CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE
DI INIZIATIVA DEL CNEL

Disciplina della stipulazione, certificazione e registrazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato

e istituzione dell'Autorità per la contrattazione collettiva presso il CNEL

Proposta trasmessa al Presidente del CNEL
Prof. Renato Brunetta
Prot. n. 1518/SG — 12 novembre 2025

a cura di

CONFINTESA

Sindacato organico con impronta generativa — Componente del CNEL

Art. 99 Cost. — L. 30 dicembre 1986, n. 936

SOMMARIO

1. Relazione illustrativa

2. Articolato

- **Capo I —** Disposizioni generali
- **Capo II —** Stipulazione in sede pubblica e certificazione di idoneità
- **Capo III —** Registro pubblico dei CCNL e integrazione con i flussi Uniemens
- **Capo IV —** Rappresentatività, consultazioni e appalti pubblici
- **Capo V —** Trattenuta sindacale
- **Capo VI —** Vigilanza, sanzioni e disposizioni transitorie
- **Capo VII —** Copertura finanziaria ed entrata in vigore

3. Note di raccordo (leggi modificate/coordinate)

4. Appendici

- **4.A** Analisi Tecnico-Normativa
- **4.B** Analisi di impatto della regolazione
- **4.C** Valutazione dei costi e cronoprogramma

5. Nota comparativa — Casi d'uso

- Caso 1 Appalto servizi nel settore pulizie/manutenzione
- Caso 2 Codici CCNL e flussi Uniemens (PMI 120 addetti)

1. RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1.1 Contesto e ragioni dell’intervento

La proposta dà attuazione all’iniziativa legislativa del CNEL (art. 99 Cost.; l. 30 dicembre 1986, n. 936), con l’obiettivo di rendere **trasparente, contendibile e affidabile** l’ecosistema della contrattazione collettiva nazionale nel settore privato. Si interviene su tre assi:

(i) **sede pubblica** di stipulazione
(ii) **certificazione sostanziale** di idoneità (anti-dumping)
(iii) **registro pubblico** con **codice univoco** integrato nei flussi **INPS/Uniemens** e pubblicazione di **open data**.

L’intervento prende le mosse dall’evoluzione normativa e giurisprudenziale successiva al referendum abrogativo del 1995 sull’art. 19 dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970) e, da ultimo, alla sentenza **Corte cost. n. 156/2025**, che:

- amplia il perimetro di costituzione delle **RSA** alle associazioni **comparativamente più rappresentative sul piano nazionale** secondo la interpretazione della Consulta;
- riconosce la necessità di **criteri oggettivi e non discrezionali** per misurare la rappresentatività, rimettendo al **legislatore** il compito di disciplinare organicamente la materia;
- censura l’uso di **filtri para-normativi** o prassi amministrative che si traducano in meccanismi di esclusione non fondati su legge.

Coerentemente, la giurisprudenza ordinaria (tra cui **Cass. 27711/2023** e **Trib. Milano 2251/2023**) ha ribadito che **nessun CCNL** gode di “patente” preventiva: i minimi retributivi restano sindacabili alla luce dell’art. 36 Cost., con facoltà del giudice di determinarne la misura adeguata quando insufficiente.

Ne consegue che un repertorio pubblico deve avere funzione **descrittiva e certificativa di conformità sostanziale**, non di **accreditamento discrezionale**. La presente proposta intende superare l’attuale sistema, fondato su un sistema della rappresentanza bloccato e su rendite di posizione, per introdurre un modello basato sulla concorrenza leale, **sulla qualità della contrattazione e sulla effettiva libertà di scelta di lavoratori e imprese.**

1.2 Obiettivi specifici

- Garantire **parità di condizioni** tra le parti sociali, preservando l’**autonomia negoziale** e la libertà sindacale (artt. 39 e 3 Cost.).

- Prevenire **dumping contrattuale** e opacità informativa, con un **test sostanziale** su minimi, inquadramenti, orario, salute e sicurezza, welfare, diritti sindacali.
- Integrare **Registro e Codice Univoco** nei flussi **Uniemens**, con **open data** per la verifica pubblica.
- Allineare gli appalti pubblici a CCNL **certificati** per settore, a tutela di lavoratori e concorrenza leale.
- Introdurre il principio del **diritto universale alla trattenuta sindacale** per rendere contendibile la rappresentanza e misurabile su basi omogenee.

1.3 Scelte di sistema

La proposta **non sostituisce** l'autonomia delle parti nelle trattative e nella redazione dei testi contrattuali; colloca tuttavia la **stipulazione formale** in **sede CNEL** (rogito) e subordina la **spendibilità pubblica** del CCNL alla **certificazione di idoneità** rilasciata da una struttura tecnica indipendente (**ACC-CNEL**). Il controllo giudiziale ex art. 36 Cost. resta integro.

2. ARTICOLATO

CAPO I — Disposizioni generali

Art. 1 (Oggetto e finalità)

1. La presente legge disciplina la **stipulazione in sede pubblica**, la **certificazione di idoneità** e la **registrazione** dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) del settore privato.
2. È istituita presso il CNEL l'**Autorità per la contrattazione collettiva** (ACC-CNEL), con compiti di cui ai capi seguenti, nel rispetto dell'autonomia collettiva e dei principi di cui agli artt. 3, 39 e 97 della Costituzione.

Art. 2 (Autorità per la contrattazione collettiva presso il CNEL — ACC-CNEL)

3. L'ACC-CNEL è **struttura tecnica indipendente** dotata di autonomia organizzativa e contabile nei limiti della presente legge.
4. L'ACC-CNEL:

a) convoca le **sessioni pubbliche di stipulazione** dei CCNL;
b) **roga** gli atti di stipulazione, verificando identità e poteri dei firmatari;
c) effettua la **certificazione di idoneità** (anti-dumping) sui CCNL stipulati;
d) gestisce il **Registro pubblico dei CCNL** e rilascia il **codice univoco** integrato nei flussi **INPS/Uniemens**;
e) pubblica **open data** mensili sull'applicazione dei CCNL;
f) svolge funzioni di **monitoraggio**, formula **raccomandazioni** e propone misure correttive al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS).

5. Con **regolamento** del CNEL, adottato entro 90 giorni dall'entrata in vigore, sono definiti: organizzazione, requisiti di indipendenza, incompatibilità, codice etico, trasparenza e accesso civico.

CAPO II — Stipulazione in sede pubblica e certificazione di idoneità

Art. 3 (Sede di stipulazione e rogito)

6. I CCNL del settore privato sono **stipulati presso il CNEL** in **forma pubblica amministrativa** alla presenza del Segretario generale del CNEL o di un suo delegato.
7. Il **rogito** attesta: i soggetti firmatari e i relativi poteri; il settore ATECO; la data e la durata; la richiesta di **certificazione di idoneità**.
8. La stipulazione in sede CNEL è condizione per:

g) l'iscrizione nel **Registro pubblico dei CCNL**;

h) l’attribuzione del **codice univoco**;
i) l’utilizzo del CCNL nei rapporti con le amministrazioni pubbliche e negli appalti.

Art. 4 (Certificazione di idoneità — Test anti-dumping sostanziale)

9. L’ACC-CNEL rilascia la **certificazione** entro 60 giorni dalla stipulazione, verificando la conformità del CCNL ai seguenti standard minimi:

j) **Minimi retributivi** adeguati ex art. 36 Cost., con raffronto ai contratti di riferimento del perimetro merceologico;
k) **Classificazione professionale e inquadramenti** coerenti con il settore;
l) **Orario di lavoro, straordinario, ferie e permessi** non inferiori agli standard di settore;
m) **Salute e sicurezza** e **welfare contrattuale** (sanità/pensione) con contribuzioni certe ove previste;
n) **Diritti sindacali minimi** (permessi, agibilità, pluralismo) e diritto alla delega del lavoratore in favore di qualsiasi sindacato;
o) Coerenza del **campo di applicazione** con la tassonomia **ATECO**.

10. Il giudizio di idoneità è reso pubblico con **motivazione sintetica**; in caso di esito negativo è garantito **contraddittorio** e nuova verifica entro 30 giorni.
11. I CCNL privi di certificazione sono **inefficaci** verso le pubbliche amministrazioni e non possono essere utilizzati come riferimento negli appalti pubblici.

CAPO III — Registro pubblico dei CCNL e integrazione con i flussi Uniemens

Art. 5 (Registro pubblico dei CCNL e codice univoco)

12. È istituito presso il CNEL il **Registro pubblico dei CCNL**, accessibile in via telematica, con **API** (Application Programming Interface) per integrazione nei software paghe.
13. Ad ogni CCNL certificato è attribuito un **codice univoco**, il cui utilizzo è **obbligatorio** nei flussi **INPS/Uniemens**.
14. L’INPS adegua i sistemi informativi entro 180 giorni; il CNEL rende disponibili Registro e API entro 240 giorni.
15. I datori di lavoro sono tenuti all’uso corretto del codice univoco. Le imprese produttrici e distributrici di software per l’elaborazione delle buste paga sono tenute a garantire l’integrazione e la piena operatività dei codici univoci nei loro applicativi entro i termini di cui al comma 3. L’omissione o il ritardo ingiustificato nell’integrazione dei codici, nonché l’omissione o l’uso improprio dei codici da parte dei datori di lavoro, comporta l’applicazione di sanzioni amministrative.

Art. 6 (Open data e diritto di replica)

16. Il CNEL pubblica **open data mensili** su applicazione dei CCNL per settore e territorio, in forma aggregata e nel rispetto della protezione dei dati.
17. Le parti possono presentare **istanze di rettifica** documentate; il CNEL decide entro 30 giorni e pubblica l'esito.

CAPO IV — Rappresentatività, consultazioni e appalti pubblici

Art. 7 (Rilevazione della rappresentatività e consultazioni)

18. L'ACC-CNEL rileva, su base volontaria e con protocolli MLPS-INPS-INAIL, dati oggettivi sulla **rappresentatività** (deleghe contributive, iscritti, RSU/RSA, voti), **senza** effetti escludenti diversi da quelli previsti dalla legge.
19. I dati sono utilizzati ai soli fini **informativi** e di **ponderazione** nelle consultazioni pubbliche; è **vietato** ogni accreditamento discrezionale non fondato su legge.

Art. 8 (Appalti pubblici e clausole sociali)

20. Nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, le stazioni appaltanti assicurano l'applicazione di **CCNL certificati** ai sensi della presente legge, pertinenti al settore e coerenti con l'oggetto dell'appalto.
21. Restano ferme le disposizioni del **Codice dei contratti pubblici**; il presente articolo opera come **principio generale** di tutela del lavoro negli appalti.

CAPO V — Trattenuta sindacale

Art. 9 (Delega contributiva e libertà di scelta)

22. Nello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970) è inserito l'**articolo 26-bis**: «*Il lavoratore ha diritto a delegare il datore alla trattenuta sindacale in favore dell'associazione da lui prescelta, a prescindere dalla sottoscrizione di contratti collettivi applicati. È nulla ogni clausola pattizia ostativa*».
23. Il rifiuto ingiustificato integra **condotta antisindacale** ai sensi dell'art. 28 della medesima legge.

CAPO VI — Vigilanza, sanzioni e disposizioni transitorie

Art. 10 (Vigilanza e sanzioni)

24. L'ACC-CNEL segnala a **INL** e **MLPS** eventuali violazioni relative all'applicazione di CCNL certificati.
25. L'uso fraudolento dei codici o l'indebita spendita della certificazione comporta sanzione amministrativa da **€ 15.000 a € 150.000**.

26. L’attività di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro è orientata alla verifica del rispetto sostanziale degli standard economico-normativi, con particolare riferimento ai CCNL privi della certificazione di idoneità di cui all’Art. 4.
27. La scelta di un datore di lavoro di applicare un CCNL diverso da quello precedentemente in uso, purché regolarmente stipulato in sede pubblica e certificato ai sensi della presente legge, non costituisce di per sé indice di anomalia né giustificazione sufficiente per l’avvio di un procedimento ispettivo.
28. L’avvio di accertamenti ispettivi fondati esclusivamente sulla segnalazione del cambio di un CCNL certificato costituisce abuso d’ufficio e fonte di responsabilità dirigenziale.

Art. 11 (Disposizioni transitorie)

29. I CCNL vigenti alla data di entrata in vigore conservano efficacia per **24 mesi**.
30. Entro **12 mesi** i medesimi CCNL sono **stipulati in sede CNEL** e sottoposti a **certificazione**.

CAPO VII — Copertura finanziaria ed entrata in vigore

Art. 12 (Copertura finanziaria e dotazione organica)

31. È autorizzata l’assunzione a tempo indeterminato di **25 unità** presso il CNEL (aree IV-V) per l’ACC-CNEL.
32. Agli oneri, stimati in **€ 3,8 milioni** per il primo anno (setup IT e assunzioni) e **€ 2,2 milioni** annui a regime (personale e manutenzione), si provvede mediante corrispondente riduzione del **Fondo per le politiche del lavoro** e con quota del **5%** delle sanzioni di cui all’art. 10, comma 2.

Art. 13 (Entrata in vigore)

33. La presente legge entra in vigore il **trentesimo giorno** successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

3. NOTE DI RACCORDO

A) Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori)

34. **Art. 19, comma 1** — Coordinamento con la sentenza **Corte cost. n. 156/2025**: si recepisce la possibilità di costituire RSA anche nell'ambito delle associazioni **comparativamente più rappresentative sul piano nazionale** secondo la ratio della sentenza della Consulta.
35. **Art. 26-bis (nuovo)** — Introdotto con il testo dell'art. 9, comma 1, della presente legge (delega contributiva).

B) Legge 30 dicembre 1986, n. 936 (CNEL)

36. **Art. 10, comma 2-bis (nuovo)** — Attribuisce al CNEL, tramite l'ACC-CNEL, le funzioni di **sede pubblica di stipulazione**, **certificazione di idoneità** e **registro** dei CCNL; gestione Registro/API e open data.
37. **Art. 10-ter (nuovo)** — Rinvia al **regolamento** del CNEL per organizzazione, indipendenza e incompatibilità dell'ACC-CNEL.

C) Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Clausola di coordinamento — Le stazioni appaltanti applicano CCNL **certificati** ai sensi della presente legge per il settore di riferimento; restano fermi gli obblighi in materia di clausole sociali e tutele del lavoro.

D) Nessuna abrogazione espressa

Le disposizioni vigenti restano applicabili in quanto compatibili; la presente legge introduce **principi e strumenti** senza sostituire il controllo giudiziale in tema di art. 36 Cost.

4. APPENDICI

4.A Analisi Tecnico-Normativa

Fonti modificate/coordinate

- L. 300/1970: ricezione effetti Corte cost. 156/2025 su art. 19; inserimento art. 26-bis (check-off).
- L. 936/1986: nuove funzioni CNEL (sede di stipulazione, certificazione, registro, open data).
- Coordinamento generale con d.lgs. 36/2023 (appalti): principio dell'uso di CCNL certificati.

Compatibilità costituzionale

- **Art. 39 Cost.**: permane l'autonomia negoziale; CNEL non diventa parte sostanziale dei CCNL.
- **Art. 3 e 97 Cost.**: criteri oggettivi, trasparenti e non discrezionali; funzione pubblica neutrale.
- **Art. 36 Cost.**: certificazione sostanziale non elimina il controllo giurisdizionale sui minimi.

Atti successivi

- Regolamento CNEL (90 gg): struttura ACC-CNEL, incompatibilità, trasparenza.
- Protocollo tecnico MLPS-INPS-CNEL (180–240 gg): integrazione Uniemens, Registro, API.
- Linee guida ACC-CNEL (120 gg): metodologia test anti-dumping e format motivazioni.

Clausole di salvaguardia

- Tutela dei dati personali (GDPR) per Registro/Open data (solo dati aggregati).
- Nessuna estensione ***erga omnes***: vincolo di certificazione solo per rapporti con PA/appalti.

4.B Analisi di impatto della regolazione

Problema

Opacità nella misurazione della rappresentatività; fenomeni di dumping; uso improprio di repertori informativi come filtri di accesso.

Obiettivi

Trasparenza, parità di condizioni, prevenzione dumping, dati pubblici verificabili, certezza per appalti.

Opzioni considerate

- Status quo (inefficace).
- Soft law/linee guida (insufficienti perché non vincolanti).
- **Scelta:** sede pubblica + certificazione + registro + iscrizione libera + open data.

Impatti attesi

- **Lavoratori**: minori rischi di sotto-inquadramento e minimi insufficienti; maggiore libertà di scelta.
- **Imprese**: certezza applicativa; concorrenza leale; minore contenzioso.
- **PA/Appalti**: standard verificabili; riduzione del rischio di affidamenti con CCNL inidonei.

Monitoraggio e valutazione ex post

Indicatori: % CCNL certificati; tempo medio certificazione; n. rettifiche open data; n. ispezioni; tendenza contenziosa retributiva. **Clausola di valutazione**: relazione al Parlamento dopo 24 mesi, con eventuali proposte correttive.

4.C Valutazione dei costi e cronoprogramma

Costi

- **Anno 1**: € 3,8 mln (IT: € 2,2 mln; personale 25 u.: € 1,4 mln; altro: € 0,2 mln).
- **A regime**: € 2,2 mln/anno (manutenzione IT: € 0,8 mln; personale: € 1,4 mln).
- **Copertura**: riduzione Fondo politiche del lavoro + 5% proventi sanzioni.

Cronoprogramma

- **0–90 gg**: Regolamento ACC-CNEL.
- **0–180 gg**: adeguamento Uniemens; avvio Registro.
- **0–240 gg**: API e open data; prime certificazioni.
- **0–12 mesi**: migrazione CCNL esistenti in sede CNEL; certificazioni prioritarie.
- **0–24 mesi**: pieno regime.

5. NOTA COMPARATIVA — CASI D'USO

La proposta interviene su tre colli di bottiglia strutturali del sistema: check-off, codici CCNL/Uniemens, appalti pubblici. Di seguito due casi d'uso reali e tipici, con confronto tra lo stato vigente e gli effetti della proposta di legge.

Caso 1 — Appalto servizi (multilotto) nel settore pulizie/manutenzione

Scenario: Bando multilotto da 20 M€/anno. Il capitolato richiede l'applicazione di "contratti comparativamente più rappresentativi". Un operatore economico applica un CCNL alternativo con standard equivalenti.

Profilo	Stato vigente	Con proposta Confintesa
Clausole di qualificazione	Richiamo ai "maggiormente rappresentativi" → barriera soggettiva	Certificazione di idoneità → criterio oggettivo e sostanziale
Standard minimi	Non verificati sistematicamente; affidati alla sigla	Test anti-dumping su minimi, orario, 13ª, ferie, TFR, SSL, welfare, diritti sindacali
Ammissibilità offerta	Rischio esclusione per "anomalia del costo del lavoro"	CCNL certificato = ammissibile. Focus sugli standard, non sulla sigla
Contenzioso	Elevato: ricorsi su clausole soggettive e discrezionali	Ridotto: criterio oggettivo sugli standard, non sul "bollino"
Effetti concorrenza	Platea ristretta; rendite di posizione	Maggiore platea, più offerte valide; ribassi patologici mitigati dagli standard
Onere PA	Minimo ma discrezionale	Minimo e oggettivo: check-list standard già definiti dalla certificazione
KPI	Non misurabili	Quota gare con CCNL certificati; % offerte ammesse; ricorsi

Caso 2 — Codici CCNL e flussi Uniemens (PMI 120 addetti)

Scenario: PMI con 120 addetti migra a un CCNL alternativo. Il provider paghe non dispone del codice; Uniemens scarta i flussi; impossibile attivare il check-off e accedere alle agevolazioni sui premi.

Profilo	Stato vigente	Con proposta Confintesa
Rilascio codice	SLA indefiniti, ritardi, rifiuti "non mappato"	Registro pubblico CNEL con codice univoco; integrazione obbligatoria nei flussi INPS entro 180 gg
Canale contributivo	Bloccato fino al rilascio	Codice univoco operativo dal momento della certificazione di

		idoneità
Software paghe	Nessun obbligo; integrazione discrezionale	Obbligo di integrazione con API del Registro; sanzioni per ritardo (€ 15.000–150.000)
Check-off	Impossibile per mesi → perdita iscritti	Diritto universale alla delega (Art. 26-bis Statuto lavoratori); attivazione immediata
Visibilità statistica	CCNL invisibile nei flussi	Subito nei flussi tramite codice univoco; open data mensili pubblicati dal CNEL
Costi aziendali	Doppie elaborazioni, retroazioni manuali	Ridotti: un codice, un flusso, niente scarti
KPI	Non misurabili	Tempo medio rilascio codici; % scarti Uniemens; n. deleghe check-off attivate

Roadmap attuativa

- **Entro 90 gg**: regolamento ACC-CNEL; adeguamento tracciati Uniemens; avvio Registro pubblico.
- **Entro 180 gg**: integrazione codice univoco nei flussi INPS; prime certificazioni di idoneità.
- **Entro 240 gg**: API e open data operativi; clausola di equivalenza recepita nei capitolati tipo.
- **Dashboard trimestrale**: monitoraggio MEF-INPS-CNEL su KPI: codici rilasciati, scarti Uniemens, gare con CCNL certificati, contenzioso.