



Disegno di Legge
ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione
concernente
IL CODICE UNICO DEI CONTRATTI
COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(nella seduta 27 marzo 2019)

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO in particolare l'articolo 17 della suddetta legge n.936/1986 che istituisce presso il CNEL l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro presso il quale vengono depositati in copia autentica gli accordi di rinnovo e i nuovi contratti entro 30 giorni dalla loro stipula e dalla loro stesura.

VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;
SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 21 e 27 marzo 2019;
SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 27 marzo 2019;
UDITO il relatore Cons. Michele FAIOLI;
TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente l'adozione del codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

F.to Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

Articolo (...)
(Codice unico dei CCNL)

Il CNEL, in cooperazione con l'INPS, definisce il codice unico di identificazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nazionali depositati e archiviati, attribuendo una sequenza alfa-numerica a ciascun contratto o accordo collettivo.

A far data dall'entrata in vigore della presente disposizione, tale codice alfa-numerico sarà denominato "codice CCNL", anche ai fini di cui all'art. 1, comma 1, del d. l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito con legge 7 dicembre 1989, n. 389.

Il codice CCNL sarà altresì inserito dall'INPS nella disciplina relativa alla compilazione digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili, con relativo obbligo del datore di lavoro di indicare per ciascuna posizione professionale il codice CCNL riferibile al contratto o accordo collettivo applicato.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

L'esplorazione istituzionale dell'universo della contrattazione collettiva in Italia è iniziata da pochi anni e, almeno finora, non è stata né organica né sistematica. L'impulso a razionalizzare le fonti esistenti in materia nasce dalla evidenza di un fenomeno di proliferazione degli accordi nazionali registratosi nel corso dell'ultimo decennio. Il fenomeno, documentato nei *report* periodici diffusi dal CNEL, è relativamente poco esplorato e ha conseguenze ancora non chiare sul nostro sistema di relazioni industriali.

Nel nostro ordinamento è legittima la coesistenza di una molteplicità di contratti collettivi nazionali nello stesso settore di riferimento, in applicazione del noto principio di libertà sindacale costituzionalmente garantito. Nell'attuale contesto normativo non è possibile impedire a una qualsivoglia associazione di auto-definirsi rappresentativa e di concludere un accordo "nazionale" nello stesso settore già coperto da altri accordi "nazionali" firmati da organizzazioni concorrenti. I datori privati non hanno l'obbligo di applicare nella propria azienda un determinato contratto, né esistono regole - come invece avviene nel settore pubblico - che fissino una "soglia" di rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva nazionale.

Ciò nonostante, l'assetto funzionale del sistema di relazioni industriali nel nostro Paese ha implicazioni di natura giuridica, sociale ed economica che rendono necessario individuare parametri utili a identificare contratti nazionali "di riferimento" che, all'interno di un medesimo settore, fungano da parametro, anche a fini giudiziali.

A fronte di una situazione disorganica e confusa, come quella descritta, la verifica di qualunque ipotesi sul pluralismo contrattuale o sulla rilevazione di eventuali pratiche sleali può effettuarsi solo se si dispone di una base di dati affidabile. Il primo passo è formare una "visione pubblica" delle dinamiche delle relazioni industriali nel settore privato, e cioè rendere operativo un sistema unico, trasparente e accessibile, di deposito e codifica dei documenti sottoscritti dalle organizzazioni di rappresentanza a livello nazionale. Occorre una piattaforma digitale nella quale i firmatari effettuino, *una tantum* e secondo una procedura condivisa ai fini di certezza del diritto, il deposito degli accordi corredandolo da un pacchetto minimo di elementi conoscitivi che ne definiscano una sorta di 'carta di identità', fra i quali

l'esatta indicazione delle associazioni di categoria firmatarie nonché delle confederazioni o associazioni nazionali di riferimento.

Qui si inserisce il contributo della banca dati gestita dal CNEL, il principale giacimento pubblico di accordi negoziali esistente in Italia.

L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, istituito in adempimento di quanto previsto all'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, è stato all'origine concepito come un deposito documentale finalizzato alla conservazione e alla consultazione pubblica dei contratti. Tale impostazione è rimasta immutata per lungo tempo e solo nell'ultima fase il deposito è stato reso completamente virtuale, attraverso la trasformazione del processo di lavorazione dei contratti (da parte del personale addetto) e dell'accesso (da parte dell'utenza) in operazioni semplici consentite esclusivamente via *web*.

A partire dal 2018 è stata intrapresa una riorganizzazione dell'archivio mirata alla sua migrazione in un formato elaborabile, al duplice scopo di facilitare il reperimento e la consultazione dei documenti da parte di un'utenza non necessariamente tecnica, e soprattutto di consentire il collegamento dell'archivio con altre banche dati istituzionali rilevanti sui temi del lavoro e della contrattazione collettiva. Grazie a questo nuovo formato, per ciascun contratto di livello nazionale è possibile accedere a tutti gli accordi depositati dalle organizzazioni firmatarie a partire dal 1990. Gli Uffici sono peraltro impegnati in una attività di ricostruzione storica dei contratti particolarmente significativi, risalendo indietro per alcuni CCNL fino agli anni Cinquanta. In tal modo l'archivio fornisce uno strumento utile ai fini della ricostruzione della carriera dei lavoratori ad esempio a fini previdenziali, o nei casi di contenzioso.

Gli utenti sono messi in condizione di accedere non soltanto alle norme contrattuali vigenti, disseminate in diversi accordi firmati in epoche diverse (nei casi in cui le organizzazioni firmatarie non abbiano provveduto alla stesura di un testo coordinato), ma anche ai CCNL confluiti e a quelli cessati.

Il cuore della riorganizzazione dell'archivio sta nella collaborazione instaurata con l'INPS per una operazione di messa a sistema delle rispettive informazioni e per costituire il primo nucleo di un'anagrafe comune dei contratti collettivi organizzata in un'ottica di servizio pubblico. Grazie al supporto dell'INPS è stato possibile collegare i rispettivi sistemi di codifica con i quali le due istituzioni identificano ciascun contratto nazionale. Anche l'INPS, infatti, assegna un proprio codice ai CCNL per ragioni connesse alle proprie funzioni istituzionali in materia di contribuzione.

Questa attività, svolta in comune da circa un anno, sta portando alla costruzione di una anagrafica unica CNEL-INPS, che a regime consente di associare a ciascun CCNL reperibile nell'archivio del CNEL il numero di lavoratori dipendenti ai quali è applicato, sulla base del flusso di comunicazioni *UNIEMENS* che i datori di lavoro trasmettono regolarmente all'INPS. Il valore aggiunto dell'operazione sta nel fatto che il collegamento fra codici CNEL e INPS effettuato dai rispettivi Uffici viene validato dalle organizzazioni firmatarie dei CCNL.

L'intelaiatura dell'anagrafe definita da CNEL e INPS è valida anche come base di riferimento per ridisegnare i settori produttivi e i rispettivi confini. Il collegamento fra banche dati, infatti, prosegue attraverso l'associazione fra i codici CNEL dei CCNL e i codici AtEco delle attività produttive alla sesta cifra. Questa associazione permette di collegare i campi di applicazione di ciascun CCNL ai relativi settori merceologici e produttivi, mettendo in comunicazione l'archivio del CNEL con i registri statistici dell'ISTAT sull'occupazione e sulle retribuzioni, nonché con le banche dati di Unioncamere. Anche il collegamento CNEL-AtEco sarà sottoposto all'esame e alla validazione delle organizzazioni firmatarie dei CCNL.

La presente proposta di legge è volta a razionalizzare la funzione del CNEL nell'ambito del processo di archiviazione dei contratti collettivi di lavoro di livello nazionale. Essa costituisce, da un lato, la prima procedura tecnica a fronte di una norma istitutiva dell'archivio piuttosto laconica, e dall'altro formalizza gli esiti della cooperazione amministrativa in atto da tempo con l'INPS.

Giova richiamare in proposito quanto riportato nella *Relazione per paese relativa all'Italia comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, della Commissione europea (Bruxelles, 27 febbraio 2019, SWD-2019-1011, pagg. 53-54) in cui si legge "Nel giugno 2018, INPS e CNEL hanno inoltre concordato di creare un archivio comune di tutti i contratti collettivi firmati in Italia. Si tratta di un'altra iniziativa positiva, che potrebbe contribuire ad affrontare il fenomeno dei contratti minori che fissano retribuzioni e condizioni di lavoro al di sotto degli standard fissati dai contratti principali".

Attualmente, per effetto dell'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, il CNEL ha (i) l'obbligo di **ricevere** i CCNL depositati entro 30 giorni dalla stipula, e (ii) il potere di classificare e **archiviare**, secondo metodologie stabilite sulla base degli indirizzi condivisi con le organizzazioni sindacali e datoriali, per assicurare la conservazione nel tempo e la pubblicità dei CCNL.

Con la presente proposta il CNEL assume (*iii*) il potere di attribuire un codice unico alfa-numeric, in cooperazione con l'INPS, ai CCNL depositati in archivio. Viene identificata in capo al CNEL la titolarità della codifica dei CCNL, unificando e razionalizzando le rispettive procedure esistenti e normando un'attività che da più di un anno impegna le strutture amministrative del CNEL in raccordo con le omologhe dell'INPS, in virtù di un atto di natura amministrativa (convenzione). La norma formalizza quella che gli Uffici da tempo definiscono "anagrafe unica CNEL-INPS", ossia le modalità di raccordo fra i dati acquisiti dall'INPS mediante il flusso *UNIEMENS* e la struttura dell'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, in modo da associare a ciascun codice contratto il rispettivo campo di applicazione in termini di lavoratori dipendenti coinvolti e, in prospettiva, di unità produttive coinvolte.

L'INPS, di conseguenza, utilizzerebbe tale numerazione (e il relativo archivio CNEL) per le proprie finalità istituzionali (verifica del rispetto dei minimali contributivi, etc.), ottenendo dal CNEL una mappatura costantemente aggiornata dello stato della contrattazione collettiva di livello nazionale.

La proposta del CNEL tiene conto di una ricognizione della legislazione e della prassi amministrativa. L'art. 1, comma 1, del d. l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito con legge 7 dicembre 1989, n. 389, stabilisce che la retribuzione da assumere come base imponibile per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo. Tale disciplina era già stata stabilita mediante il d. l. 30 dicembre 1988, n. 548, entrato in vigore dall'1 gennaio 1989 e il d. l. 5 agosto 1989, n. 279, mai convertiti, i cui effetti sono stati fatti salvi mediante la legge di 7 dicembre 1989, n. 389.

Con la successiva disposizione interpretativa di cui all'art. 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 è stabilito che, con riferimento a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del d. l. 9 ottobre 1989, n. 338, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria".

Mediante l'art. 44, comma 9, del d. l. 30 settembre 2003 n. 269, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2003, n. 326, è stabilito che a partire dalle retribuzioni corrisposte con riferimento al mese di gennaio 2005, i sostituti d'imposta, tenuti al rilascio della certificazione unica (modello CUD), trasmettono mensilmente agli enti previdenziali in via telematica (direttamente o tramite gli incaricati), entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento, i dati retributivi e le informazioni utili per il calcolo dei contributi, l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e l'erogazione delle prestazioni.

Tale disposizione di legge, attuata parzialmente dall'INPS con l'*EMens*, trova ora completa attuazione nel nuovo flusso denominato *UNIEMENS*, che ha unificato e sostituito la denuncia *EMens* e la denuncia DM10, raccogliendo a livello individuale per ogni lavoratore sia le informazioni retributive che quelle contributive. Il rilascio della procedura *UNIEMENS* è avvenuto mediante messaggio INPS del 25 novembre 2009 n. 27125.

Mediante circolari e messaggi successivi al rilascio della procedura *UNIEMENS* sono state regolate le informazioni che i datori di lavoro sono tenuti a trasmettere all'INPS.

Ai fini del rilascio delle istruzioni per la compilazione del flusso *UNIEMENS* l'INPS ha emanato, e periodicamente aggiorna, un documento tecnico per la compilazione dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili (ultima versione 3.7 del 23 marzo 2017). Tale documento fissa le modalità per la compilazione, l'invio e la correzione dei dati di denuncia mensile, già precedentemente oggetto di istruzioni contenute in circolari e messaggi, mediante i quali sono state stabilite le modalità di comunicazione dei dati per la valorizzazione della posizione assicurativa, per il calcolo del debito contributivo e per la costituzione e alimentazione delle posizioni di previdenza complementare degli enti ed amministrazioni.

Il documento citato prevede, tra gli elementi che compongono la "denuncia individuale" dei dati del lavoratore, anche l'indicazione del "codice contratto", mediante inserimento del codice numerico assegnato dall'INPS. In tale sezione del modello *UNIEMENS* è indicato il contratto collettivo nazionale di lavoro cui è vincolato il lavoratore. Per i valori ammessi (sequenza dei codici) occorre fare riferimento all'allegato tecnico - appendice D, nonché, per i contratti ai quali il codice sia stato assegnato successivamente, ai messaggi di volta in volta rilasciati dall'INPS (i. e. tra gli ultimi, messaggio 22 gennaio 2019, n. 279; messaggio 28 novembre 2018, n. 4468; messaggio 30 novembre 2018, n. 4515; messaggio 21 marzo 2019, n. 1168).

La norma configura attività di cooperazione interistituzionale fra diverse amministrazioni per garantire univocità alla codificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro, il cui svolgimento resta assorbito nella flessibilità organizzativa del CNEL e non comporta spese ulteriori. Anche sotto il profilo informatico gli eventuali interventi modificativi delle procedure in atto rientrano nella ordinaria manutenzione dei sistemi e sarà sostenuta con gli stanziamenti ordinari già disponibili.

La norma in esame pertanto non comporta alcun onere finanziario aggiuntivo (diretto o indiretto) a carico del bilancio dello Stato.

