

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

Inquadramenti contrattuali e percorsi di costruzione e valorizzazione della professionalità

- *Inquadramento contrattuale e valorizzazione della professionalità nella contrattazione collettiva aziendale*
- *I sistemi di classificazione del lavoro nel pubblico impiego*
- *Professionalità e classificazione del personale in Francia*
- *Apprendistato e lavoro pubblico*

N. 4 ottobre-novembre-dicembre 2024

SOMMARIO - n. 4/2024

Editoriale

GIORGIO IMPELLIZZIERI, MICHELE TIRABOSCHI, *Dinamiche della professionalità tra contrattazione, bilateralità e apprendistato ...* 1

Ricerche: Inquadramenti contrattuali e percorsi di costruzione e valorizzazione della professionalità

VINCENT BONNIN, PASCAL CAILLAUD, SYLVIE MONCHARTRE, *La qualificazione professionale, una nozione ambigua? I casi dell'industria metallurgica e del lavoro domestico.....* 5

GIULIA COMI, MARCO MENEGOTTO, MICHELE TIRABOSCHI, *Inquadramento contrattuale e tutela della professionalità. Il contributo della contrattazione aziendale* 24

ARIANNA FERRAGUZZO, GIUSEPPINA PAPINI, *Sistemi di classificazione del personale e valorizzazione della professionalità nel lavoro pubblico: una mappatura della contrattazione di settore* 49

MATTEO COLOMBO, GIUSEPPINA PAPINI, MICHELE TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo* 72

CRISTINA ASTOLFI, *Apprendistato e lavoro pubblico: il caso francese.....* 117

Interventi

MATTEO COLOMBO, *Welfare di prossimità e formazione: il caso della Cassa e della Scuola edile di Bergamo.....* 131

Welfare di prossimità e formazione: il caso della Cassa e della Scuola edile di Bergamo

*Matteo Colombo**

Sommario: **1.** Oggetto della ricerca e metodologia. – **2.** Brevi cenni storici a proposito della bilateralità nel settore edile. – **2.1.** Dalle corporazioni di arti e mestieri alle prime esperienze sindacali. – **2.2.** La nascita della prima Cassa e della prima Scuola Edile. – **3.** La Cassa Edile di Bergamo. – **3.1.** Le origini e i primi contratti: alla ricerca di una legittimazione per la bilateralità in edilizia (1948-1970). – **3.2.** Sviluppo e consolidamento, nel perimetro delle relazioni industriali (1970-1990). – **3.3.** La Cassa Edile tra interessi settoriali e generali (1990-2008). – **3.4.** Oltre la crisi: nuovi servizi e nuovi bisogni (2008-2023). – **4.** La Scuola Edile di Bergamo. – **4.1.** Le origini. Una scuola per il settore dell'edilizia (1983 -1997). – **4.2.** L'istituzionalizzazione. La formazione per la sicurezza, la legge Biagi, l'apprendistato. (1997-2008). – **4.3.** La crisi, e la messa a disposizione di nuovi servizi (2008-2014). – **4.4.** L'ampliamento delle attività e le nuove sfide per la formazione (2014-2023). – **5.** Conclusioni. Le prospettive per il sistema bilaterale edile alla luce del caso di Bergamo.

1. Oggetto della ricerca e metodologia

Il presente contributo ha come oggetto la ricostruzione della storia di due enti bilaterali: la Cassa Edile e la Scuola Edile di Bergamo, fondati rispettivamente nel 1948 e nel 1983 ⁽¹⁾. L'obiettivo è quello di mettere in luce le origini di questi enti bilaterali, le loro diverse dinamiche evolutive e, in conclusione, indicarne alcune possibili traiettorie di sviluppo.

La prospettiva adottata pone al centro dell'analisi il ruolo della rappresentanza nella costituzione (prima) e nella gestione (poi) di questi enti,

* *Ricercatore ADAPT.*

⁽¹⁾ La ricerca è stata condotta nell'ambito di uno studio di caso, realizzato nel 2023 da ADAPT, che ha dato origine al volume ADAPT (a cura di) *Cassa e Scuola Edile di Bergamo. Origini, evoluzione, prospettive*, ADAPT University Press, 2023.

parti integranti – seppur dotati di una propria autonomia ⁽²⁾ – di uno specifico sistema di relazioni industriali.

Il contributo si concentra, pertanto, sulle origini della bilateralità edile (§2), risalendone la storia fino ad arrivare all’esperienza delle corporazioni di arti e mestiere medievali, per poi passare al ruolo giocato nel contesto italiano dalle società di mutuo soccorso e dalle leghe di resistenza. Svoltata questa breve disanima introduttiva, vengono approfondite la storia della Cassa Edile (§3) e della Scuola Edile (§4) di Bergamo, avendo cura di ricostruirne l’evoluzione storica strutturandola in “fasi” che, seppur non nettamente distinte le une dalle altre, sono individuate alla luce di innovazioni, crisi o avvenimenti particolarmente significativi per la bilateralità e in generale per il settore delle costruzioni bergamasco.

In conclusione (§5), grazie alle analisi svolte vengono elaborate anche alcune prospettive evolutive, dedicate alla Cassa e alla Scuola Edile di Bergamo, ma utili anche per riflettere sul ruolo della bilateralità nel più ampio orizzonte del sistema di relazioni industriali ideato dalla rappresentanza dell’industria edile.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca è stata condotta in una prospettiva di relazioni industriali, secondo un approccio multi-disciplinare. Innanzitutto, è stato fatto ricorso a fonti documentali, messe a disposizione dalla Cassa e dalla Scuola Edile di Bergamo (come, ad esempio, i verbali dei consigli dei due enti bilaterali). Sono state inoltre realizzate ricerche *desk* di letteratura riguardanti, in particolare, gli studi sulla bilateralità del settore edile e sulla sua storia, nonché le pubblicazioni dedicate ad altre Casse e Scuole Edili italiane.

In secondo luogo, sono stati presi in considerazione tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) e i contratti collettivi provinciali di lavoro (CCPL) del territorio bergamasco stipulati tra il 1948 e il 2023.

Infine, sono state realizzate 17 interviste semi-strutturate rivolte a testimoni privilegiati, individuati con il supporto della direzione degli enti bilaterali tra dipendenti e collaboratori dei due enti bilaterali e funzionari e dirigenti delle organizzazioni sindacali Fillea Cgil Bergamo, Filca Cisl

⁽²⁾ Per una ricostruzione sulla natura giuridica degli enti bilaterali vedi, per tutti, L. BELLARDI, *Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, 2022 (ma 2011), pp. 7-32, spec. p. 8.

Bergamo e Feneal Uil Bergamo e dell'associazione datoriale ANCE Bergamo ⁽³⁾

2. Brevi cenni storici a proposito della bilateralità nel settore edile

2.1. Dalle corporazioni di arti e mestieri alle prime esperienze sindacali

La storia dei corpi intermedi della rappresentanza del lavoro e dell'impresa nel settore edile ha origine, come in altri settori ⁽⁴⁾, all'epoca delle corporazioni di arti e mestieri. Nel settore delle costruzioni, in particolare, le corporazioni svolsero per secoli importanti funzioni in ambito economico (regolando la concorrenza tra lavoratori), socioassistenziale (riconoscendo sussidi e forme di aiuto ai propri aderenti) e formativo (grazie alla regolazione dell'apprendistato). A Firenze erano organizzate in Arti, come l'Arte dei Maestri di Pietra e Legname ⁽⁵⁾; a Venezia, invece, troviamo le *mariegole* (cioè statuti) dedicate ai singoli mestieri, come quello dei *mureri* (muratori), autonomi e distinti – e spesso in conflitto – con il potere locale ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Più nel dettaglio, sono stati intervistati: con riferimento alla Cassa Edile, il presidente (ANCE Bergamo) e il vicepresidente (Fillea-Cgil), un ex presidente (ANCE Bergamo), tre ex vicepresidenti (Filca-Cisl, Fillea-Cgil, e Feneal-Uil), una ex impiegata, l'attuale direttore e il vicedirettore, un ex direttore. Con riferimento alla Scuola Edile, il presidente (ANCE Bergamo) e il vicepresidente (Feneal-Uil), un ex presidente (ANCE Bergamo), tre ex vicepresidenti (Filca-Cisl, Fillea-Cgil, e Feneal-Uil), l'attuale direttore e il vicedirettore, un ex direttore. Sono stati inoltre intervistati l'ex presidente (ANCE Bergamo) del Comitato Paritetico Territoriale, e l'attuale Presidente Associazione ex allievi della Scuola Edile, ex formatore presso la Scuola Edile. Nell'ambito delle stesse interviste i soggetti citati sono stati, in alcuni casi, ascoltati sia con riferimento alla Cassa che alla Scuola Edile, ad esempio nel caso degli ex vicepresidenti che avevano svolto tale ruolo in entrambi gli enti bilaterali.

⁽⁴⁾ Vedi S. OGILVIE, *The European Guilds: an economic analysis*, Princeton University Press, 2020. Per il caso italiano, sia concesso il rinvio a M. COLOMBO, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, ADAPT University Press, 2025.

⁽⁵⁾ Vedi in particolare L. ARTUSI, *Le arti e i mestieri di Firenze*, Newton & Compton, 2005.

⁽⁶⁾ F. TRIVELLATO, *Guilds, Technology and Economic Change in Early Modern Venice*, in S.R. EPSTEIN, M. PRAAK, *Guilds, Innovation, and the European Economy, 1400–1800*, Cambridge University Press, 2008, pp. 199-231 e in particolare p. 217.

Con il sorgere della società industriale ⁽⁷⁾, com'è noto, si verificò un declino economico delle corporazioni, le cui regole anticoncorrenziali non riuscivano a controllare lo sviluppo delle produzioni e dei commerci su larga scala e, con ciò, anche il tramonto di un'idea di società basata sul ruolo centrale svolto da corpi sociali collettivi ⁽⁸⁾.

All'interno dello stesso gruppo dei capimastri iniziarono a distinguersi coloro che, grazie all'accumulazione di capitale, divennero veri e propri imprenditori, e quelli che invece rimasero schiacciati dalla nuova polarizzazione e "ridotti" al rango di lavoratori semplici, senza un riconoscimento (sociale ed economico) delle proprie competenze e quindi della propria professionalità.

È da questa (nuova) spaccatura che anche nel settore edile nacque il sindacato come nuova "corporazione", un nuovo corpo sociale, in grado di ricostruire una dimensione collettiva basata sulla condivisione dell'esperienza lavorativa e dei bisogni connessi: l'elevatissimo tasso di infortuni, il lavoro usurante e la disoccupazione legata alla stagionalità del mestiere.

Di converso, anche tra i datori di lavoro emersero interessi *latu sensu* collettivi: la preoccupazione di poter garantire la realizzazione delle opere secondo precisi standard qualitativi, l'organizzazione di una forza-lavoro disomogenea, e la formazione delle nuove maestranze. Riemerse quindi la necessità di questi servizi socioassistenziali e formativi a suo tempo garantiti, pur con alterni risultati, dalle corporazioni di arti e mestieri ⁽⁹⁾.

È davanti a queste emergenze che sorsero le prime società di mutuo soccorso, finalizzate alla messa a disposizione di risorse economiche nei confronti dei lavoratori più in difficoltà. Furono forme di associazionismo più o meno spontaneo, che sorsero per sopperire all'assenza di una vera politica sociale da parte dello Stato, in quegli anni impegnato su altri fronti e fedele ad un'ideologia liberale avversa ad interventi pubblici diretti nei confronti dei più poveri ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ K. POLANYI, *La grande trasformazione del lavoro. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, 1974 (ma 1944), spec. p. 214.

⁽⁸⁾ Cfr. F. TANNENBAUM, *Una filosofia del sindacato*, Edizioni Lavoro, 1995 (ma 1951).

⁽⁹⁾ Cfr. L. ORNAGHI, voce "Corporazione", *Enciclopedia delle Scienze Sociali Treccani*, 2002.

⁽¹⁰⁾ R. RIGOLA, *Manualetto di tecnica sindacale*, Edizioni U Firenze, 1947, p. 12.

Le società di mutuo soccorso si caratterizzarono per raccogliere lavoratori ma soprattutto borghesi e piccoli imprenditori “illuminati”, i quali svolsero all’interno di esse ruoli dirigenziali e di controllo. Ben si comprende allora la natura non-conflittuale e apolitica di queste realtà, che si diffusero anche nel settore edile, soprattutto nel Nord Italia. Queste associazioni riconoscevano sussidi in caso di infortunio, di malattia, di disoccupazione involontaria. Sono state forme di previdenza che hanno preceduto l’intervento dello Stato e che sono all’origine, secondo alcune letture, della stessa bilateralità sviluppatasi nel secolo successivo ⁽¹¹⁾.

Accanto alle associazioni di mutuo soccorso si svilupparono anche le “leghe di resistenza” le quali riconoscevano anch’esse sussidi e curavano aspetti previdenziali ignorati dallo Stato, ma nell’ambito di una spiccata matrice politica-rivendicativa, accostando le finalità prettamente mutualistiche a nuove istanze di rivendicazione sindacale quali aumenti salariali e riduzioni dell’orario di lavoro, sussidi e mutua istruzione ⁽¹²⁾.

Nel 1886 a Genova venne convocato il primo congresso della Federazione Muraria, su iniziativa della società di resistenza tra i lavoratori di Bologna e provincia del settore edile ⁽¹³⁾. Si trattava di passare, per la prima volta, dalla dimensione locale e provinciale, propria delle leghe di resistenza e delle società di mutuo soccorso, alla creazione di una vera federazione nazionale. Ai lavori di questo primo congresso partecipano i delegati di 20 leghe e società di mutuo soccorso, provenienti dal Piemonte, dalla Lombardia, dalla Liguria, dall’Emilia-Romagna e dalla Toscana. Gli obiettivi da perseguire erano così individuati: «riduzione degli orari di lavoro, aumento dei salari, retribuzione oraria, cooperazione nel lavoro, solidarietà e istruzione dei soci» ⁽¹⁴⁾.

La Federazione Muraria di fatto non risultò operativa, almeno fino alla fine del secolo. Le difficoltà organizzative derivavano dall’origine puramente mutualistica di molte leghe e società di soccorso, poco propense a sviluppare forme di resistenza e conflitto. Ad esempio, nell’ambito del secondo congresso del 1887 si generò una spaccatura tra i partecipanti, a

⁽¹¹⁾ E. SERAFINO, *I valori della cassa edile. Solidarietà, mutualità, sussidiarietà, bilateralità, regolarità e congruità*, Cassa Edile di Roma e provincia, 2021, p. 31.

⁽¹²⁾ P. MASCIARELLI, *Un modello concertativo: Il caso delle Casse edili*, Università degli Studi di Roma Sapienza, corso di laurea in Sociologia, cattedra di Sociologia Industriale.

⁽¹³⁾ S. MARIELISA, *136 anni di battaglie. La storia della Fillea Cgil dalle origini ai giorni nostri*, Futura, 2022.

⁽¹⁴⁾ Così in E. SERAFINO, *op. cit.*, pp. 39-40.

proposito della decisione di tassare i propri membri per finanziare un fondo dedicato al sostegno degli scioperi ⁽¹⁵⁾. A ciò si aggiunse poi la forte eterogeneità degli stessi lavoratori edili, provenienti da contesti tra loro molto differenti e altamente “mobili”, date le caratteristiche del settore, e quindi poco propensi a scegliere forme di organizzazione stabile, che richiedevano un impiego – e un salario, per la raccolta dei fondi – continui nel tempo.

Nel 1898 la Federazione rinacque come Federazione italiana operai edili, aprendosi a tutti i diversi mestieri del settore e con la prima uscita del primo numero de “L’Edilizia”, pubblicato a Torino, che andava a sostituire il precedente giornale della federazione “Il muratore”. Ne sancì la nascita effettiva il primo congresso di Milano, realizzato nel 1900 ⁽¹⁶⁾. Le nuove finalità rivendicative non abiurano l’originaria finalità mutualistica, che caratterizzerà queste associazioni anche nel Novecento: è stato fatto notare, a proposito, come «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 solidarietà nutrì dei suoi umori e delle sue realizzazioni l’intransigenza classista» ⁽¹⁷⁾.

Per quanto invece riguarda la rappresentanza dei datori di lavoro, come è già stato ricordato, uno dei problemi principali da affrontare era quello non solo della disponibilità di manodopera, ma della sua formazione. Tramontato il sistema dell’apprendistato eretto dalle corporazioni preindustriali, non esistevano percorsi strutturati miranti alla trasmissione dei segreti del mestiere e più semplicemente alla formazione dei nuovi lavoratori. Per superare la frammentazione (anche) imprenditoriale, e coordinare le proprie strategie su questi fronti, nacquero le prime associazioni tra imprese edili, di cui la prima fu il Collegio dei Capomastri di Milano nel 1887. L’anno successivo, nella stessa città venne fondata la Scuola Professionale Muraria, sostenuta da diverse realtà: il Municipio, la Camera di Commercio, alcuni istituti di Credito e il Governo, ma anche il Collegio dei Capomastri, a dimostrazione del ruolo centrale svolto dalla

⁽¹⁵⁾ L. MARCHETTI, *L’organizzazione nazionale degli operai edili*, in *Giornale degli Economisti*, 1906, vol. 33, pp. 90-102.

⁽¹⁶⁾ G. GORIA, *La cooperazione di classe tra i lavoratori in Italia*, Fratelli Bocca, 1909.

⁽¹⁷⁾ Così in E. SERAFINO, *op. cit.*, p. 48.

rappresentanza già sul finire dell'Ottocento nell'affrontare le criticità richiamate ⁽¹⁸⁾.

2.2. La nascita della prima Cassa e della prima Scuola Edile

Già guardando all'esperienza ottocentesca delle società di mutuo soccorso e delle leghe di resistenza era quindi emersa l'esigenza di prevedere alcune prestazioni di carattere assistenziale e previdenziale nel settore edile ⁽¹⁹⁾. Ma è a partire dal Novecento che a tale esigenza le associazioni di lavoratori e di datori di lavoro hanno saputo dare una risposta talmente originale da essere poi replicata, con diversi esiti e fortune, anche in altri settori produttivi ⁽²⁰⁾.

Gli enti bilaterali dell'edilizia sorsero proprio per fornire una risposta alla "riemersione" della cd. questione sociale nel Primo dopoguerra, acuita dalle caratteristiche del settore e dalla discontinuità delle prestazioni lavorative, intrinsecamente legate alla durata dei cantieri, che obbligavano gli operai ad una continua mobilità tra le diverse imprese ⁽²¹⁾. Per comprendere il contesto che ha visto sorgere la prima Cassa Edile a Milano, è anche da sottolineare l'introduzione, con il Regio Decreto-legge 19 ottobre 1919, n. 2214, dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria e, con il Decreto-legge Luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603, dell'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia. Entrambi gli istituti, però, proprio a causa della discontinuità delle prestazioni di lavoro nel settore, non trovavano applicazione

⁽¹⁸⁾ S. GALLO, *Costruire insieme. La bilateralità nelle costruzioni: storia dell'Ente Livornese Cassa Edile 1962-2012*, Edizioni ETS, 2012, pp. 21 e ss.

⁽¹⁹⁾ L. BELLARDI, *Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive*, cit., p. 8, osserva come l'origine della bilateralità nell'edilizia sia da ricercare nei tratti tipici del settore «caratterizzato da una forte dispersione produttiva, da un sistema di organizzazione del lavoro estremamente frammentato e da una fisiologica instabilità occupazionale».

⁽²⁰⁾ Per una panoramica sulla bilateralità nei diversi settori si rimanda a M.C. CIMA GLIA, A. AURILIO, *I sistemi bilaterali di settore*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 97-246.

⁽²¹⁾ L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Aisri/Franco Angeli, 1989, p. 42, sottolinea che fondamentale per la nascita della bilateralità edile è stata la capacità dell'organizzazione dei lavoratori di crearsi «il proprio spazio ed il proprio potere riconoscendo le esigenze di flessibilità (organizzativa e produttiva) delle imprese e attrezzandosi a gestirle».

per i dipendenti dell'edilizia. Tale circostanza spinse quindi le Parti Sociali, al fine di garantire ai lavoratori le medesime tutele dei dipendenti del comparto industriale, a dotarsi di strumenti endocategoriali di mutualismo, idonei a sopperire alla mancanza di misure pubbliche per far fronte a determinati eventi connessi al rapporto di lavoro.

Il 1° aprile 1919 nacque la Cassa Edile di Milano, con scopi di mutualità e solidarietà tra gli operai, grazie all'accordo tra il Collegio dei Capimastri e l'Associazione Mutua Miglioramento tra Muratori, Badilanti, Manovali e Garzoni della città, che istituì una Cassa professionale al fine di erogare le indennità di disoccupazione involontaria per gli operai edili⁽²²⁾.

La grande innovazione della Cassa Edile fu rappresentata dalla natura dell'ente, che non era previsto da regole di matrice pubblica, ma sorse in virtù di un contratto collettivo di lavoro, cioè grazie ad un accordo tra gli interessi delle parti sociali che, attraverso una libera espressione della loro volontà, decisero di dotarsi di questo particolare strumento⁽²³⁾. Alla Cassa era inizialmente affidata la gestione di un fondo alimentato da una contribuzione pari all'1,30% della retribuzione, di cui lo 0,70% a carico dei datori di lavoro e lo 0,60% a carico degli operai⁽²⁴⁾.

La Cassa Edile di Milano, nata come ente di diritto privato, ricevette presto anche un importante riconoscimento dallo Stato, con l'autorizzazione ad erogare i sussidi di disoccupazione involontaria, ottenuta con un apposito decreto emanato il 26 luglio 1921 dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Il provvedimento, in particolare, identificava la Cassa quale organo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione per gli operai dell'industria edilizia della Provincia di Milano, Como, Cremona e Pavia.

Il successivo avvento del fascismo, però, frenò lo sviluppo delle Casse Edili: sebbene l'ente bilaterale milanese non sia scomparso durante il periodo corporativo, il regime, attraverso l'inserimento di membri del

(22) Sulla nascita della Cassa Edile di Milano si vedano C. TARTAGLIONE, U. BETTARIN (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Lombardia: un approfondimento nel settore artigiano*, CGIL Lombardia, 2014, spec. p. 20, E. SERAFINO, *op. cit.*, pp. 50-55, e S. GALLO, *op. cit.*, pp. 22-23.

(23) La nascita della Cassa Edile dall'incontro dei diversi interessi delle rappresentanze di lavoratori e imprenditori del comparto, senza alcuna mediazione pubblica o statale, è ben sottolineata da E. POLI, *La Cassa edile*, Università degli Studi di Torino, corso di laurea in Giurisprudenza, cattedra di Diritto della previdenza sociale, 2005, p. 10.

(24) G. BIANCHINI, *La Cassa Edile... ..di Milano e le altre*, Tortona, 1980, p. 15.

sindacato fascista nel Consiglio di amministrazione, riuscì a minarne profondamente la funzione mutualistica e solidale, accentuando invece il carattere assistenzialista ⁽²⁵⁾. Inoltre, a partire dal 1923, in virtù del Regio Decreto 30 dicembre n. 3184, la Cassa non erogò più la prestazione assicurativa contro la disoccupazione involontaria, di cui si fece carico anche nel settore edile la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, ma soltanto una forma di prestazione facoltativa e complementare, volta a garantire un sussidio durante il periodo invernale, considerato dalla norma pubblica «stagione morta» ⁽²⁶⁾ per il settore (cioè di normale inattività lavorativa legata alla pausa stagionale) e, quindi, escluso dall'erogazione dell'assicurazione di disoccupazione legale. Solo nel secondo dopoguerra, la Cassa Edile milanese tornò a svolgere pienamente – e in libertà – il proprio ruolo.

Nello stesso periodo sorse a Genova, il 20 settembre 1946, la prima Scuola Edile ⁽²⁷⁾. Anche questo peculiare ente nacque per una ragione di carattere eminentemente pratico, che trova origine nel tentativo delle parti sociali di far fronte alla penuria di maestranze che caratterizza il comparto negli anni immediatamente successivi alla Guerra. La Scuola, costituita in una logica di partecipazione paritetica tra associazioni datoriali e sindacali, si pose quindi il compito di tramandare il sapere, le conoscenze e le competenze dei maestri ai nuovi lavoratori, favorendo il ricambio generazionale che il conflitto mondiale aveva impedito ⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ S. GALLO, *op. cit.*, p. 23, afferma che «nel sindacalismo fascista, la partecipazione degli oneri assistenziali condivisa tra le parti sociali fu promossa con finalità opposte rispetto a quelle della Cassa Edile: la creazione del sistema previdenziale di regime mirava a giustificare dall'alto la compressione dei salari e a supplire la negazione dei diritti dei lavoratori», con la conseguenza che, con riferimento all'esperienza della Cassa Edile, «la tradizione mutualistica e bilaterale era stata radicalmente modificata e trasformata da parte del regime in uno strumento di controllo sociale e di contenimento salariale».

⁽²⁶⁾ Il riferimento è all'art. 3 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3158, che, nell'ambito dell'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, esclude dal sussidio i «periodi di stagione morta per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale o di sosta per le lavorazioni soggette a normali periodi di sospensione».

⁽²⁷⁾ In proposito si veda A. MARTINI, F. PAOLI (a cura di), *La chiave di volta. Lavoro, imprese e professionalità. Per una storia del sistema bilaterale della formazione edile*, Formedil, 2010, pp. 54-59.

⁽²⁸⁾ *Ivi*, p. 55, si sottolinea che, al momento della nascita della Scuola Edile genovese, «si usciva da una guerra che aveva ucciso anche molti lavoratori, i maestri non erano tantissimi ed avevano anche una certa età».

La Scuola Edile genovese si caratterizzava per due aspetti di originalità non trascurabili. In primo luogo, la creazione della Scuola, in modo simile a quanto osservato in precedenza per la Cassa Edile, avvenne grazie al contratto collettivo stipulato tra le parti sociali, che scelsero di dotarsi di questo strumento e di rafforzarlo all'interno dell'accordo, prevedendo che la formazione fosse un diritto di tutti i lavoratori. In secondo luogo, è da sottolineare la natura della Scuola, costituita in forma di cooperativa di produzione, che consentì la partecipazione agli appalti da parte della Scuola stessa. Questa circostanza, infatti, le permise di prevedere che l'attività formativa fosse svolta direttamente in cantiere, legando strettamente gli aspetti di carattere teorico con quelli relativi alla pratica, attraverso l'elaborazione di percorsi di apprendimento inseriti all'interno dei processi produttivi.

La portata innovativa della Scuola genovese fu tale da far sì che le parti sociali tentarono fin da subito, già con il primo contratto collettivo nazionale di categoria dell'11 dicembre 1946 ⁽²⁹⁾, di favorire la diffusione in via generale dell'istituto, che infatti conobbe una rapida affermazione in quasi tutto il Nord Italia, mentre stentò a diffondersi al Sud ⁽³⁰⁾.

In questa cornice sistematica e tenendo ben presente l'evoluzione storica delle relazioni industriali dell'edilizia descritta nelle pagine precedenti, dunque, è da inquadrare l'esperienza della bilateralità edile, «espressione genuina di autonomia collettiva» ⁽³¹⁾. Dalle corporazioni di arti e mestieri, passando per le società di mutuo soccorso e le leghe di resistenza, la storia della rappresentanza edile è la storia di corpi sociali collettivi aventi l'obiettivo di costruire, dal basso, norme comuni per la regolazione dei mercati, grazie all'introduzione di strumenti per la tutela dei bisogni dei lavoratori, per la promozione della trasmissione del “sapere

⁽²⁹⁾ L'art. 46 del CCNL si pone l'obiettivo «di dare impulso alla istruzione professionale come mezzo essenziale per affinare e perfezionare le capacità tecniche delle maestranze e per migliorare ed aumentare il loro rendimento nella produzione». In origine l'apertura delle Scuole Edili era facoltativa e riservata soltanto ai casi in cui era ritenuto «necessario e possibile».

⁽³⁰⁾ Si veda M.C. CIMAGLIA, A. AURILIO, *op. cit.*, pp. 131-132. In particolare, per quanto riguarda la spaccatura tra Italia settentrionale e meridionale, gli Autori sottolineano che il «dualismo [...] rifletteva il diverso approccio alla leva formativa nelle realtà locali: nelle zone più dinamiche il sistema era orientato al raccordo fra mercato del lavoro ed esigenze produttive, in quelle più arretrate erano celate misure di stampo assistenziale».

⁽³¹⁾ M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2, 2008, p. 337.

edile” tra le generazioni, per il contrasto al lavoro irregolare e in generale per la crescita e la sostenibilità economica e sociale del settore.

3. La Cassa Edile di Bergamo

3.1. Le origini e i primi contratti: alla ricerca di una legittimazione per la bilateralità in edilizia (1948-1970)

A Bergamo nel secondo dopoguerra l’esigenza di un Cassa Edile era fortemente percepita dagli operai, i quali avevano alle spalle una tradizione ormai secolare legata al proprio mestiere, e che aveva portato alla nascita di forme di mutuo soccorso e di rappresentanza sindacale già sul finire dell’Ottocento. Nel 1898, dopo un grande sciopero, si costituì a Treviglio una Federazione muraria poi confluita in quella milanese, d’ispirazione socialista ⁽³²⁾.

Erano le stesse caratteristiche del lavoro nel settore edile che spinsero alla nascita delle prime Casse ⁽³³⁾, in territori particolarmente dinamici come, appunto, quello di Bergamo. Nel Secondo dopoguerra, in terra bergamasca non fu però facile riorganizzare il sindacato. Il principale limite era rappresentato dalla frammentazione produttiva propria del mondo dell’edilizia. Fu nel 1946 che nacque, tra le ultime a livello locale, anche la rappresentanza degli operai edili. E di rimando tornò con forza, anche sulla scia delle esperienze precedenti la fase corporativa, la richiesta di costituire una Cassa Edile.

Nel 1948 era invece stato ricostituito il Collegio Costruttori Edili e Affini, sulla scia dell’esperienza del Collegio dei Capimastri e dei Costruttori fondato sempre a Bergamo nel 1919.

Sul finire degli anni ‘40, quindi, sul territorio bergamasco avvennero i primi confronti tra le rappresentanze dei lavoratori e degli imprenditori edili al fine di costituire una Cassa Edile. La posizione dei secondi fu, inizialmente, negativa. Tanto che fu necessario uno sciopero di tre giorni da parte della CGIL unitaria per portare gli imprenditori al tavolo delle trattative.

⁽³²⁾ G. DELLA VALENTINA. *L’industria delle costruzioni a Bergamo nel Novecento*, in C. CATTANEO (a cura di), *Edilizia e costruzioni a Bergamo. Una lettura storica, economica e aziendale*, Bergamo University Press, 2008, p. 85.

⁽³³⁾ *Ibidem*.

Intanto, il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro stipulato dopo la caduta della dittatura fascista, nel 1946, aveva indicato la percentuale (pari al 19% della retribuzione globale di fatto) che le imprese avrebbero dovuto accantonare per le ferie, la gratifica natalizia e le festività a beneficio degli operai. Non venivano menzionate le Casse Edili, ma solo istituti bancari: ciò nonostante, il desiderio delle parti sociali di far fronte, con questi innovativi strumenti, alla strutturale frammentarietà e instabilità dell'occupazione nel settore può essere riconosciuta come base del successivo sviluppo di questi enti bilaterali.

Alla luce quindi della ferma volontà sindacale, ma anche della traiettoria già intuibile dall'ultimo rinnovo del contratto collettivo nazionale, le parti sociali del settore edile bergamasco costituirono, nel 1948, la locale Cassa Edile.

Al di là delle preoccupazioni di matrice puramente organizzativa, il primo vero problema da affrontare fu quello delle imprese che, pur essendo iscritte al Collegio e d'accordo a trattenere le percentuali previste dal CCNL a favore dei propri dipendenti, rifiutavano poi di versarle alla Cassa o ad altri istituti, ma procedevano invece a riconoscerli direttamente ai lavoratori. La Cassa si impegnò quindi fin da subito a favorire la conoscenza dell'ente e dei suoi benefici e a spingere le imprese ad aderirvi.

Nel 1950 venne introdotto il servizio delle Colonie estive per i figli degli operai. Anche a confronto con altre Casse Edili, quest'assistenza fu particolarmente valorizzata dalla Cassa bergamasca: nel 1958 il 10% dei bambini degli operai locali accedeva al servizio delle colonie, mentre a Milano solo il 2,2%, e cifre simili a quest'ultima erano osservabili anche a Como e Brescia.

Sul finire del 1950 venne ideata una risposta concreta al problema della c.d. disoccupazione invernale: un sussidio economico per ogni operaio senza lavoro nel mese di gennaio. A partire dal 1951, i disoccupati a gennaio avrebbero ottenuto un sussidio pari a 100 lire al giorno, a fronte di una contribuzione minima alla Cassa per 48 settimane nell'arco del biennio precedente. Nel 1952 si passò da un'erogazione monetaria (le 100 lire/giorno inizialmente previste), all'invio di pacchi alimentari.

La Cassa Edile decise anche di gestire delle assistenze "straordinarie", sussidi economici per persone in particolare stato di bisogno, anche in questo caso con una gestione flessibile e capace di adattarsi ai diversi bisogni intercettati dalle Parti Sociali.

Come previsto dal contratto integrativo provinciale del 1953 e ribadito anche in quello del 1955, venne raccolta anche una quota (a carico delle sole imprese) pari allo 0,25% della paga base dei lavoratori per il finanziamento dell'Ente Scuola, quella che poi sarà la Scuola Edile. Per questa ragione, sempre nel 1955 un consigliere della Cassa propose la costituzione di una Scuola. Il tema venne rapidamente abbandonato, in quanto non rispondente ad un'esigenza trasversalmente percepita, data anche l'ottima offerta formativa già presente in provincia.

Con l'inizio degli anni '60, il settore edile bergamasco (e non solo) sperimentò l'inizio di una fase di tensione e conflitto, dovuta soprattutto, per quanto riguarda i lavoratori, ad aspetti salariali (in parte stemperati dal "ricco" rinnovo del 1962) e, per quanto riguarda i datori di lavoro, al difficile rapporto con il mondo artigiano, che ebbe anche impatti, come si avrà modo di approfondire, sulla stessa Cassa Edile.

Fu in questo contesto che venne approvata, nel 1959, la c.d. legge *erga omnes* (Legge n. 741/1959), che dispose l'adozione di una serie di decreti legislativi, poi chiamati anche decreti "Vigorelli" dal nome dell'allora Ministro del Lavoro, i quali avrebbero avuto come obiettivo quello di permettere l'applicazione *erga omnes* delle disposizioni contenute nei CCNL. Sul punto giova ricordare che il contratto collettivo nazionale della categoria edile stipulato nel 1959 aveva, per la prima volta, regolato compiutamente l'istituto della Cassa Edile (che era già stato previsto dal CCNL del 1950), impegnando le parti territoriali a prevederne la costituzione e obbligando i datori di lavoro al versamento della contribuzione per ferie, festività e gratifica natalizia.

Com'è noto, tale disposizione di legge ebbe vita breve poiché nel 1962 la Corte costituzionale dichiarò illegittima la proroga della legge, approvata con la Legge n. 1027/1960. Tra l'approvazione della legge *erga omnes* e il giudizio di incostituzionalità passarono però circa tre anni, durante i quali il tema venne ampiamente dibattuto, anche all'interno dello stesso Consiglio della Cassa Edile di Bergamo.

La ragione è facilmente intuibile. Nel caso di un effettivo obbligo di legge, tutte le imprese dell'edilizia avrebbero dovuto applicare il CCNL sottoscritto dalle parti sociali in ogni sua parte, comprese anche le norme riguardanti la bilateralità, e quindi anche quanto disposto in merito alla contribuzione alla stessa Cassa Edile ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ Si veda V. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 43-44, che afferma che le prestazioni erogate dalle

Dopo l'approvazione della legge, i sindacati chiesero di inviare immediatamente una circolare a tutte le imprese, riguardante la necessità di (regolari) accantonamenti a favore degli operai. Nel 1960, alla Cassa erano iscritte 98 aziende, e quindi circa 4.200 operai. Le imprese invece iscritte al Collegio dei costruttori erano più del doppio, 240, e occupavano circa 8.000 operai. I sindacati volevano quindi spingere le stesse imprese aderenti ad associazioni di rappresentanza che avevano firmato i contratti collettivi ad applicarne il contenuto e in particolar modo a scegliere la Cassa Edile per depositare gli accantonamenti. Al di là poi dell'accantonamento (per il quale poteva legittimamente essere scelto un istituto bancario), diventava obbligatorio per tutte le imprese (iscritte o no al Collegio) il versamento del contributo paritetico, pari all'1%, destinato alla bilateralità. ANCE nazionale, lo stesso Comune di Bergamo, e ovviamente il Collegio furono invece più cauti, e ciò generò alcune tensioni in seno al Consiglio della stessa Cassa Edile.

Nell'estate del 1963 arrivò la sentenza della Corte costituzionale che decretò l'incostituzionalità della proroga della legge *erga omnes*. Le pretese, o quantomeno le aspirazioni, della Cassa dovettero quindi ridimensionarsi.

Le tensioni che agitarono tutti gli anni '60 arrivarono al loro culmine nel 1967. Le imprese, da tempo in rotta con i sindacati perché volevano che le regole a loro applicate fossero allargate fino a ricomprendere anche la galassia del mondo artigiano per evitare forme di concorrenza sleale, rifiutarono di sottoscrivere il contratto collettivo provinciale. Il Collegio chiese inoltre alle "sue" imprese di non versare più gli accantonamenti presso la Cassa Edile, e ciò provocò l'opposizione del sindacato, che invece aveva voluto ulteriormente potenziare il ruolo dell'ente bilaterale inserendo, nell'ultimo accordo nazionale, una quota destinata all'anzianità di mestiere (una nuova prestazione).

Nel 1968, grazie ad un accordo collettivo dedicato, lo scontro ebbe fine o, quantomeno, tornò ad allentarsi tanto quanto bastava per permettere alla Cassa Edile di riprendere le proprie attività. Infine, con l'accordo provinciale sottoscritto nel 1970 tra le Parti Sociali bergamasche si spensero molte delle tensioni che avevano caratterizzato la vita della Cassa

Casse sono nella titolarità individuale dei lavoratori, ragion per cui «il mancato versamento delle imprese alle Casse Edili configura una mancata erogazione di retribuzione ai lavoratori». Si veda anche E. SERAFINO, *op. cit.*, pp. 60-61.

Edile dal 1967 in poi. Fu così possibile aprire, per l'ente bilaterale, una nuova fase della sua storia.

3.2. Sviluppo e consolidamento, nel perimetro delle relazioni industriali (1970-1990)

Gli anni '70 del Novecento furono per il settore edile gli anni di una profonda ristrutturazione volta ad affermare un nuovo tipo di produzione edilizia, caratterizzato da tipologie di costruzione del tutto diverse rispetto a quelle tradizionali. In particolare, furono gli anni in cui le imprese iniziarono ad essere interessate da una forte specializzazione, necessaria per rispondere alla sfida dell'adeguamento della produzione alle nuove tecnologie (casseforme metalliche preconfezionate, integrate o meno con elementi prefabbricati come travi, solai, ecc.), che modificarono e parcellizzarono sostanzialmente le diverse fasi del processo produttivo, riducendo i tempi di costruzione e ridimensionando l'utilizzazione del fattore lavoro ⁽³⁵⁾.

Una particolare innovazione si ebbe a seguito del CCNL del 1973 che, oltre a prevedere la sola Cassa Edile come ente presso il quale accantonare i ratei per ferie, festività e gratifica natalizia, all'art. 21 aveva disposto la possibilità che gli accordi integrativi stabilissero che l'obbligo per il datore di lavoro di accantonare, durante l'assenza del lavoratore per malattia o infortunio, presso la Cassa Edile la differenza fra i ratei dovuti per ferie, festività e gratifica natalizia e il trattamento economico corrisposto per lo stesso titolo dall'Istituto assicuratore, potesse essere assolto in forma mutualistica e con effetto liberatorio anche mediante il versamento alla Cassa Edile di un apposito contributo, stabilito dagli accordi territoriali. Sul punto, la Cassa bergamasca scelse celermente di dotarsi di un conto corrente apposito. In questo modo, dunque, la Cassa avrebbe permesso ai lavoratori, anche se colpiti da malattia o infortunio, di godere, alle normali scadenze, dei trattamenti previsti. Il contributo posto a carico delle imprese era inizialmente dell'1%, ma, con il CCPL del 1978, venne innalzato al 2,51%, prima di decrescere nel decennio successivo fino a tornare all'1,3% nel 1989.

⁽³⁵⁾ L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, cit., pp. 74 ss.

Per la bilateralità edile il 1976 fu un vero e proprio anno di svolta. Il rinnovo del contratto nazionale di lavoro aveva indicato, prendendo atto della loro diffusione generale, le Casse quali strumento per l'attuazione delle norme del contratto nazionale e, nell'ambito di questo, degli accordi locali. Il contratto nazionale, inoltre, vincolò gli organi delle Casse a non assumere decisioni in contrasto con gli accordi collettivi e, in particolare, a non dare esecuzione ad eventuali pattuizioni territoriali derogatorie del contratto nazionale medesimo. Le Parti Sociali nazionali, in questo modo, miravano a garantire, «in via di principio, l'uniformità delle prestazioni erogate» sul territorio nazionale dalle casse «e, contemporaneamente, si rafforzava e si rilegittimava il coordinamento gerarchico-funzionale della struttura contrattuale»⁽³⁶⁾.

La trasformazione del settore edile, testimoniata dalla crescente specializzazione delle imprese, è coeva al tendenziale tentativo delle Parti Sociali di rendere omogenee le prestazioni erogate dalla bilateralità edile sul territorio nazionale: se già nel 1977 era stato disposto un modello unico di statuto per tutte le casse edili, il contratto collettivo nazionale del 1979 stabilì che le casse dovevano assicurare le medesime prestazioni previste dagli accordi nazionali, ferma restando la possibilità di fornire territorialmente ulteriori prestazioni. Il contratto collettivo del 1987 assegnò alla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE), nata nel 1978, il compito di armonizzare le casse territoriali non solo dal punto di vista delle prestazioni erogate, ma anche dal punto di vista del proprio funzionamento, disponendo uno schema di bilancio comune.

3.3. La Cassa Edile tra interessi settoriali e generali (1990-2008)

La grande innovazione degli anni '90 fu determinata dal nuovo ruolo che il legislatore decise di assegnare alle casse edili. Attraverso l'articolo 29 del Decreto-Legge n. 244/1995, convertito in Legge n. 341/1995, fu infatti stabilito, in funzione di contrasto all'evasione contributiva, che con decorrenza dal 1° gennaio 1995 la retribuzione minima imponibile di tutti i lavoratori nel settore edile dovesse essere commisurata al numero di ore settimanali fissato dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale e dai relativi contratti integrativi territoriali di attuazione, con esclusione delle

⁽³⁶⁾ *Ivi*, p. 167.

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 venisse assolto mediante accantonamento presso le casse edili⁽³⁷⁾. Sull'ammontare delle contribuzioni previdenziali ed assistenziali diverse si applicò una riduzione (inizialmente pari al 9,50%), che, per essere accordata, necessitava che l'impresa possedesse i requisiti per il rilascio della regolarità contributiva nei confronti di INAIL, INPS e Cassa Edile. Si assistette, dunque, ad un primo mutamento della funzione della Cassa che, da ente esclusivamente sorto nell'ambito delle relazioni industriali, assunse un ruolo fondamentale anche nell'ambito di un interesse generale della società come la certificazione della regolarità contributiva⁽³⁸⁾. In questi stessi anni (e precisamente, dal 2002) la denuncia effettuata dalle imprese alla Cassa Edile, realizzata in via esclusivamente telematica, divenne non più trimestrale ma mensile. Anche i versamenti divennero mensili, facilitando così la capacità di investimento della Cassa Edile. A partire dal 2000, inoltre, su indicazione del CCNL, gli accantonamenti legati ai riposi annui furono direttamente versati in busta paga ai dipendenti.

Per il settore delle costruzioni bergamasco furono anni importanti, di crescita continua. Lo sviluppo dell'edilizia richiese anche alla Cassa di intensificare il proprio ruolo di "garante" del buon lavoro nel mondo delle costruzioni: del rispetto, cioè, della corretta applicazione delle normative vigenti per imprese e lavoratori, a contrasto del dumping e della sleale concorrenza. Venne richiesta una denuncia da parte delle imprese dei cantieri più importanti, ossia quelli che duravano più di 15 giorni, mentre iniziarono ad essere sviluppati dalle Parti Sociali a livello locale ragionamenti che avrebbero portato, negli anni a seguire, all'introduzione del controllo non solo della regolarità contributiva ma anche della congruità della manodopera.

Significativa fu la nascita, nel 2003, del Fondo di previdenza complementare nazionale per l'edilizia Prevedi. La Cassa di Bergamo promosse attivamente l'iscrizione al Fondo, e le Parti Sociali valutarono anche di richiedere l'estensione della contribuzione obbligatoria a carico delle imprese anche a favore dei non iscritti.

⁽³⁷⁾ M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in *DRI*, 2006, n. 4, pp. 1020-1042.

⁽³⁸⁾ V. BAVARO, *op. cit.*, spec. pp. 62 e ss.

Particolarmente importante, per la bilateralità in Italia, fu la c.d. legge Biagi, e in particolare il Decreto Legislativo n. 276/2003⁽³⁹⁾. Attraverso questo intervento normativo il legislatore italiano volle promuovere la diffusione degli enti bilaterali e, in particolare, favorirne l'affermazione quali istituzioni preposte allo svolgimento di compiti non esclusivamente rispondenti ad interessi collettivi e di categoria, ma generali e "pubblici", in una logica fortemente sussidiaria⁽⁴⁰⁾.

La crescita del settore edile venne accompagnata anche da un'accelerazione di quella frammentazione produttiva di cui già si è detto e da una moltiplicazione del ricorso agli appalti e ai subappalti. Aumentò anche esponenzialmente la diffusione del lavoro part-time, a volte con chiari intenti elusivi. Questi fenomeni distorsivi del mercato spinsero la Cassa Edile a sviluppare ragionamenti e immaginare soluzioni anticipando così quella che fu l'innovazione più importante per questa terza fase della storia della Cassa Edile. Il riferimento è, ovviamente, al DURC, previsto per la prima volta dal contratto collettivo nazionale di lavoro del 2003⁽⁴¹⁾.

Con questo rinnovo le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori avevano previsto una certificazione, il cui rilascio non era suscettibile di alcuna discrezionalità da parte della Cassa, volta ad accertare la posizione di regolarità contributiva, relativamente ai contributi e agli accantonamenti fino all'ultimo mese per il quale era scaduto l'obbligo di versamento, dell'impresa per l'insieme dei cantieri attivi e degli operai occupati nel territorio di competenza della Cassa stessa.

Quella del DURC, dunque, fu una grande innovazione che venne rafforzata dalla convenzione stipulata il 15 aprile 2004 con INPS e INAIL, che rappresentò un ulteriore riconoscimento del valore "pubblico" della Cassa Edile, a conferma di quella tendenza all'istituzionalizzazione della

⁽³⁹⁾ F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *LD*, 2, 2003, p. 207, ha affermato che, in seguito alla legge Biagi, gli enti bilaterali possono «uscire da quella sorta di limbo classificatorio in cui sono stati mantenuti».

⁽⁴⁰⁾ Cfr. R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2, 2003, p. 220, che descrive gli enti bilaterali a seguito della legge Biagi come «sede istituzionale di rappresentanza mista incardinata nel territorio, da considerare come terminale di una serie aperta di funzioni».

⁽⁴¹⁾ G. MAZZANTI, *DURC e regolarità contributiva in edilizia. Temi, spunti critici, legislazione, giurisprudenza, prassi e documentazione operativa*, Grafill, 2021.

bilateralità già ricordata ⁽⁴²⁾. Non più, quindi, solo uno strumento controllato e gestito dalle Parti Sociali, secondo regole proprie, ma (anche) un ente in grado di soddisfare interessi generali e non esclusivamente collettivi ⁽⁴³⁾.

3.4. Oltre la crisi: nuovi servizi e nuovi bisogni (2008-2023)

Alcuni dati possono aiutare a comprendere la profondità della crisi sperimentata dal settore delle costruzioni bergamasco.

Le ore di lavoro su base annuale si dimezzarono tra il 2007-2008 e il 2013-2014, passando da poco più di 20 milioni a circa 11 milioni. Calò negli anni anche la massa salariale gestita dalla Cassa Edile. Anche in questo caso, si assistette ad un (quasi) dimezzamento delle risorse disponibili, da circa 156 milioni gestiti nel 2007/2008 a circa 88 milioni nel 2013/2014. Diminuirono anche i lavoratori iscritti alla Cassa Edile di Bergamo: più di un lavoratore su tre tra quelli iscritti alla Cassa Edile di Bergamo nel 2007 non lo era più solo sei anni dopo. Una situazione analoga è osservabile per quanto riguarda le imprese, con un calo del 33% nello stesso periodo considerato per i lavoratori ⁽⁴⁴⁾.

La Cassa Edile non interruppe mai le sue attività, anche con l'intento di collaborare al contrasto del lavoro irregolare. La crisi aveva infatti portato al fallimento numerose aziende, e nel settore edile si diffusero piccole realtà che non sempre operavano all'interno del quadro regolatorio disegnato dalle Parti Sociali e dalla contrattazione collettiva a tutela della leale concorrenza e del lavoro degli addetti impegnati nel settore edile. La Cassa, ad esempio, intercettò anomalie quali la riduzione del monte ore lavoratore al fine di pagare un minor numero di contributi, ma anche

⁽⁴²⁾ G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2, 2003, pp. 185-198

⁽⁴³⁾ L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, cit., p. 225, sottolinea che gli obiettivi perseguiti dalle Casse Edili per il soddisfacimento degli interessi settoriali si sono tradotti in politiche utili a soddisfare anche altri interessi che esorbitano quelli propri delle parti sociali, saldandosi in questo modo «con quelli più generali emergenti nel sistema sociale». Un utile esempio per comprendere questo passaggio è fornito dai compiti svolti dalle Casse in materia di certificazione contributiva (in proposito si veda M.C. CIMAGLIA, A. AURILIO, *op. cit.*, pp. 118-123).

⁽⁴⁴⁾ Dati forniti dalla Cassa Edile di Bergamo.

il proliferare di imprese estere e di lavoratori in distacco transnazionale, oppure ancora il passaggio ad altri sistemi di relazioni industriali e l'applicazione di CCNL non rientranti tra quelli sottoscritti dalle Parti Sociali del settore, in un momento in cui, a livello nazionale, si cercava di ricomporre il quadro di relazioni industriali attraverso la stipula di un unico CCNL valido anche per le imprese cooperative, sottoscritto, oltre che da ANCE, anche da Legacoop, Confcooperative e AGCI.

Gli impatti della crisi, soprattutto a partire dal 2011, misero in discussione la stessa operatività della Cassa Edile. Già nel 2012 e poi nel 2013 vennero sottoscritti dalle Parti Sociali degli accordi per ridurre le prestazioni riconosciute alle imprese e ai lavoratori iscritti: una scelta rimandata il più possibile dalla rappresentanza ma resa inevitabile dalla drammatica congiuntura sperimentata. Ad esempio, dal 2013 venne sospesa la "storica" assistenza prevista per le colonie estive.

Nel 2014 venne auspicato il raggiungimento del pareggio di bilancio, mentre nel 2015 furono osservabili i primi segnali di lenta ripresa del settore. L'uscita dal periodo di crisi avvenne però molto lentamente.

Molto importante fu in questo periodo l'introduzione della verifica della congruità della manodopera. Dopo lo sviluppo della banca dati regionale realizzata alla fine degli anni 2000, nel 2012 ebbe inizio anche quella di EdilConnect e si implementò un sistema uniforme per la verifica della congruità, ritenuta ormai un elemento fondamentale per garantire la regolarità dei cantieri. Un accordo delle Parti Sociali bergamasche del 25 luglio 2013 fissò come inizio ufficiale della fase di sperimentazione della congruità, gestita dalla Cassa Edile, il 1° ottobre 2014.

La riorganizzazione della bilateralità non riguardò solamente il potenziamento e la razionalizzazione dei servizi riconosciuti a imprese e lavoratori del settore, ma anche l'organizzazione degli stessi enti bilaterali bergamaschi. Il 14 gennaio 2014 venne stipulato un accordo tra le Parti Sociali che prevedeva il trasferimento a Seriate (Bergamo) della Cassa Edile.

Un importante cambiamento che si realizzò proprio nella fase di iniziale e lenta ripresa fu la costituzione di un fondo nazionale dedicato all'APE, a seguito di un accordo tra le Parti Sociali del luglio 2014. Con questo nuovo meccanismo, che prevedeva la presenza di un unico fondo a Roma a cui versare trimestralmente quanto incassato dalle imprese, i proventi finanziari di cui godeva Bergamo diminuirono, almeno in una fase iniziale.

Fortemente innovativa, e caratterizzata dalla tensione verso una maggiore omogeneità delle prestazioni erogate a livello nazionale, fu l'ideazione del fondo di Assistenza Sanitaria Integrativa per i lavoratori edili Sanedil, che venne costituito nel novembre del 2018, sulla base delle indicazioni contenute nel rinnovo del contratto nazionale di settore sottoscritto nel luglio dello stesso anno. Fu questa un'altra importante innovazione, che permise a tutti i lavoratori del settore edile, a livello nazionale, di fruire di importanti servizi di assistenza sanitaria.

Questo fondo permise inoltre di superare la frammentazione territoriale delle prestazioni riconosciute. Allo stesso tempo, i rischi di un'innovazione come questa erano quelli di un'ulteriore riduzione dello spazio di manovra e in generale del ruolo ricoperto dalle singole casse a livello locale.

Mentre il settore edile ormai da qualche anno osservava una lenta ma costante ripresa, una nuova crisi si abbatté su di esso, con una drammaticità imprevedibile: il rimando è ovviamente alla pandemia da Covid-19 che si diffuse in Italia a partire dai primi mesi del 2020.

Anche in questo caso, il settore edile risultò uno tra i più colpiti, a causa del fatto che alcune mansioni e attività non erano ovviamente realizzabili da remoto. Solo la rapida approvazione dei protocolli anti-contagio⁽⁴⁵⁾ ideati dalle Parti Sociali permise di non "bloccare", completamente, il mondo delle costruzioni.

La Cassa Edile di Bergamo lavorò con l'obiettivo di non sottrarre risorse alle imprese, anticipando in via straordinaria la liquidazione dell'APE, che eccezionalmente fu divisa in due ratei trimestrali in luogo di un unico pagamento a luglio.

Come già ricordato, il (rapido) superamento del calo osservato nei primi mesi del 2020 a causa della pandemia da Covid-19 fu determinato anche dalla messa a disposizione di nuovi, importanti, incentivi pubblici, come ad esempio il superbonus del 110% previsto dal c.d. Decreto Rilancio (d.l. n. 34/2020). L'aumentare del numero di cantieri, ma anche dei possibili effetti distorsivi legati a questo incentivi resero ancora più importante il ruolo di presidio svolto dalla Cassa Edile di Bergamo, ad esempio

⁽⁴⁵⁾ In tema si veda G. BENINCASA, M. TIRABOSCHI, *Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Le sfide per le relazioni industriali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020, volume V, pp. 146-195.

attraverso il riconoscimento del c.d. DURC di congruità della manodopera, anche in supporto alle amministrazioni locali e soprattutto ad Ispettorato del Lavoro e INPS. Anche in questo caso, inoltre, è da sottolineare come la bilateralità abbia anticipato il legislatore: il Decreto Legge n. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni, convertito con la Legge n. 120/2020), infatti, introdusse il DURC di congruità, volto ad attestare, a partire dal 1° novembre 2021 per tutti i cantieri pubblici e per quelli privati di valore pari o superiore a 70 mila euro, che la quantità di operai assunti per la realizzazione di interventi edili non fosse inferiore a quella realmente necessaria.

4. La Scuola Edile di Bergamo

4.1. Le origini. Una scuola per il settore dell'edilizia (1983 -1997)

Può sorprendere notare che la data di costituzione della Scuola Edile di Bergamo – formalmente, l'Ente Scuola per le Industrie Edilizia ed Affini di Bergamo e Provincia – sia il 21 settembre 1979, antecedente quindi al 1983, generalmente considerato l'anno di origine di questo ente.

Non si tratta di un errore: nel 1979 la Scuola venne ufficialmente costituita tramite l'approvazione del relativo Statuto, grazie ad un accordo tra Associazione Costruttori Edili di Bergamo (ACEB), Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil.

A seguito di tale costituzione “formale” le attività della Scuola non ebbero subito inizio: dopo l'approvazione dello Statuto la prima sfida fu quella di comprendere come, concretamente, dare corpo agli impegni presi. Le Parti nel 1982, a fronte delle perduranti difficoltà nel trovare un “ente terzo” per l'erogazione dei corsi si orientarono verso la gestione “in proprio” delle attività formative, e quindi richiesero alla Camera di Commercio la disponibilità dell'area dell'ex Scuola Pesenti a Seriate che la Camera aveva già concesso (seppur temporaneamente) alla Scuola d'Arte Fantoni. Nel maggio 1983 venne stipulato un accordo tra quest'ultimo ente e la Scuola Edile per l'attivazione di corsi, gestiti dall'ente bilaterale bergamasco, presso lo stabile di Seriate.

Stabilito questo (importante) accordo, Scuola Edile e Scuola Fantoni iniziarono a progettare la realizzazione dei primi corsi di formazione.

Si iniziò subito a lavorare, nel primo Collegio Docenti dell'ente scuola tenutosi il 7 ottobre del 1983, per l'annualità successiva. L'obiettivo era

quello di realizzare un corso per muratore qualificato, diurno e a tempo pieno, della durata triennale e con una forte componente “pratica”, confermata anche dalla necessaria presenza di ore svolte in stage in impresa. A ciò si aggiunse anche la volontà di mettere a disposizione gratuitamente i materiali e gli abbigliamenti di cantiere, e di un servizio di trasporto e di mensa gratuito.

Elemento poi particolarmente importante fu l’assunzione dei primi formatori alle dirette dipendenze dell’Ente Scuola. Formatori-docenti che vennero scelti sia sulla base delle loro solide conoscenze pratiche, maturate a diretto contatto con la vita di cantiere, ma anche valutando la loro capacità pedagogiche di trasmettere queste conoscenze ai giovani.

Sempre a questo proposito, è importante richiamare la centralità che ha ricoperto fin da subito lo stage quale esperienza di apprendimento decisiva per il raggiungimento degli obiettivi formativi. Senza questa componente “pratica”, non sarebbe stato nemmeno possibile immaginare la Scuola Edile, e in generale la formazione professionale. Per quanto riguarda i corsi diurni lo stage coincideva con la manutenzione e miglioria della stessa Scuola Edile durante il periodo estivo, mentre nel secondo anno il tirocinio era svolto presso un’impresa edile del territorio.

Inoltre, già nel 1985 la Scuola si interessò, secondo tendenze che iniziavano ad affermarsi anche nella contrattazione nazionale, di due aspetti che poi avrebbero caratterizzato tutta la sua storia: l’attenzione alla prevenzione dei rischi e alla salute e sicurezza dei lavoratori del settore edile, testimoniata anche dall’introduzione in tutti i corsi di un modulo formativo dedicato al pronto soccorso; e la stretta collaborazione con le imprese e in particolare con quelle iscritte alla Cassa Edile di Bergamo: per questo motivo, si iniziarono fin da subito ad immaginare corsi per lavoratori già occupati e in particolare per gruisti, per esperti di recupero e ristrutturazione edilizia, e di tecnologia e materiali per il recupero edilizio, grazie, come ricordato, anche al supporto fattivo delle imprese coinvolte.

Nel 1987 6 dei primi 16 studenti che avevano iniziato il loro percorso di formazione nei corsi diurni avviati nel 1984 ottennero la qualifica. Grazie ad un accordo tra le Parti (sottoscritto il 24 giugno 1987) e secondo quanto previsto dal contratto collettivo nazionale, i giovani che concludevano il percorso ottenendo l’apposito attestato finale erano assunti con una qualifica corrispondente, così come prevista dal CCNL, instaurando un collegamento tra percorso formativo e sistema di inquadramento

contrattuale particolarmente innovativo. I “qualificati” erano assunti con contratto di formazione e lavoro di durata annuale.

Nel 1988 vennero completati i lavori per la realizzazione di un’aula magna, dove furono realizzati convegni da parte della Scuola Edile, ma anche delle Parti Sociali, della Cassa Edile e del Comitato Paritetico Territoriale (CPT). Quello degli eventi e dei seminari di approfondimento fu solo uno dei punti di contatto che, negli anni, si andarono moltiplicando tra gli enti bilaterali bergamaschi afferenti al settore edile industriale.

Nel 1989 iniziarono anche i corsi per i lavoratori già occupati dedicati al corretto utilizzo dei ponteggi nei cantieri, svolti di sabato e per la durata complessiva di 20 ore. Anche questi corsi si realizzarono grazie alla collaborazione con imprese locali che misero a disposizione attrezzature e docenti. Si confermò poi una tendenza in progressivo aumento negli anni: quella di eliminare i corsi serali, oggettivamente impegnativi per lavoratori che nella stessa giornata erano stati (almeno) 8 ore in cantiere, e spostare al sabato le opportunità formative dedicate alle maestranze. Non solo operai: venne anche promosso un corso di aggiornamento per geometri addetti alla contabilità di cantiere, che riscosse un grande successo. La Scuola si affermò così come ente formativo capace di progettare e gestire un’offerta variegata di corsi, in grado di rispondere – con sempre maggior capillarità – ai fabbisogni del settore.

Il 18 luglio 1990 le Parti Sociali stabilirono di ridurre da tre a due anni la durata dei corsi di formazione diurni erogati dalla Scuola. La scelta venne presa alla luce degli esiti raccolti da un’apposita Commissione che ne aveva studiato la fattibilità.

Aumentò, in questi anni, anche l’attenzione dedicata dalle Parti Sociali ai temi della salute e sicurezza sul luogo di lavoro, seguendo un chiaro indirizzo stabilito nel contratto collettivo nazionale, che attribuì, dal rinnovo del 1991, importanti compiti in materia di formazione professionale agli Enti Scuola. Per questo motivo, con un accordo provinciale del 10 maggio 1991 venne implementato anche a Bergamo il progetto che le Parti avevano ideato a livello nazionale, e cioè la “Formazione Primo Ingresso in Edilizia”. Si trattava di 35 ore di formazione che venivano svolte prima dell’ingresso in cantiere per preparare adeguatamente i nuovi lavoratori al contesto lavorativo, e ai relativi rischi, nel quale si sarebbero trovati ad operare.

A proposito dell’allargamento delle attività didattiche, oltre ai sempre più numerosi corsi di specializzazione e di aggiornamento professionale, la Scuola Edile partecipò anche, fornendo docenti, ad un corso di

formazione di primo orientamento dedicato a cittadini extracomunitari e realizzato nell'ambito delle 150 ore previste per il diritto dello studio⁽⁴⁶⁾. Sul punto si evidenzia come tale attività si ponesse in continuità con quanto previsto dal CCNL, che, al fine di favorire l'inserimento nel settore di lavoratori extracomunitari, aveva auspicato la realizzazione di corsi di formazione professionale attraverso gli Enti Scuola. La Scuola Edile sviluppò in questi anni anche una collaborazione con il Politecnico di Milano, e precisamente con la facoltà di Architettura, per la realizzazione a partire dal gennaio del 1995 di un Master Internazionale in Urban Design.

Inoltre, le relazioni che si instaurarono in questo periodo non riguardarono esclusivamente attività puramente formative, ma anche la ricerca applicata. Grazie alla disponibilità di alcune grandi aziende produttrici venne creato un laboratorio tecnologico, nel quale poter sperimentare materiali innovativi, ad esempio, misurando l'effetto di varie temperature e sperimentando nuovi materiali per l'isolamento, anticipando di interi decenni quella attenzione all'impatto ambientale degli edifici e all'efficientamento energetico che sarebbe diventata, nel tempo, una necessità e che avrebbe portato allo sviluppo di diverse progettualità da parte della Scuola Edile.

4.2. L'istituzionalizzazione. La formazione per la sicurezza, la legge Biagi, l'apprendistato (1997-2008)

Nel 1997 venne approvato il c.d. pacchetto Treu (Legge n. 196/1997), che intervenne, per la prima volta dopo la Legge n. 25/1955, sull'apprendistato, mentre contemporaneamente il decreto legislativo n. 494/1996 aveva già previsto che le Scuole Edili e i CPT rientrassero tra i soggetti titolari per l'erogazione della formazione prevista per il rispetto degli obblighi di salute e sicurezza. In entrambi i casi, aumentarono le "regole" in capo alla Scuola Edile in due ambiti cruciali come la formazione dei giovani apprendisti, che, come si vedrà, generò un grande impatto anche sui normali corsi della Scuola Edile, e la formazione per la salute e sicurezza dei lavoratori occupati.

⁽⁴⁶⁾ In tema si veda P. CAUSARANO, *Unire la classe, valorizzare la persona: l'inquadramento unico operai-impiegati e le 150 ore per il diritto allo studio*, in *Italia Contemporanea*, 2015, 2, pp. 224-246.

Con riferimento all'apprendistato, questo istituto era ancora regolato, a metà degli anni '90, da una legge del 1955 nella quale la componente formativa "teorica" era per lo più pensata come recupero di competenze base per giovani che avevano precocemente abbandonato gli studi ⁽⁴⁷⁾. Con il c.d. pacchetto Treu si introdusse invece una componente formativa esterna sulla base di quanto stabilito dalle Parti Sociali nei diversi contratti collettivi. Si volle cioè sviluppare un apprendistato autenticamente "formativo", capace di star al passo con i tempi e così offrire alle Parti Sociali uno strumento utile alla qualificazione del proprio personale in ingresso e capace di favorire le sempre complesse transizioni dai percorsi formativi al mondo del lavoro ⁽⁴⁸⁾.

Il Formedil nazionale scelse di promuovere fin da subito questa possibilità, dando il là ad una sperimentazione dedicata al settore edile che sarebbe stata replicata anche a seguito delle successive riforme dell'istituto, con la collaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ⁽⁴⁹⁾.

L'ampio supporto mostrato dalle istituzioni nei confronti di questo strumento andò anche di pari passo con un allargamento della platea di soggetti coinvolti nelle attività formative, ovviamente determinato anche dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dall'introduzione di nuovi sistemi di accreditamento regionali. In questi anni la Scuola Edile iniziò a perdere quello che fino ad allora era stato il suo "monopolio" della formazione dei lavoratori – e dei giovani – del settore edile, dato che attraverso il possesso di adeguate competenze qualunque altro soggetto accreditato avrebbe potuto ricoprire questo stesso ruolo. Si passò quindi dal radicamento territoriale voluto dalle Parti Sociali, che gestivano il loro ente bilaterale in piena sinergia con le imprese e i lavoratori del settore, all'accREDITAMENTO pubblico per lo svolgimento di servizi formativi di interesse generale.

⁽⁴⁷⁾ F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi unico")*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2012, n. 145.

⁽⁴⁸⁾ D. GAROFALO, *La disciplina (speciale) dell'apprendistato. Il difficile raccordo con la normativa generale*, in RGL, 2001, n. 3, I, pp. 241 ss.; B. VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al pacchetto Treu*, in LG, 1998, n. 1, pp. 5-14.

⁽⁴⁹⁾ Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale approvò con apposito decreto in data 9 giugno 1998, il progetto biennale presentato dal Formedil dal titolo *Formazione per l'apprendistato - Progetto sperimentale per l'industria delle costruzioni*.

Nel 2003 con la sperimentazione Moratti-Formigoni i corsi biennali per l'ottenimento della qualifica vennero definitivamente chiusi e si passò a corsi triennali coerenti con il nuovo modello dell'istruzione e formazione professionale regionale ⁽⁵⁰⁾. Nel luglio dell'anno precedente la Scuola Edile aveva ottenuto l'accreditamento come operatore per i servizi alla formazione da parte di Regione Lombardia, nonostante alcune difficoltà legate all'impossibilità di ricondurre ad uno standard univoco un ente particolare come appunto era la Scuola, dove ad esempio i docenti formatori arrivavano da percorsi di carriera completamente diversi da quelli del formatore "tradizionale". Anche qui è possibile osservare un processo di crescente "istituzionalizzazione": se la riduzione della durata dei corsi diurni da tre a due anni era stata voluta dalle Parti Sociali, alla luce dei fabbisogni del settore, in questo caso invece il ritorno ai tre anni fu un passaggio obbligato disposto dalle nuove discipline regionali.

La Scuola Edile, nonostante le trasformazioni in atto in questo secondo periodo della sua storia, non rinunciò a guardare oltre alla programmazione dei soli corsi di formazione "tradizionali", per investire anche sulla ricerca e l'innovazione. Concretamente, tale aspirazione si realizzò grazie ad un importante progetto finanziato da risorse comunitarie, il progetto P.R.I.S.M.A per l'edilizia sostenibile: Promozione, Ricerca, Innovazione di Sistema e Metodologie Avanzate, che coinvolse la Scuola Edile tra il 2005 e il 2007 ⁽⁵¹⁾.

Il settore edile, infatti, era anch'esso in trasformazione. Ripresosi dalla crisi di metà anni '90, visse un periodo di crescita durante il quale emersero però nuovi bisogni e rinnovate attenzioni: su tutte, al tema della sostenibilità degli edifici e al loro impatto ambientale. Un'esigenza testimoniata anche dalla Direttiva europea sulla certificazione energetica degli edifici del 2002, che obbligava l'Italia ad attuarla entro il 2004. La Scuola Edile ottenne un finanziamento ad hoc tramite il Fondo Sociale Europeo costruendo un partenariato composito, che andava dall'Università, alla rappresentanza, alle imprese, agli ordini professionali e agli enti di formazione.

Il progetto P.R.I.S.M.A. si caratterizzò per il coinvolgimento di diversi partner, con l'intento di approfondire quanto il settore delle costruzioni

⁽⁵⁰⁾ In tema si veda G. BERTAGNA, *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti al «cacciavite» di Fioroni*, Rubettino, 2009.

⁽⁵¹⁾ Per approfondire il progetto P.R.I.S.M.A., si veda A. MARTINI, F. PAOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 234.

in provincia di Bergamo fosse pronto a adottare le indicazioni contenute nella direttiva europea, in termini di sostenibilità e certificazione energetica degli edifici, e come concretamente poter lavorare per favorire questa transizione.

La ricerca ribadì come fosse determinante per il raggiungimento di comuni obiettivi di sostenibilità ambientale ed energetica un solido investimento sulle competenze dei lavoratori. Senza conoscenze adeguate, era impossibile pensare di implementare forme di innovazione (organizzativa o tecnologica) pur presenti sul mercato.

Un altro esempio che dimostra l'attenzione dedicata in questi anni sui temi della sostenibilità da parte della Scuola Edile di Bergamo è la collaborazione che nacque con l'Associazione Nazionale per l'Isolamento Termico e acustico (ANIT). Concretamente, tale rapporto permise alla Scuola Edile di diventare un centro di sperimentazione. In questi anni non si aveva sempre una perfetta conoscenza di cosa accadesse nel combinare tra loro materiali e strumenti diversi con l'obiettivo di migliorare l'isolamento e il consumo energetico degli edifici. Si iniziò, però, a pensare la casa come un sistema integrato, e a sperimentare – appunto negli spazi della Scuola Edile – forme di ricerca applicata per migliorare le prestazioni degli edifici e formare professionisti e operatori al loro corretto utilizzo. Materiali e strumenti furono messi a disposizione proprio da ANIT.

In questo secondo periodo della storia della Scuola Edile di Bergamo aumentò anche l'importanza ricoperta dalla formazione per la salute e sicurezza dei lavoratori, non solo sulla base di quanto stabilito dalla contrattazione collettiva, dato che il CCNL del settore edile del 1996 aveva previsto l'implementazione di 8 ore di formazione su questo tema, in collegamento al d.lgs. 494/1996 che aveva previsto che scuole edili e i Comitati Paritetici Territoriali (CPT) rientrassero tra i soggetti titolari per l'erogazione della formazione obbligatoria in ambito salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, mentre, in questa stessa ottica, il CCPL della provincia di Bergamo aveva disposto che il CPT e la Scuola Edile realizzassero azioni formative, anche per mezzo di interventi diretti nei cantieri. Il riferimento va, in particolare, alla formazione per la sicurezza sui ponteggi, prevista dal d.lgs. 253/2003 (in ottemperanza, anche in questo caso, alla direttiva comunitaria 45/2001).

In questi anni si assistette anche alla nascita e allo sviluppo dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, istituiti dalla

legge n. 388/2000 (⁵²). La Scuola Edile si accreditò quindi come soggetto erogatore presso il Fondo Fondimpresa, potendo così offrire anche questi servizi alle imprese del territorio. Quest'ultime per accedere all'offerta formativa della Scuola non dovevano, necessariamente, appartenere al settore edile, e non sussistevano vincoli nemmeno per quanto riguarda i contenuti da proporre, al di là delle indicazioni contenute nei diversi Avvisi del Fondo. Si trattò quindi di un'ulteriore opportunità per la crescita della Scuola, nel solco però di un'istituzionalizzazione crescente e di un progressivo allontanamento da quel rapporto esclusivo con il settore edile garantito dall'assoluto (ed esclusivo) protagonismo delle Parti Sociali nei primi anni di vita della Scuola.

4.3. La crisi, e la messa a disposizione di nuovi servizi (2008-2014)

La crisi finanziaria ed economica del 2008 ebbe importanti, e drammatici, impatti anche sul settore delle costruzioni in provincia di Bergamo. In questo stesso periodo, e per quanto di interesse per le attività della Scuola Edile, si osservò non solo una diminuzione delle imprese disposte a collaborare con l'ente bilaterale e più in generale a finanziare attività formative (pur con notevoli eccezioni), ma anche un (ulteriore) calo dell'attrattività del settore, agli occhi – in particolare – dei giovani. Sono questi anni durante i quali molte Scuole Edili abbandonarono l'istruzione e la formazione professionale, e cioè i corsi triennali e quadriennali da operatore edile, puntando tutto su corsi brevi di specializzazione per professionisti e lavoratori occupati.

Di grande impatto per la formazione nel settore edile fu l'approvazione del Testo Unico di Salute e Sicurezza (d.lgs. 81/2008). La formazione per il rispetto di quanto indicato dalla nuova normativa diventò una priorità, non solo per i diretti interessati come, appunto, gli imprenditori e i lavoratori del settore edile, ma anche per le istituzioni preposte al controllo di questi obblighi. Nacque allora in quegli anni la collaborazione

(⁵²) Per un inquadramento del tema si veda L. CASANO, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico ai decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 8, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, pp. 471-484.

tra Scuola Edile e Azienda Sanitaria Locale (ASL) di Bergamo, per la formazione dei nuovi tecnici assunti da quest'ultima.

La collaborazione con l'ASL di Bergamo ebbe origine non solo dall'approvazione del Testo Unico di Salute e Sicurezza, ma anche e soprattutto dall'approvazione della regolamentazione regionale riguardante le linee vita per tetti in Lombardia, adottata in seguito alla sperimentazione condotta dal CPT bergamasco. In questo caso la Scuola Edile aveva fin da subito attrezzato uno spazio apposito nel laboratorio dedicato all'esercitazioni pratiche, che ricreava il tetto di un edificio e nel quale sperimentare, concretamente, l'acquisizione delle competenze necessarie, a partire dalle attività di ricerca già condotte in quest'ambito.

A questo terzo periodo analizzato della storia della Scuola Edile di Bergamo corrisponde anche l'introduzione e lo sviluppo dei moduli di formazione M.I.C.S. - Moduli Integrati per Costruire in Sicurezza⁽⁵³⁾.

Dal rinnovo contrattuale nazionale del 2008 vennero previste 16 ore di formazione da svolgere prima dell'ingresso in cantiere (16 ore prima), o per lavoratori incaricati dell'uso di attrezzature che «richiedano conoscenze o responsabilità particolari», ai sensi dell'art. 73 del d.lgs. 81/2008, oppure ancora per dirigenti e preposti. Le Scuole Edili lombarde, con la Scuola Edile di Brescia come capofila, sperimentarono l'introduzione e applicazione della metodologia M.I.C.S. per la formazione dei lavoratori addetti all'utilizzo di specifiche attrezzature.

L'obiettivo era quello di realizzare una formazione modulare, capace di adattarsi alle esigenze del discente, induttiva perché scaturente dalla riflessione su casi pratici e concreti, nonché attenta al coinvolgimento attivo dei lavoratori coinvolti nel processo di apprendimento.

Le 16 ore M.I.C.S, nelle loro diverse declinazioni, di fatto precedettero l'applicazione degli obblighi previsti dal Testo Unico di Salute e Sicurezza del 2008. A livello istituzionale quest'innovazione sperimentata dalla bilateralità edile venne però riconosciuta nel suo valore e già nel 2011 un accordo in Conferenza Stato-Regioni riconobbe il valore di questo monte ore formativo sia per la formazione generale, che in alcuni casi per quella specifica riconosciuta come obbligatoria per l'adempimento degli obblighi di legge. Anche l'accordo del febbraio 2012 in Conferenza Stato-Regioni confermò la validità del progetto delle Scuole Edili, nel rispetto dell'art. 73 previsto dal Testo Unico del 2008.

⁽⁵³⁾ Per approfondimenti sulla metodologia M.I.C.S, si veda la Carta di Matera sottoscritta a Matera il 15 maggio 2010.

Con l'arrivo della crisi la Scuola Edile, pur in una situazione di relativa stabilità del bilancio, decise di sviluppare nuovi canali di finanziamento, in particolare riguardanti la formazione finanziata dai fondi paritetici interprofessionali e l'accREDITamento ai servizi per il lavoro di Regione Lombardia.

Con riferimento alle risorse messe a disposizione dai fondi interprofessionali venne ad esempio realizzato il progetto S.F.E.R.A. – Sicurezza e Formazione in Edilizia Regolamentate dagli Accordi Stato-Regioni, a valere sulle risorse dell'Avviso 1/2012 di Fondimpresa. Il Piano aveva come obiettivo quello di offrire ai lavoratori del settore edile competenze innovative nell'ambito della promozione e la tutela della salute e sicurezza nei cantieri edili, alla luce delle novità introdotte dal Testo unico del 2008 e dai successivi accordi in Conferenza Stato-Regioni del 2011 e del 2012 per la formazione dei lavoratori, dei dirigenti e dei preposti, e per l'utilizzo di specifiche attrezzature.

La scelta di accreditarsi ai servizi per il lavoro presso Regione Lombardia andò nella stessa direzione: quella di attivare nuovi canali di finanziamento e di cogliere la crisi come un'opportunità per innovare la propria offerta dedicata al territorio e al settore edile. Le politiche attive del lavoro erano pensate per offrire un servizio in più ai tanti lavoratori senza più occupazione a causa della crisi, e che avevano bisogno di essere "accompagnati" in questa delicata transizione verso un nuovo impiego. La Scuola Edile dedicò quindi ad essi uno sportello e attivò servizi di formazione, riqualificazione e ricollocazione offerti dal sistema regionale, come Dote Unica Lavoro o Garanzia Giovani.

A supporto del sistema delle politiche attive del lavoro è opportuno ricordare uno strumento, di cui si sono dotate le Parti Sociali del settore edile, e cioè la Borsa Lavoro Edile Nazionale (B.L.E.N.) prevista e introdotta dal rinnovo del CCNL del 2008: uno strumento digitale per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽⁵⁴⁾.

Grazie ai nuovi canali aperti durante la crisi, sul totale del bilancio della Scuola Edile i finanziamenti che abbiamo definito "contrattuali" si ridussero fino a pesare circa il 60% del totale, con il restante 40% garantito da fondi pubblici – regionali o dei fondi paritetici interprofessionali.

⁽⁵⁴⁾ P. VARESI, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS *op. cit.*, pp. 65-96.

4.4. L'ampliamento delle attività e le nuove sfide per la formazione (2014-2023)

Nel 2014 vennero portate a compimento alcune importanti innovazioni riguardanti gli enti bilaterali del settore delle costruzioni bergamasco.

Il principale riferimento è all'incorporazione del CPT all'interno della Scuola Edile. Già nel 2013 questo ente aveva abbandonato la sua storica sede per spostarsi nei locali della Scuola Edile, e l'anno successivo avvenne l'incorporazione. Ancora prima, durante la prima ondata della crisi, si rifletteva su come efficientare i servizi di sorveglianza sanitaria svolti dal CPT, così come le sue attività consulenziali.

L'incorporazione del CPT nella Scuola Edile di Bergamo determinò ovviamente delle modifiche organizzative. I colleghi dei due enti si ritrovarono a lavorare assieme, e la Scuola iniziò a gestire nuove attività (poi disciplinate sulla base dei rinnovi del CCPL del 2018 e del 2022), come la sorveglianza sanitaria. Sul punto è opportuno evidenziare che le Parti Sociali favorirono la diffusione di tale servizio riconoscendo, alle imprese prima, con il CCPL del 2018, una riduzione aggiuntiva dello 0,10% dell'aliquota di finanziamento del fondo "Anzianità Professionale Edile" e poi, con il CCPL del 2022, il rimborso dell'intera prestazione da parte della Cassa Edile. Un altro servizio "acquisito" grazie all'incorporazione fu la fornitura di calzature e vestiario.

In questo quarto periodo della storia della Scuola Edile di Bergamo emerse inoltre con sempre più forza l'importanza di ampliare i servizi offerti di formazione dedicati ai giovani. La costante richiesta di tecnici e operatori specializzati da parte delle imprese del territorio spinsero la Scuola Edile ad intavolare collaborazioni con gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy). La prima collaborazione venne instaurata nel 2014 con la Fondazione ITS Green di Vimercate (in provincia di Monza e della Brianza). Successivamente, la Scuola Edile bergamasca iniziò una collaborazione con la Fondazione ITS I cantieri dell'arte, promossa (tra gli altri) da ANCE Milano e Brescia.

Per quanto riguarda la formazione tecnica (e non solo), in questi anni furono organizzati diversi seminari sulla metodologia e gli strumenti BIM (*Building Information Modeling*), strumenti e tecniche di digitalizzazione sempre più necessarie per la progettazione – e successivamente la realizzazione – di edifici a basso impatto energetico.

La Scuola Edile continuò ad innovare la sua offerta nel tentativo di contrastare gli effetti peggiori della crisi che aveva investito il settore edile.

In particolare, nel 2016 venne sviluppato un progetto di ricerca-azione, finanziato dai fondi messi a disposizione dalla Regione con il piano Lombardia Plus, chiamato RiPreSA – Riqualficazione Prestazione Sistemi costruttivi Avanzati, avente l’obiettivo di individuare e sviluppare la metodologia formativa più adeguata a trasmettere competenze relative all’installazione di cappotti e del cartongesso. Il progetto comprendeva sia una fase di ricerca, che di effettiva erogazione di tali corsi di formazione. Elemento particolare era la platea di riferimento: non solo lavoratori ma anche disoccupati, con l’obiettivo di favorire processi di riqualficazione in grado di fornire alle imprese lavoratori dotati di competenze adeguate e di contrastare la disoccupazione che, come è già stato approfondito, raggiunse percentuali preoccupanti (anche) in Provincia di Bergamo.

Così come era già accaduto per quanto riguarda la certificazione energetica (i cui ultimi corsi, prima della modifica della normativa regionale, furono svolti nell’anno formativo 2014/2015), l’attenzione crescente della Scuola Edile verso i temi della posa dei sistemi a secco fece sì che venisse coinvolta, nel 2017, in un tavolo di lavoro con Assogesso e con il Formedil nazionale per la progettazione di percorsi formativi dedicati a questo tema, ai sensi della norma UNI ad essi dedicata. Furono codificati non solo i contenuti ma anche le modalità di verifica della formazione svolta, ancora oggi vigenti a livello nazionale.

Sono anni, questi, di lenta ripresa, per il settore e per la bilateralità edile, bruscamente interrotti dalla pandemia di Covid-19. Nel giro di pochi giorni, a marzo 2020, la Scuola Edile di Bergamo si trovò nella necessità di ripensare completamente la propria offerta formativa. Si iniziò subito a sviluppare una piattaforma digitale per la Formazione A Distanza (FAD). Per quanto riguarda la formazione tecnica degli adulti, durante il periodo emergenziale venne inizialmente sospesa. Non era trasferibile a distanza, se non per alcuni moduli relativi alla normativa di salute e sicurezza e per la formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Con riferimento alla formazione riguardante la salute e sicurezza dei lavoratori, i numeri dei partecipanti calarono durante la fase emergenziale, anche perché la validità dei diversi attestati e delle certificazioni rilasciate, riguardanti il rispetto della normativa in tema, venne prorogata.

La Scuola implementò anche alcuni corsi per adulti in modalità ibrida, con una parte laboratoriale svolta in presenza, e lezioni frontali a distanza. Anche in questo caso, vennero quindi ideate soluzioni innovative

per riuscire a far fronte sia alle restrizioni imposte dalla fase pandemica, sia all'esigenza di una formazione "pratica" e "operativa", insostituibile per il settore edile.

5. Conclusioni. Le prospettive per il sistema bilaterale edile alla luce del caso di Bergamo

Conclusa la ricostruzione, per sommi capi, della storia della Cassa e della Scuola Edile di Bergamo, è ora possibile evidenziare alcune dinamiche caratterizzanti lo sviluppo di questi enti bilaterali, per poi presentare alcune loro, possibili, prospettive evolutive.

La prima dinamica riguarda il rapporto tra relazioni industriali e istituzioni pubbliche. Sia la Cassa che la Scuola edile sono state costituite dalla contrattazione collettiva, che ne ha anche controllato, in via esclusiva, l'offerta di servizi durante le prime fasi della loro storia. Col tempo, entrambi gli enti bilaterali si sono trovati nella necessità di adeguare la propria offerta alle norme di legge (basti pensare al passaggio dai primi corsi della Scuola Edile, regolati nei contenuti e nella durata dalle parti sociali, all'offerta di percorsi di istruzione e formazione professionali regolamentati dalla normativa regionale), o a collaborare sempre più con l'attore pubblico (si pensi in questo caso al ruolo della Cassa Edile nella gestione del DURC in edilizia). Nel tempo l'impegno della rappresentanza si è quindi orientato verso la collaborazione con l'attore pubblico e con quanto disposto dalla legislazione nazionale e regionale.

Un'ulteriore dinamica osservabile riguarda il rapporto tra dimensione territoriale e nazionale⁽⁵⁵⁾. La Cassa e la Scuola edile di Bergamo, è più in generale la bilateralità, nascono con un forte radicamento locale, e con un orizzonte provinciale. Negli anni, la stessa contrattazione collettiva ha portato al parziale superamento di questa impostazione, a favore di un'armonizzazione delle prestazioni e dei servizi riconosciuti (anche grazie alla nascita della CNCE e del Formedil) o alla creazione di strumenti gestiti a livello centrale (i fondi complementari, ma anche grazie allo spostamento a Roma della gestione delle risorse raccolte per l'APE). La ricostruzione svolta non sembra suggerire il declino del ruolo dei

⁽⁵⁵⁾ Dinamica che, invero, non riguarda esclusivamente la bilateralità edile. Si veda, in tema, L. NOGLER (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Franco Angeli, 2014.

territori. Si osserva piuttosto un mutamento del ruolo della dimensione locale: da unico, o comunque primario, spazio di azione, a luogo di accesso a servizi e assistenze sì armonizzate, o addirittura gestite, a livello nazionale, ma poi concretamente declinate e rese operative sulla base delle caratteristiche proprie del territorio bergamasco.

Infine, un'ultima dinamica riguarda la progressiva integrazione tra le attività svolte dai due enti. Dagli anni '80 in poi è possibile notare la tendenza a creare sinergie tra i servizi offerti a lavoratori e imprese da parte della Cassa con quelli invece gestiti dalla Scuola. Il riferimento è, ad esempio, alla formazione su temi come il DURC, o le attività svolte per la promozione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori edili.

Le tre dinamiche richiamate permettono anche di accennare ad altrettante possibili traiettorie evolutive, con riferimento agli enti bilaterali dell'industria edilizia di Bergamo ma anche, più in generale, della bilateralità del settore.

La prima riguarda una rinnovata attenzione alla bilateralità da parte delle stesse parti sociali, anche attraverso l'ideazione di soluzioni innovative ed eventualmente realizzate in collaborazione con l'attore pubblico. Pur a fronte della crescente "istituzionalizzazione" di alcuni servizi riconosciuti dagli enti bilaterali, il ruolo propositivo e progettuale delle parti sociali rimane decisivo, al fine di immaginare e implementare – coerentemente alla funzione storica svolta dalla bilateralità – nuovi servizi in grado di dare risposta concreta ai bisogni del settore.

La seconda ha a che fare invece con l'importanza di tutelare e anzi ulteriormente promuovere l'orizzonte territoriale e, specificatamente, provinciale dal quale gli enti bilaterali hanno origine. Ancora oggi la Cassa e la Scuola Edile sono un presidio locale per l'accesso a servizi e risorse, alcune delle quali gestite a livello nazionale. Sembra opportuno richiamare l'importanza strategica degli enti bilaterali come "istituzioni di prossimità", capaci di ascoltare – e di rimando suggerire alle parti sociali – i bisogni del territorio, inevitabilmente particolari e da valorizzare (sempre più) adeguatamente all'interno della decisiva contrattazione collettiva provinciale.

La terza e ultima prospettiva riguarda l'integrazione tra le attività svolte dai due enti bilaterali. Un processo già in atto, ma che può essere ulteriormente rafforzato, con l'obiettivo di ideare un sistema sempre più integrato di welfare, formazione, ricerca, innovazione, sicurezza. Ad esempio, per far fronte alla crescente importanza della formazione continua (anche) nel settore edile, così come per favorirne l'accesso a tutti

lavoratori, potrebbe essere ideato un diritto soggettivo alla formazione per tutti i lavoratori del settore, indipendentemente dal loro inquadramento e dalla tipologia contrattuale. Una formazione accessibile grazie al riconoscimento di crediti formativi per ogni ora lavorata, monitorati dalla Cassa Edile, e che poi potrebbero essere spesi presso la Scuola Edile locale per lo svolgimento di corsi più o meno lunghi e professionalizzanti (come quelli raccolti nel catalogo formativo ideato dal Formedil nazionale). Adeguatamente certificati, questi corsi potrebbero poi portare, negli anni, all'ottenimento di un numero di competenze tali da vedersi riconosciuto un nuovo, e più elevato, profilo professionale, correlato anche ad un inquadramento superiore.

In conclusione, la ricostruzione condotta ha quindi evidenziato il ruolo strategico della bilateralità all'interno del sistema di relazioni industriali ideato dalle parti sociali dell'industria edilizia di Bergamo. Grazie alla messa a disposizione di servizi di welfare, di formazione iniziale e continua, nonché al ruolo giocato nel presidio della regolarità delle imprese operanti nel comparto delle costruzioni, la bilateralità ha contribuito e contribuisce allo sviluppo del mercato del lavoro del settore dell'industria edilizia, come parte integrante del sistema di relazioni industriali da cui ha origine. Non quindi un'appendice, utile tutt'al più all'erogazione di prestazioni integrative, della contrattazione collettiva nazionale e provinciale, ma un'istituzione decisiva per il raggiungimento degli obiettivi, in termini di crescita economica, sviluppo sociale e regolazione del mercato, perseguiti dalle parti sociali.

Abstract

Welfare di prossimità e formazione: il caso della Cassa e della Scuola edile di Bergamo

Obiettivi: Il contributo ha come obiettivo la ricostruzione delle principali tappe della storia della Cassa e della Scuola Edile di Bergamo, nonché l'individuazione di alcune, possibili, traiettorie di sviluppo di questi due enti bilaterali. **Metodologia:** Il contributo presenta un'indagine empirica e qualitativa, basata sulla mappatura dei CCNL, CCPL e accordi sindacali territoriali dell'industria edilizia bergamasca sottoscritti a partire dal 1948, sulla consultazione di fonti fornite dagli enti bilaterali e grazie alla realizzazione di 17 interviste semi-strutturate ad esponenti delle parti sociali. **Risultati:** Il contributo mette in evidenza alcune dinamiche che hanno contraddistinto la storia della bilateralità edile, non limitate alla sola esperienza bergamasca, e ne propone una lettura critica dalla quale vengono poi individuate anche alcune traiettorie di sviluppo

della bilateralità di settore. **Limiti e implicazioni:** il contributo si concentra esclusivamente sul caso bergamasco e valorizza il ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva: non vengono approfonditi altri casi territoriali, mentre l'analisi del dato storico locale, economico, giuridico e sociologico è lasciata in secondo piano. Ulteriori studi sul tema oggetto del contributo potrebbero portare ad una conoscenza ancora più approfondita della bilateralità del settore dell'industria edilizia, e delineare con maggior precisione sia le tappe storiche della sua evoluzione, sia le sue possibili traiettorie di sviluppo. **Originalità:** Il contributo rappresenta il primo studio dedicato alla bilateralità dell'industria edile bergamasca, ricostruita nelle sue origini e nel suo sviluppo, e si differenzia da altri lavori per la centralità ricoperta, nell'analisi, dalle relazioni industriali e dalla contrattazione collettiva.

Parole chiave: enti bilaterali, edilizia, welfare, formazione, Cassa Edile, Scuola Edile

Proximity welfare and training: the case of the Cassa and Scuola edile of Bergamo

Purpose: The contribution aims to reconstruct the main stages in the history of the Cassa and the Scuola Edile of Bergamo, as well as to identify some, possible, trajectories of development of these two bilateral institutions. **Methodology:** The paper presents an empirical and qualitative investigation, based on the mapping of CCNLs, CCPLs and territorial union agreements in Bergamo's construction industry signed since 1948, on the consultation of sources provided by the bilateral bodies and thanks to the implementation of 17 semi-structured interviews with social partners' representatives. **Findings:** The contribution highlights some of the dynamics that have marked the history of construction bilaterality, not limited only to the Bergamo experience, and proposes a critical reading of it from which some trajectories of development of sector bilaterality are then also identified. **Research limitations/implications:** the contribution focuses exclusively on the Bergamo case and emphasizes the role of industrial relations and collective bargaining: other territorial cases are not explored in depth, while the analysis of local historical, economic, legal and sociological data is left in the background. Further studies on the subject of this contribution could lead to an even deeper understanding of bilaterality in the construction industry sector, and more accurately delineate both the historical stages of its evolution and its possible trajectories of development. **Originality:** The contribution represents the first study devoted to bilaterality in Bergamo's construction industry, reconstructed in its origins and development, and differs from other works in the centrality held, in the analysis, by industrial relations and collective bargaining.

Keywords: bilateral bodies, construction, welfare, training, Cassa Edile, Scuola Edile