

Anagrafe Unica Nazionale dei contratti collettivi di lavoro

Per Ministero del lavoro, INPS e CNEL è arrivata l'ora di realizzarla insieme

di Marco Biagiotti [*]



È passato un po' di tempo da quando, su queste stesse colonne, affrontammo il tema della dispersione e della frammentazione del panorama contrattuale nazionale, anche in relazione ai riflessi che tale fenomeno può avere rispetto alla definizione della reale rappresentatività dei soggetti firmatari e, conseguentemente, alle azioni di contrasto da mettere in campo verso tutte le possibili forme di dumping salariale e sociale^[1]. D'altronde, per gli addetti ai lavori della materia contrattuale il ferro era caldo, in quel momento, poiché ancora risuonava ben viva l'eco dell'iniziativa che la Fondazione D'Antona aveva appena organizzato sulle dinamiche delle relazioni industriali e sul ruolo futuro della contrattazione di secondo livello^[2], straordinaria (e, per quanto a conoscenza di chi scrive, irripetuta) occasione di analisi e di dibattito fra istituzioni e parti sociali su questioni destinate a condizionare profondamente lo sviluppo sociale ed economico del Paese nei prossimi decenni.

Da allora, in verità, poco è cambiato. Oggi come tre anni fa, il mondo del lavoro privato appare caratterizzato da una foresta di soggetti (datoriali e sindacali) che si auto-dichiarano rappresentativi e, sull'abbrivio di tale presupposto, continuano a sottoscrivere tra loro accordi collettivi nazionali in tutti i settori produttivi, per poi depositarli a norma di legge presso l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro istituito presso il CNEL. Anzi, rispetto a tre anni fa il fenomeno si è persino accentuato. Se infatti alla data del 30 settembre 2017 risultavano in vigore 868 accordi nazionali di settore, al 30 giugno 2020 sono diventati 935. E pur tenendo conto del tecnicismo legato al fatto che alcuni di questi accordi potrebbero essere scorporati in virtù delle loro peculiari caratteri-

stiche, il numero di quelli che rimane è sempre enorme^[3].

Come uscire da un'impasse che potremmo ormai definire storica? La via maestra è quella di dare attuazione agli accordi interconfederali sulla misurazione della rappresentatività nelle imprese del lavoro privato (Testo Unico della rappresentatività 10-1-2014 e successivi), come peraltro è stato ribadito congiuntamente dalle parti sociali e sindacali nel "Patto della fabbrica" del 9 marzo 2018 e nei successivi accordi di settore che ne rappresentano, in un certo senso, la filiera negoziale. Chi ha seguito l'evoluzione del problema nel corso degli anni ricorderà che, a un certo punto, il nodo focale del dibattito ha iniziato a concentrarsi sulla opportunità/necessità di rendere concretamente applicabili i princi-

cipi e le procedure fissate negli accordi interconfederali sulla misurazione della rappresentatività attraverso una norma di legge che ne rispecchiasse i contenuti (come peraltro già avvenuto, quasi un quarto di secolo fa, per il pubblico impiego). Nello stesso tempo, però, è apparso evidente che la possibile/probabile definizione per legge delle regole sulla rappresentatività sindacale – ricalcando i contenuti degli accordi collettivi già sottoscritti – determinerebbe un'asimmetria ri-



rispetto alla perdurante mancanza di regole rispetto alla misurazione della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro firmatarie dei CCNL, per la quale non è mai stato definito (né pare sia all'orizzonte) alcun accordo collettivo al quale ispirarsi. Gli eventi incalzanti degli ultimi due anni, tra cambi repentini di governo e gestione di crisi pandemiche planetarie, hanno sconvolto l'agenda politica, economica e sociale del Paese, incidendo in modo pesante sulle priorità del Parlamento, delle Istituzioni e delle stesse parti sociali, così da far passare momentaneamente in secondo piano il problema di come misurare la rappresentatività non solo dei sindacati, ma anche delle controparti con le quali sottoscrivono i contratti collettivi. Ma non tutto, nel frattempo, è rimasto fermo.

La proliferazione incontrollata di accordi sindacali nazionali nei diversi comparti del lavoro privato non dipende solo dalla mancanza (per ora) di regole certe sulla misurazione della rappresentatività dei soggetti firmatari, ma va imputata anche ad altri fattori, fra cui la disomogeneità dei metodi di classificazione degli accordi in relazione ai settori produttivi di riferimento. La questione della definizione dei perimetri negoziali è antica e, spesso, si è rivelata fonte di divergenze non facilmente componibili fra le parti sociali, specie sul fronte datoriale. Questa incertezza ha favorito e tutt'ora favori-

isce la moltiplicazione di soggetti che dichiarano di essere rappresentativi in settori da loro stessi definiti e che, con piena legittimità giuridica, firmano accordi nazionali riferibili a 'quei' settori produttivi, quando non addirittura – casi, invero, sempre meno sporadici - trasversali a più settori. Sarebbe molto utile, quindi, avere a disposizione uno strumento per iniziare a definire la carta di identità di ogni singolo accordo collettivo nazionale, a cominciare proprio dal settore produttivo a cui afferisce, per riuscire a inquadralo con precisione in un determinato contesto produttivo, con tutto ciò che ne consegue in termini di riconoscimento di incentivi legati alla contrattazione, di tutela dei diritti dei lavoratori e di rispetto delle regole di sana e leale concorrenza fra le imprese.

Se possiamo dare per scontato che la carta di identità di un CCNL venga definita dalle stesse parti sociali che lo sottoscrivono, l'elaborazione e l'attribuzione di determinati parametri utili alla corretta classificazione dell'accordo deve tuttavia avvenire sotto l'egida di (e, entro certi limiti, in collaborazione con) un soggetto pubblico *super partes* che sia garante dell'omogeneità e dell'obiettività dei criteri adottati, la cui definizione, proprio per i riflessi giuridici e normativi che implica, si connota a tutti gli effetti come una forma di servizio pubblico. In tale prospettiva, quindi, l'individuazione di un parametro identificativo (come, ad esempio, l'assegnazione di un unico codice di classificazione) a ciascuno dei 900 contratti collettivi nazionali di lavoro attualmente esistenti non si riduce a una questione di mero formalismo amministrativo, ma rappresenta uno snodo essenziale per iniziare a mettere ordine in una materia dove l'autonomia delle parti sociali rischia di smarrirsi nel far west dello "shopping della contrattazione" (come lo ha definito qualcuno) in cui ogni soggetto è libero di ritagliarsi uno spazio negoziale ad immagine del proprio interesse di rappresentanza. Basti pensare all'utilità di portare allo scoperto fenomeni elusivi come quelli legati al cambio di CCNL da parte di soggetti datoriali che si dissociano da accordi nazionali ritenuti 'onerosi', per adottare quelli di settori che presentano costi contrattuali inferiori, se non addirittura quelli sottoscritti da associazioni di comodo. È proprio questa la direzione verso cui si è mosso il legislatore con l'approvazione della recente norma^[4] sull'adozione di un codice unico di identificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro contenuta nell'art. 16-quater del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120):



“Codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro

1. *Nelle comunicazioni obbligatorie previste dalle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e nelle trasmissioni mensili di cui all'articolo 44, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro è indicato mediante un codice alfanumerico, unico per tutte le amministrazioni interessate. Tale codice viene attribuito dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) in sede di acquisizione del contratto collettivo nell'archivio di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. La composizione del codice è definita secondo criteri stabiliti dal CNEL d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Istituto nazionale di previdenza sociale.”*

L'ultima frase merita una riflessione speciale, ma ci torneremo fra poco. Prima, mette conto ricordare che oggi esistono almeno cinque amministrazioni pubbliche che, a vario titolo, lavorano su banche dati nazionali di contratti collettivi di lavoro del settore privato (INPS, Ministero del lavoro, Ispettorato Nazionale del Lavoro, CNEL, ISTAT) e che almeno due di esse (INPS e CNEL) effettuano una classificazione degli accordi in base a codici-contratto assegnati, storicamente, in funzione delle rispettive finalità istituzionali. La nuova disposizione sul “codice unico” cambia però le carte in tavola, poiché da questo momento in poi i codici-contratto che l'INPS attribuisce (su richiesta delle associazioni datoriali firmatarie) agli accordi collettivi nazionali^[5] andranno uniformati ai codici utilizzati dalla banca dati CNEL, che sono definiti dalle parti sociali (cioè, dai soggetti rappresentativi che sottoscrivono i contratti nazionali in nome e per conto delle imprese e dei lavoratori). In effetti, CNEL e INPS hanno avviato già da tempo una specifica collaborazione inter istituzionale finalizzata ad armonizzare le informazioni contenute nelle rispettive banche dati sulla contrattazione collettiva nazionale. Grazie a un paziente lavoro di screening congiunto di tutti gli accordi na-



zionali esistenti, realizzato in costante collegamento con le parti sociali, sono state eliminate duplicazioni, ricostruite successioni contrattuali, confluenze, cessazioni, allineati settori di classificazione prima disomogenei e, soprattutto, individuato in modo univoco il testo contrattuale corrispondente ad ogni singolo codice adottato delle due amministrazioni^[6]. È il primo passo dell'Anagrafe Unica Nazionale dei CCNL del settore privato, la cui piena realizzazione andrà ora perseguita attraverso l'adozione del codice unico INPS-CNEL-Ministero del lavoro previsto dall'art. 16-quater del decreto 104/2020 convertito in legge, il quale, pertanto, si applicherà anche ai fini delle comunicazioni obbligatorie di cui all'art. 6 del d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297.

Il tenore della nuova disposizione evidenzia quindi la volontà del legislatore di favorire una collaborazione stabile fra tre delle principali amministrazioni pubbliche a vario titolo coinvolte nelle procedure di classificazione degli accordi collettivi di lavoro. Le amministrazioni richiamate nell'art. 16-quater si trovano così di fronte ad una sfida inedita e, dal punto di vista tecnico-organizzativo, stimolante: quella di agire in stretta collaborazione e in modo permanente per elaborare criteri di identificazione uniformi di ciascun accordo nazionale settoriale, che verrà utilizzato da tutti gli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro nell'interfaccia con le strutture della pubblica amministrazione. La definizione dei codici è attribuita al CNEL (in quanto sede istituzionale delle parti sociali firmatarie degli accordi collettivi) d'intesa con gli altri due enti; il che, sul piano pratico, significa che le tre amministrazioni dovranno avviare un gruppo di lavoro

interistituzionale che dovrà operare in stretto raccordo con le rappresentanze delle categorie produttive. L'iniziativa congiunta che INPS, Ministero e CNEL si accingono ad avviare discende da una disposizione collocata nel contesto di un provvedimento orientato alla semplificazione dell'azione amministrativa in funzione del miglioramento della qualità del servizio pubblico erogato. In questa chiave, ad avviso di chi scrive, sembra inevitabile il coinvolgimento in progress nella istituenda cabina di regia sulla classificazione degli accordi collettivi anche dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, stante il ruolo istituzionale di primo piano che esso svolge nella gestione dei complessi risvolti retributivi, fiscali e contributivi legati ai contenuti della contrattazione collettiva nazionale di settore.

A scanso di equivoci, è bene chiarire che il futuro codice unico alfanumerico per la classificazione dei CCNL non potrà essere utilizzato come indicatore del loro grado di rappresentatività, per la cui effettiva misurazione occorre – come già detto in precedenza – che vengano attuati i protocolli interconfederali già esistenti. Però la realizzazione un servizio pubblico di deposito e codificazione dei contratti collettivi integrato fra le diverse amministrazioni pubbliche, affidabile e trasparente^[7], costituirà sicuramente uno strumento in più per dare impulso alla lotta contro il dumping contrattuale: fenomeno di cui molto si dibatte, ma di cui nessuno conosce esattamente portata ed estensione. Ma c'è anche un altro aspetto che merita di essere evidenziato a conclusione di queste brevi riflessioni: l'art. 16-quater disegna, di fatto, un modello organico, mai sperimentato prima, di integrazione operativa tra pubbliche istituzioni e parti sociali, che nell'esercizio della contrat-

tazione collettiva esprimono il significato sociale della propria funzione di rappresentanza. Da questo punto di vista, la nascita di una cabina di regia comune fra enti pubblici diversi esprime una visione nuova e, auspicabilmente, vincente rispetto a un tema complesso, articolato e dinamico come quello delle classificazioni contrattuali. Una visione orientata alla concretezza e alla messa in comune dei bagagli di conoscenze ed esperienze maturate nei rispettivi ambiti di operatività. Una visione, in definitiva, improntata al metodo della ricerca di soluzioni efficaci ai problemi posti dallo sviluppo della contrattazione collettiva e al ruolo di snodo (sempre più) strategico che essa, ai vari livelli, riveste negli equilibri sociali e nello sviluppo economico del Paese. C'è da augurarsi che, una volta avviata e consolidata, questa collaborazione possa estendersi anche al di fuori dei confini stabiliti dall'art. 16-quater; ad esempio, investendo problemi come quello della formazione e della tenuta di un'anagrafica completa ed aggiornata delle associazioni firmatarie degli accordi nazionali, territoriali e aziendali di contrattazione; o quello dell'uniformità e tempestività delle procedure di trasmissione dei nuovi accordi collettivi sottoscritti, magari con la realizzazione di un'apposita piattaforma telematica che superi le altre modalità attualmente in uso presso le singole amministrazioni e consenta alle parti sociali di depositare una sola volta il testo ufficiale del CCNL condiviso da tutte le organizzazioni firmatarie, al fine di renderlo immediatamente e pubblicamente disponibile a tutti i soggetti interessati con piena ed assoluta certezza dei contenuti. ■

Note

^[1] Vedi: "Lo stato delle relazioni industriali nei due livelli di contrattazione. Rappresentanza e rappresentatività dei soggetti contraenti nel settore privato", in *Lavoro@Confronto*, n. 24-25, Novembre 2017-Febbraio 2018, pp. 28-32.

^[2] La tavola rotonda si svolse, alla presenza dell'allora Ministro del lavoro, il 13 dicembre 2017, nella Salone Riunioni Massimo D'Antona, presso la sede del Ministero del lavoro



in via Flavia a Roma.

- [3] Secondo i dati dell'11° Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL, pubblicato il 1° agosto scorso e aggiornato al 30 giugno, il totale di 935 include anche alcuni accordi afferenti al settore pubblico e un certo numero di accordi economici collettivi o relativi a lavoratori parasubordinati. Al netto dei predetti casi, il totale dei CCNL vigenti scende (si fa per dire) a 861, suddivisi in 14 "macrosettori" e 96 "settori" di contrattazione.
- [4] Non casualmente, si tratta della trasformazione in legge di una analoga proposta a suo tempo presentata dal CNEL (Atto Senato n. 1232: "Codice unico dei contratti collettivi di lavoro", depositato il 5 aprile 2019).
- [5] L'attribuzione è finalizzata alla definizione dei minimali retributivi di contribuzione, in riferimento all'art., c. 1, decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 1989, n. 389 ("La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale 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.") e alla raccolta delle informazioni retributive e contributive sui lavoratori presso le aziende attraverso i modelli UNIEMENS, ai sensi dell'art. 44, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 novembre 2003, n. 326.
- [6] Con il recente Messaggio n. 3743 del 16 ottobre 2020, l'INPS ha finalmente disposto che per le nuove trasmissioni periodiche di aggiornamento dell'Allegato tecnico UNIEMENS l'elenco dei contratti collettivi a cui fare riferimento contenga "per ogni <Codice Contratto> attualmente assegnato dall'INPS, anche il corrispondente 'macro-settore' e 'codice' associati al contratto nell'archivio nazionale detenuto dal CNEL". L'Istituto ha chiarito che ciò contribuirà a "identificare con maggior esattezza il contratto collettivo depositato presso il citato archivio codificato su UNIEMENS" e ad "analizzare i dati sui contratti anche in base alla classificazione degli stessi in seno al medesimo archivio". A sua volta, l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro presso il CNEL (liberamente accessibile dal sito istituzionale www.cnel.it) ha introdotto al proprio interno apposite tabelle di corrispondenza grazie alle quali è possibile collegare per ciascun CCNL depositato il codice CNEL con quello



INPS, nonché 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 mensilmente all'INPS.

- [7] Un tale sistema di classificazione non potrà prescindere dal collegamento dei CCNL ai codici ATECO-ISTAT di classificazione delle attività economiche alla massima profondità possibile (sesta cifra), permettendo quindi di specificarne gli ambiti applicativi. Si tratta invero di un'operazione piuttosto complessa, dal momento che ad uno stesso CCNL può corrispondere una molteplicità di codici ATECO, non sempre facili da individuare. Una prima sperimentazione in tal senso è stata avviata da INPS e CNEL nell'ambito della già ricordata collaborazione in materia contrattuale avviata negli ultimi anni. Vedi: https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Archivio_Contratti/Aggiornamenti%202020/ottobre/CCNL%20ATECO%2019%20ottobre%202020.xlsx?ver=2020-10-19-111839-373

[*] Marco Biagiotti, già dipendente del Ministero del Lavoro, lavora presso il CNEL. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego". Dal 1996 al 2006 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro".