenti all'attività di pubblico interesse e non quelli relativi all'organizzazione. In particolare, a titolo esemplificativo, si tratta dei dati, documenti e informazioni previsti agli artt. 26 e 27 (contributi, sovvenzioni, sussidi, vantaggi economici), all'art. 29 (bilancio), all'art. 32 (servizi erogati), all'art. 37 (contratti pubblici) solo ove detti enti siano stazioni appaltanti. Si applicano inoltre gli istituti dell'accesso civico, con riferimento ai dati da pubblicare riguardanti l'attività di pubblico interesse, e dell'accesso civico generalizzato ai dati detenuti dagli enti e che non sono oggetto di obbligo di pubblicazione, sempre attinenti all'attività di pubblico interesse svolta, ai sensi degli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. Nella citata delibera l'Autorità ha altresì evidenziato che la l. 190/2012, art. 1, co. 2-bis, non contiene alcun riferimento ai soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 e che pertanto tali enti non sono tenuti ad adottare misure di prevenzione ai sensi della l. 190/2012, né a nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza. Resta ferma, in ogni caso, tenuto conto dell'interesse al corretto esercizio delle



funzioni attribuite, la piena discrezionalità di ciascun ente in merito alla scelta di programmare dette misure.

Posto che le Casse edili possono qualificarsi come "enti di diritto privato", una volta verificato il requisito relativo all'importo del bilancio, secondo quanto chiarito da ANAC nelle Linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017 (§ 2.2), l'elemento determinante, quale limitazione oggettiva per ricondurre le stesse agli enti di diritto privato di cui al comma 3, è dunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

Per la definizione di attività di pubblico interesse l'Autorità ha fornito alcune indicazioni nella delibera richiamata (§2.4 "*Definizione di attività di pubblico interesse*") in cui ha precisato che, sotto il profilo oggettivo, il contenuto delle attività di pubblico interesse deve essere individuato sulla base della esemplificazione prevista nella parte seconda dell'art. 2-bis, co. 3.

Sono, pertanto, attività di pubblico interesse le attività di esercizio di funzioni amministrative, tra cui a mero titolo esemplificativo, l'Autorità ha annoverato anche le funzioni di certificazione. Ciò posto, considerata la circostanza che, come sopra rilevato, le Casse edili certificano *ex lege* la regolarità contributiva delle imprese, al pari di due soggetti pubblici quali INPS e INAIL, deve ritenersi che certamente detta attività di certificazione possa qualificarsi come attività di pubblico interesse. Analoghe considerazioni, l'Autorità ritiene, posso valere con riguardo alla certificazione sulla congruità dell'incidenza della manodopera (ex legge 11 settembre 2020, n.120; decreto del Ministero del lavoro n. 143/2021).

Possono inoltre considerarsi di certo rilievo pubblicistico le attività di tipo previdenziale e assistenziale svolte dalle Casse. Esse operano, in questo caso, nell'ambito dell'art. 38 della Costituzione con cui è garantito ai lavoratori il diritto che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. A tali compiti, la Costituzione precisa, provvedono gli organi e gli istituti predisposti o integrati dallo Stato. Come noto, infatti, a tal fine gli istituti più rilevanti di cui l'ordinamento si è dotato sono l'INPS e l'INAIL.

Sulla qualificazione dell'attività svolta dalla Casse edili come servizio pubblico, è utile richiamare anche la giurisprudenza laddove ha ritenuto che "*la funzione dell'accantonamento e della erogazione in periodi determinati ha però natura in senso lato previdenziale, che colloca le casse nel novero degli strumenti di cui i soggetti privati possono avvalersi per la realizzazione di scopi previdenziali ai sensi dell'art. 38 Cost*" ed ha espressamente riconosciuto che vi sono dati normativi "*direttamente riferibili alle casse edili, sufficienti per affermare che esse svolgono una attività specifica riconducibile alla categoria del servizio pubblico*". Tali considerazioni hanno indotto il giudice ad attribuire al Presidente di una Cassa edile la qualifica di incaricato di pubblico servizio (Cassazione Penale, Sezione V, sentenza n.4666 del 09-02-1998).

Vale aggiungere che, in linea di continuità con tale orientamento, si configura la posizione del giudice che ha ricondotto le attività delle Casse edili, attinenti alla corresponsione al lavoratore della parte di retribuzione differita e accantonata, alla nozione di pubblico servizio, in quanto dirette al raggiungimento della finalità pubblica ex art. 36 Cost. di "*assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria*" (Cassazione Penale, Sezione VI, 5 ottobre 2012, n. 39359). Nella medesima pronuncia è stata inoltre riconosciuta la natura di funzione pubblica alla certificazione del DURC, sottolineando l'incidenza dell'attività delle Casse in un'area di interesse pubblico (di conseguenza risultava integrato il reato di peculato del funzionario della Cassa edile che si era appropriato delle somme versate alla Cassa dai datori di lavoro).



Deve pertanto concludersi che, valutate le funzioni di indubbio interesse pubblico svolte dalla Casse edili nell'ambito della previdenza, assistenza e della certificazione di regolarità o congruità contributiva, esse rientrano tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013. Ne consegue che, ove integrato il requisito del bilancio, esse sono tenute a dare trasparenza alle attività di pubblico interesse svolte e non invece a pubblicare i dati riferiti alla loro organizzazione.

Alla luce di quanto esposto,

DELIBERA

- le Casse edili rientrano tra i soggetti privati di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 tenuti ad applicare gli obblighi del decreto «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*» ed "*in quanto compatibile*", secondo le indicazioni fornite dall'Autorità nella delibera dell'8 novembre 2017, n. 1134 recante «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*» ;
- ai fini della normativa di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012, stante le finalità istituzionali perseguite dalle Casse, non viene certamente meno l'interesse generale alla prevenzione della corruzione. Poiché, però, l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 non fa riferimento agli enti di cui all'art 2-bis, co. 3, ne discende che esse non sono tenute ad adottare le misure previste dalla medesima legge, né a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Resta ferma, comunque, per le Casse edili la facoltà di programmare misure di prevenzione della corruzione, come precisato nella delibera ANAC n. 1134/2017.

Il presente provvedimento è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità e trasmesso all'*Ufficio Attività consultiva e vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza* affinché provveda all'invio e alla diffusione presso tutte le Casse edili.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 1 dicembre 2021

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente