



**ADAPT**

*Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali*

## *Competenze e procedure della certificazione*

---

di *DOMENICO GAROFALO*

*Professore associato di diritto del lavoro presso la Facoltà di giurisprudenza  
sede di Taranto dell'Università degli studi di Bari*

**Working paper n. 13/2005**

---

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001  
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

## Introduzione

La riflessione che si va a sviluppare sul tema delle competenze e procedure della certificazione, essenzialmente ricostruttiva della disciplina in materia anche alla luce degli interventi ministeriali, viene articolata in quattro sezioni, relative a 1) composizione delle varie commissioni; 2) procedimento; 3) provvedimento; 4) regolamento interno e codici di buone pratiche, con l'obiettivo di contribuire a mettere a fuoco la funzione della certificazione.

Non può prescindersi, ovviamente, dal verificare a che punto sia l'implementazione della disciplina legale tramite la decretazione ministeriale da essa prevista<sup>i</sup>. Dei provvedimenti attesi ne sono stati adottati solo due e cioè il d.m. 14.6.2004, che istituisce l'albo delle commissioni di certificazione universitarie, e il d.m. 21.7.2004, che regola l'istituzione delle commissioni presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province. Come si vede, manca ancora la decretazione sui codici di buone pratiche *infra*, tassello fondamentale per il funzionamento dell'istituto della certificazione e per la tenuta di quest'ultima in sede di eventuale sindacato giudiziale.

## La composizione delle varie commissioni

## Le commissioni presso la DPL e la Provincia

Il primo profilo da esaminare riguarda la composizione delle varie commissioni di certificazione, previste dall'art. 76 d.lgs. n. 276/2003 (d'ora innanzi d.lgs. 276).

Partendo dalla Commissione presso la DPL, la stessa è composta dal dirigente preposto, presidente, che assicura una elevata e qualificata attenzione da parte dell'ufficio all'attività in esame; da due funzionari addetti al servizio politiche del lavoro (in mancanza anche di altri uffici); da un rappresentante dell'INPS; da un rappresentante dell'INAIL. In totale quindi 5 componenti con diritto di voto<sup>ii</sup>.

Alle riunioni della Commissione partecipano a titolo consultivo, sicché la loro assenza non incide sulla validità della seduta, un rappresentante dell'Agenzia delle Entrate nonché un rappresentante del Consiglio Provinciale degli Ordini Professionali "di appartenenza dei soggetti di cui all'art. 1 della legge n. 12/1979"<sup>iii</sup>; si tratta delle componenti professionali in materia giuslavoristica<sup>iv</sup> e cioè i consulenti del lavoro; i dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali, gli avvocati<sup>v</sup>.

Il dilemma se remunerare o meno la partecipazione alle riunioni, con gli ovvii rischi connessi ad entrambe le competenze ad essa spettanti in materia di costituzione di specifici organismi collegiali presso gli organi periferici del Ministero del lavoro, all'avvio delle Commissioni di certificazioni provvede, con provvedimento giuntale, la

Provincia, attribuendo la rappresentanza al direttore della Ripartizione provinciale del lavoro<sup>vi</sup>.

Secondo il Ministero del Lavoro, nell'ottimistica previsione di cospicui carichi di lavoro, è possibile costituire una o più sottocommissioni con funzioni istruttorie, alle cui riunioni partecipano anche i componenti con compiti consultivi<sup>vii</sup>.

Commissioni di certificazione, non alternative alle prime<sup>viii</sup>, possono essere istituite presso le Province<sup>ix</sup>, ovviamente con una composizione parzialmente diversa, prevedendosi la presenza, con diritto di voto, del dirigente del Servizio provinciale per l'impiego, in qualità di presidente; di tre funzionari del servizio provinciale competente; di un rappresentante dell'INPS; di un rappresentante dell'INAIL; di due rappresentanti sindacali designati dalle O.O. S.S. comparativamente più rappresentative a livello provinciale; ed infine di due rappresentanti dei datori, designati dalle organizzazioni rappresentative a livello provinciale<sup>x</sup>.

Anche per le commissioni provinciali è prevista la presenza a titolo consultivo, sicché la loro assenza non incide sulla validità della seduta, degli stessi soggetti che partecipano a quelle costituite presso la D.P.L.<sup>xi</sup>.

Per le commissioni istituite presso le D.P.L. e le Province, la competenza territoriale viene individuata con riferimento alla circoscrizione in cui si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale "sarà" addetto il lavoratore (art. 77, co. 1, 1° c.p.v). L'uso del verbo al futuro rimanda ad un rapporto non già esistente ma che si va ad instaurare ovvero già in essere che si va a novare, come si ricava dalla successiva disposizione sull'attività di consulenza e assistenza alle parti (<< sia in relazione alla stipulazione del contratto di lavoro .... sia in relazione alle modifiche del programma negoziale medesimo....>>) (art. 81) ; nello stesso senso depone la norma sulle rinunzie e transazioni sottoscritte in sede di certificazione della collaborazione a progetto, relative a <<diritti derivanti da un rapporto di lavoro già in essere>> (art. 68), ovviamente diverso da quello che avrà origine per effetto del contratto certificato.

Presso la DPL o la Provincia può essere costituita una specifica commissione per la certificazione del regolamento *ex* art. 6 l. 142/01<sup>xii</sup> composta da un funzionario o altro soggetto indicato dalla provincia, con funzioni di presidente; e in maniera paritetica dai rappresentanti delle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle O.S. dei lavoratori, comparativamente più rappresentative<sup>xiii</sup>. La procedura prevista per la certificazione dei contratti di lavoro<sup>xiv</sup> si applica anche per

## Le commissioni presso gli enti bilaterali

quella dei regolamenti interni delle cooperative<sup>xv</sup> e dei contratti di appalto<sup>xvi</sup>.

**C**on riferimento alle commissioni istituite su iniziativa degli Enti Bilaterali sono previste due ipotesi; la prima è quella della commissione costituita presso l'Ente Bilaterale operante <<nell'ambito territoriale di riferimento>>; la seconda è quella della commissione costituita presso l'Ente Bilaterale operante <<a livello nazionale>><sup>xvii</sup>.

La possibilità accordata agli Enti Bilaterali di operare nel campo della certificazione, porta in emergenza il fenomeno dei c.d. Enti Bilaterali atipici, cioè di livello locale, costituiti da organizzazioni sindacali non comparativamente più rappresentative.

Il decreto legislativo 276 nel conferire una serie di prerogative agli Enti Bilaterali, rinvia alla definizione degli stessi, *sub* art. 2 lett. h), quali <<organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative...>>; di qui il problema dell'ammissibilità o meno dei c.d. Enti Bilaterali atipici, non riconducibili a queste ultime.

La risposta al quesito è promanata dal Ministero del lavoro che, pur non ritenendoli fuori legge, ha escluso che ad essi possano accordarsi le prerogative previste dal d.lgs. 276 <sup>xviii</sup>, in evidente sintonia con quanto a suo tempo sostenuto dalla Corte Costituzionale a proposito delle scelte fatte dalla l. 300/70 in tema di rappresentatività sindacale.

Il problema, invero, non può ritenersi risolto, in quanto sia la legge 30/03 (art. 1 co. 2 lett. l) sia tutte le norme del d.lgs. 276 che attribuiscono competenze agli Enti Bilaterali, tra cui proprio l'art. 76 co. 1 lett. a) in tema di certificazione, riconducono il criterio selettivo della rappresentatività comparata non solo al livello nazionale ma anche a quello territoriale. Si pone, quindi, l'esigenza di come misurare la maggiore rappresentatività comparata a livello territoriale.

Qualche prima indicazione promana dalle leggi regionali, che prevedono un'indagine sulla consistenza associativa delle organizzazioni sindacali a livello regionale per la valutazione della loro rappresentatività<sup>xix</sup>.

non è tanto la possibile emersione di diversi criteri selettivi regionali, quanto l'esistenza nelle varie realtà regionali di differenti livelli di rappresentatività comparata in capo alle varie organizzazioni sindacali (vedi l'esperienza dei CLES).

Per le Commissioni istituite presso gli enti bilaterali, il legislatore delegato ha previsto che le parti <<devono rivolgersi alle Commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro>> (art. 77, co. 1, 2° cpv.). L'espressione <<rispettive>> rimanda all'appartenenza a tali associazioni ovvero all'iscrizione alle stesse, pena in mancanza la non utilizzabilità di questa sede di certificazione. La possibile censura di illegittimità costituzionale per compressione della libertà sindacale *ex art. 39 Cost.*, è superabile sol che si consideri l'alternatività della sede bilaterale con le altre previste dall'art. 76, sicché nessuno è obbligato ad iscriversi all'associazione da cui promana la commissione bilaterale, potendo liberamente rivolgersi a qualcuna delle altre.

Da tale lettura della norma discende, ovviamente, una limitazione del raggio di azione delle commissioni bilaterali di certificazione, che non potranno prendere in considerazione se non le istanze provenienti da soggetti iscritti; il che a ben guardare più che rafforzarne l'operatività potrebbe ridurla, diventando preferibile per le parti rivolgersi alle altre sedi pur di non iscriversi all'associazione sindacale, per gli effetti che ne derivano in termini di efficacia del contratto collettivo.

La prospettiva cambierebbe totalmente se l'espressione "rispettive" rimandasse non già all'iscrizione all'associazione sindacale bensì al settore di appartenenza, sotto il profilo della contrattazione applicabile al rapporto. Ed infatti, in questo caso la limitazione della facoltà di scelta della commissione alla quale le parti possono rivolgersi, non si espanderebbe al punto da obbligare le parti ad iscriversi alla organizzazione/associazione sindacale, cui afferisca l'Ente Bilaterale che ha istituito la Commissione. Ovviamente il vincolo in tal senso posto in capo alle parti opererebbe anche per la Commissione, che non potrebbe certificare contratti di lavoro che rientrino nella competenza della Commissione istituita presso l'Ente Bilaterale di altro settore. La scelta tra le due opzioni interpretative prospettate non è agevole per la cripticità della lettera della norma (<<rispettive>>). In favore della prima lettura milita l'essere l'Ente Bilaterale un istituto che, a prescindere dalle funzioni attribuitegli dalla legge, nasce dal e vive nel contratto collettivo, con la conseguenza che la matrice autonoma che ne connota l'esistenza non può non condizionarne l'attività e le prerogative. Del resto è la legge a prevedere che il contributo *ex art. 25 l. 845/78* può essere versato al Fondo paritetico interprofessionale per

Le commissioni presso le università

la formazione continua, in alternativa al Fondo di rotazione per la formazione professionale, a condizione ovviamente che si aderisca al primo<sup>xx</sup>, senza che si obietti che quest'ultima condizione costituisca coartazione della libertà sindacale.

**I**nfine, commissioni di certificazione possono essere istituite presso le Università pubbliche e private, comprese le Fondazioni universitarie, registrate nell'albo *ad hoc* costituito<sup>xxi</sup>.

Sulla composizione di queste commissioni incide sicuramente la previsione che ne consente la costituzione <<esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo>>, *ex art. 66 d. P.R. 382/80*.

Le competenze in materia di certificazione non vengono dunque attribuite alle Università in quanto tali, ma a docenti a tempo pieno di diritto del lavoro che svolgono, in regime di convenzione con soggetti privati, attività di vera e propria consulenza *intra moenia*. Questa attività potrebbe rappresentare un sistema di finanziamento delle Università ed inoltre sarebbe possibile, integrare la commissione di certificazione mediante la partecipazione di professionisti ed operatori della materia<sup>xxii</sup>.

Le commissioni unitarie di certificazione

**P**er concludere, va segnalato che le varie sedi di certificazione possono stipulare convenzioni con le quali prevedano la costituzione di una commissione unitaria di certificazione <sup>xxiii</sup>.

In caso di stipulazione della convenzione, le modalità di costituzione e di funzionamento della Commissione unitaria sono stabilite dalla convenzione stessa nel rispetto dei principi e delle previsioni contenute nel d.m. 21.7.2004 nonché di quelli fissati da eventuali accordi interconfederali intervenuti in materia, ai sensi dell'art. 86, co. 13, d.lgs. 276<sup>xxiv</sup>

Nel documento necessario ad ottenere l'iscrizione all'Albo delle commissioni istituite presso le Università, deve essere indicata l'eventuale convenzione *ex art. 76 co. 3 d.lgs. 276*<sup>xxv</sup>.

Il procedimento. L'istanza

**I**l decreto legislativo n. 276 rimette ad un emanando decreto del Ministro del lavoro, la definizione di appositi moduli e formulari per l'attivazione e la realizzazione della procedura di certificazione<sup>xxvi</sup>.

In attesa di tale decreto, per la cui emanazione il d.lgs 176 non ha fissato termine, Circ. Min. Lav. n. 48 prevede l'utilizzabilità del modello ad essa allegato.

La richiesta di certificazione può essere effettuata ai fini degli effetti civili, amministrativi, previdenziali e fiscali<sup>xxvii</sup>. E' possibile quindi proporre l'istanza per un fine escludendo gli altri; considerando che specie i profili previdenziali e fiscali sono strettamente connessi alla qualificazione del rapporto e quindi del reddito imponibile, v'è da chiedersi che effetto produca tale possibilità accordata alle parti.

Il Ministero del lavoro ha precisato che la mancata indicazione dei fini per i quali si chiede la certificazione rende improcedibile l'istanza.

Questa, redatta sull'apposito modulo, deve essere presentata in carta da bollo; sottoscritta in originale da entrambe le parti; con allegata copia del documento di identità delle stesse<sup>xxviii</sup>.

Inoltre, nella istanza, le parti devono dichiarare esplicitamente che non vi sono altri procedimenti certificatori pendenti e che non sono stati emessi precedenti provvedimenti di diniego sulla medesima istanza oppure, ove esistenti, devono allegarne copia <sup>xxix</sup>.

## L'audizione

I decreto ministeriale 21.7.2004 prevede la presenza delle parti personalmente dinanzi alla Commissione e solo "per comprovate motivazioni valutate dal Presidente", possono essere rappresentate da un delegato<sup>xxx</sup>.

L'audizione può essere effettuata con l'assistenza delle rispettive Organizzazioni Sindacali o di categoria ovvero di un professionista abilitato; tale assistenza è necessaria se la parte non compare personalmente ma tramite un delegato<sup>xxxi</sup>.

L'eventuale assenza di una parte rende improcedibile l'istanza, che però può essere ripresentata<sup>xxxii</sup>.

L'audizione è finalizzata all'assunzione di informazioni sui fatti e sugli elementi dedotti o da dedurre nel contratto di lavoro di cui si chiede la certificazione<sup>xxxiii</sup>.

La sanzione dell'improcedibilità ove una parte sia assente o non idoneamente rappresentata nonché; l'oggetto dell'audizione, mostrano l'importanza che viene riconosciuta alla presenza delle parti all'interno del procedimento di certificazione, allo scopo di invertire le "cattive" pratiche che caratterizzano il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi alla commissione presso la D.P.L., il cui ruolo, nell'esperimento del tentativo è praticamente inesistente; ed infatti la stessa sovente si limita a registrare la mancata comparizione o il mancato accordo ovvero a formalizzare l'accordo raggiunto prima

L'attività  
consulenza  
assistenza

di  
e

della comparizione; in molti casi poi la commissione rende irrevocabile la rinuncia del lavoratore mascherata da un accordo inesistente, per mancanza di reciproche concessioni.

**N**el corso del procedimento, la Commissione <<presta attività di consulenza e assistenza>> in relazione sia alla stipulazione del contratto di lavoro e del relativo programma negoziale, sia alle modifiche di quest'ultimo, concordate nel corso del rapporto, con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti e alla esatta qualificazione dei contratti<sup>xxxiv</sup>.

Sostanzialmente la commissione nella fase iniziale del procedimento, acquisiti i dati documentali e sentite le parti, può fornire consigli e indicazioni a queste ultime, sia in ordine ai diritti indisponibili *ex art. 2113 c.c.* sia per quanto concerne la qualificazione del contratto.

Per supportare anche tale attività di consulenza della Commissione, il d.lgs. 276 prevede l'adozione con apposito decreto del Ministro del lavoro, da un lato di codici di buone pratiche per individuare le clausole indisponibili in sede di certificazione, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi; dall'altro lato di appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto, che tengano conto degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro<sup>xxxv</sup>.

Questa attività di consulenza e assistenza della commissione, che donde la previsione della presenza personale delle parti, è in sintonia col d.lgs. n. 124/2004, teso, com'è noto, a valorizzare l'attività di promozione e prevenzione della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, che si affianca così a quella tradizionale di vigilanza svolta dal servizio ispezione del lavoro<sup>xxxvi</sup>.

L'attività di assistenza e consulenza deve essere <<effettiva>> (art. 81 d.lgs. 276) e quindi non meramente burocratica, pur non assumendo un valore giuridico di natura vincolante.

La procedura

**L**a disciplina della procedura è disseminata, all'interno del d.m. 21.7.2004, in più disposizioni, mentre i principi generali sono enunciati nell'art. 78 del d.lgs. 276/03. Va subito ricordato che le commissioni di certificazione possono determinare nel proprio regolamento (*infra*) <<le eventuali ulteriori fasi procedurali>><sup>xxxvii</sup>.



## L'avvio del procedimento

L'inizio del procedimento è affidato ad una comunicazione alla DPL, che a sua volta la inoltra alle "autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti"<sup>xxxviii</sup>.

La trasmissione del calendario con l'indicazione delle relative pratiche, a INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate, ha valore di comunicazione *ex art. 78*.<sup>xxxix</sup> Conseguentemente Circ. 48, precisa che quest'ultima deve contenere l'indicazione esatta delle istanze di certificazione che verranno esaminate in ogni seduta (parti-tipologia-effetti). Se ci sono altre autorità nei cui confronti l'atto di certificazione produrrà effetti, la comunicazione va fatta anche a loro.

## L'istruttoria

Convocate le parti, anche a mezzo fax o email<sup>xl</sup>, si procede, all'istruttoria, alla quale sono dedicate numerose disposizioni.

In primo luogo le pubbliche autorità possono presentare eventuali osservazioni in qualsiasi momento e comunque fino al termine della seduta della Commissione<sup>xli</sup>.

Le parti devono allegare all'istanza l'originale del contratto sottoscritto e l'ulteriore documentazione che venga richiesta ad integrazione<sup>xlii</sup>.

L'allegazione del contratto sottoscritto, a rapporto non ancora iniziato, consente una riflessione sugli effetti che su di esso spiega il diniego di certificazione, che andrebbero esclusi salvo che le parti non abbiano configurato la mancata certificazione come condizione risolutiva del contratto.

A proposito dell'ulteriore documentazione, Circ. 48 precisa che l'espressione "documentazione" va intesa in senso funzionale e non meramente materiale, quindi comprende anche la prospettazione degli elementi di fatto richiesti alle parti in sede di audizione e in quella sede documentati.

Fra i membri della Commissione viene nominato un relatore che predispose apposita scheda riepilogativa, nella quale effettua una ricognizione dei requisiti richiesti dalla legge per la tipologia per cui si chiede la certificazione<sup>xliii</sup>; delle dichiarazioni rese dalle parti e dell'attività svolta dalla Commissione deve redigersi verbale da allegare al provvedimento finale di certificazione<sup>xliv</sup>.

Il procedimento deve concludersi entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza ovvero della ulteriore documentazione integrativa<sup>xlv</sup>.

In attesa che venga emanato il decreto ministeriale che adotti i codici di buone pratiche (*infra*), le Commissioni operano in base al regolamento interno, che deve essere

trasmesso alle due direzioni generali per la tutela delle condizioni di lavoro e per l'attività ispettiva<sup>xlvi</sup>.

Circ. 48 precisa che la Commissione deve intendersi regolarmente costituita quanto risultino presenti tutti i membri di diritto della stessa (non anche quelli consultivi)<sup>xlvii</sup>; il provvedimento di certificazione deve essere deliberato a maggioranza dei membri di diritto, sentiti i membri consultivi presenti, i quali debbono comunque sottoscriverlo ai sensi e ai fini della sua validità<sup>xlviii</sup>.

L'art. 7 d.m. 21.7.2004, chiarendo la locuzione abbastanza impropria contenuta nell'art. 78 co. 3 d.lgs. 276 (5 anni a far data dalla loro scadenza), prevede che i contratti certificati e i relativi fascicoli, contenenti la documentazione, devono essere conservati presso la DPL e la Provincia (a seconda della titolarità della certificazione) per almeno 5 anni a far data dalla estinzione del contratto. Sembra pacifico che il termine quinquennale di conservazione della certificazione coincida con quello prescrizione dei contributi obbligatori di previdenza ed assistenza, essendo quindi funzionale all'attività di accertamento della eventuale omissione. L'archiviazione può avvenire anche in via informatica.

### L'improcedibilità dell'istanza

**V**arie sono le ipotesi di improcedibilità della istanza, e cioè per mancata indicazione nella istanza dei fini per i quali si chiede la certificazione<sup>xlix</sup>; per mancata presentazione di una delle parti<sup>l</sup>; per la pendenza di un procedimento di certificazione davanti allo stesso o altro organo di certificazione<sup>li</sup>.

Ove adottato un provvedimento di diniego di certificazione, una successiva istanza può essere proposta davanti allo stesso o diverso organo, solo se fondata su presupposti o motivi diversi; della procedibilità decide la Commissione<sup>lii</sup>.

### Il provvedimento di certificazione

**L'**atto di certificazione deve essere motivato in quanto atto amministrativo, deve contenere l'indicazione dei rimedi impugnatori esperibili, del termine nonché dell'autorità cui è possibile ricorrere, nonché l'esplicita menzione degli effetti (civili, amministrativi, previdenziali e fiscali) in relazione ai quali è chiesta la certificazione<sup>liii</sup>.

Si tratta, quindi, di un provvedimento amministrativo, motivato indicando la traccia seguita per la valutazione del contratto da certificare ed allegando il verbale di audizione<sup>liiv</sup>.

I rimedi impugnatori previsti dalla legge sono due<sup>liv</sup>. Il primo consiste nel ricorso al Giudice del lavoro, previo tentativo obbligatorio di conciliazione, per erronea

## I codici di buone pratiche

qualificazione del contratto oppure per difformità tra programma negoziale certificato e successiva attuazione oppure per vizi del consenso. Il secondo rimedio è rappresentato dal ricorso al TAR, per violazione del procedimento o eccesso di potere.

Tornando al provvedimento di certificazione, lo stesso deve dare atto di tutte le fasi procedurali, compresa la presenza dei rappresentanti di INPS, INAIL, e Agenzia delle Entrate e delle osservazioni da essi presentate<sup>lvi</sup>.

Copia del provvedimento, in bollo, viene consegnato alle parti; il diniego viene rilasciato in carta libera.

**S**trumento di sicuro rilievo per l'attività di certificazione è costituito dai codici di buone pratiche per individuare le clausole indisponibili in sede di certificazione, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi<sup>lvii</sup>.

A tanto avrebbe dovuto già provvedere, entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. 276, il Ministro del lavoro, con proprio decreto, recependo le indicazioni contenute negli accordi interconfederali, ove esistenti, stipulati da associazioni dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Analogamente prevede in materia di appalti, l'art. 84 co. 2 del d.lgs. 276, al fine di adottare codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore. In questo caso il decreto può attingere anche agli accordi di categoria oltreché interconfederali.

Molto si è discusso circa il valore giuridico di tali codici, optandosi per quella meramente ricognitiva del diritto vigente, non potendo incidere sulla configurazione dei diritti come indisponibili.

In via transitoria e in attesa della decretazione ministeriale, le Commissioni di certificazione operano in base al proprio regolamento<sup>lviii</sup>.

Va detto che nei regolamenti sin'ora adottati come pure nella Circ. n. 48 non v'è traccia degli indici qualificatori, ivi reperendosi piuttosto alcune linee guida.

Ulteriore supporto all'attività di certificazione è rappresentato dai moduli e formulari, anch'essi definiti con decreto del Ministro del lavoro tenendo conto degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto, come autonomo o subordinato, in relazione alle diverse tipologie di lavoro.

La norma sui moduli e sui formulari invero non brilla per chiarezza, ponendo una serie di interrogativi; viene da chiedersi in primo luogo che significato abbia l'espressione "orientamenti giurisprudenziali prevalenti" e cioè quale sia il criterio di misurazione; in secondo luogo il riferimento alle diverse tipologie di lavoro non coinvolge automaticamente la qualificazione del contratto come autonomo o subordinato.

Ultimo supporto all'attività delle commissioni di certificazione operanti presso la Direzione Provinciale del lavoro o la Provincia ovvero della Commissione unitaria, ove costituita, è rappresentato dalle attività di carattere formativo e informativo sugli argomenti oggetto delle procedure di certificazione, organizzate, nei limiti delle risorse destinate alle predette finalità, dal Ministero del lavoro e dalle Province, con lo scopo di garantire un uniforme comportamento da parte delle Commissioni<sup>lix</sup>.

## Conclusioni

L'analisi della normativa sugli organi e sulle procedure di certificazione, anche alla luce della decretazione ministeriale, consente di apprezzare il contributo che essa tenta di fornire sulla strada della deflazione del contenzioso lavoristico, non solo con la certificazione ma anche attraverso il riorientamento dell'attività di conciliazione, svolta dalle commissioni a tal fine costituite presso le DPL, che può acquistare credibilità ove assuma l'attività di certificazione come paradigma di gestione delle controversie di lavoro. Certo resta il problema della sindacabilità giudiziale sulla qualificazione del contratto di lavoro operata attraverso la procedura di certificazione, in conseguenza della sua non opponibilità ai terzi, specie agli enti previdenziali; ma a ben guardare si tratta di un problema vecchio già postosi per i negozi dismissivi *ex art. 2113 ult. co. c.c.*, ad ulteriore conferma non solo della contiguità dei due istituti ma anche dell'inutile rumore che ha accompagnato il varo del nuovo istituto a fronte del silenzio sull'*art. 2113 ult. co. c.c.*, con la non trascurabile differenza che la diversa composizione delle due commissioni, determina una maggiore garanzia per il lavoratore in seno a quella di certificazione rispetto a quella di conciliazione, il che dovrebbe incidere anche sul margine di sindacabilità giudiziale.

---

<sup>i</sup> I decreti ministeriali previsti in tema di certificazione sono i seguenti: *ex art. 76 co. 1 b)* per l'istituzione delle commissioni presso le Direzioni Provinciali del Lavoro, d'ora innanzi D.P.L. e le Province; *ex art. 76 co. 2* per l'istituzione dell'albo ministeriale di iscrizione delle università; *ex art. 76 co. 2* per indicare le tipologie di lavoro in relazione alle quali le università devono inviare studi ed elaborati contenuti indici e criteri giurisprudenziali di qualificazione dei contratti di lavoro; *ex art. 78 co. 4* per l'adozione di codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi; *ex art. 78 co. 5* per la definizione degli appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto e del relativo programma negoziale; *ex art. 84 co. 2* per l'adozione di codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino (tali codici e indici presuntivi recepiscono ove esistenti le indicazioni contenute negli accordi interconfederali).

<sup>ii</sup> V. art. 1 co. 2 e 4, d.m. 21.7.2004.

<sup>iii</sup> V. art. 1, co. 5, d.m. 21.7.2004.

<sup>iv</sup> V. Circ. Min. Lav. 15.12.2004, n. 48, d'ora innanzi Circ. 48.

<sup>v</sup> Nel silenzio del d.m. 21.7.2004, secondo Circ. 48, il rappresentante degli ordini professionali e della Agenzia delle Entrate, viene individuato di volta in volta per ogni singola seduta della Commissione; dall'analisi dei provvedimenti istitutivi delle varie commissioni presso le D.P.L. emerge un generalizzato comportamento difforme, essendo stato nominato un rappresentante permanente, individuato per gli ordini professionali nel presidente di ognuno di essi.

<sup>vi</sup> V. art. 3, co. 2, d.PR. 26.1.80 n. 197, come modificato dall'art. 1, d.lgs. 14.10.2004, n. 283.

<sup>vii</sup> V. Circ. 48.

<sup>viii</sup> L'art. 76 co. 1 b) d.lgs. 276, nel prevedere la costituzione delle commissioni di certificazione oltre che presso le D.P.L., altresì presso le province, non precisa se le stesse siano alternative o concorrenti; il d.m. 21.7.2004, che disciplina il funzionamento di entrambe (art.1), nulla dice. La dottrina che si è occupata del tema, partendo dall'ipotesi del concorso, ha tendenzialmente valutato la scelta legislativa come coerente con le competenze delle province in tema di mercato del lavoro [Ghera, "La certificazione dei contratti di lavoro", in De Luca Tamajo - Rusciano - L. Zoppoli, "Mercato del Lavoro. Riforme e vincoli di sistema", Napoli, ES, 2004, 277 ss. e Tursi, "La certificazione dei contratti di lavoro", in Magnani - Varesi (a cura di), "Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali, Torino, Giappichelli, 2005, 595 ss.] ma scarsamente funzionale per l'assenza di esperienza, in capo alle stesse, in materia di controversie di lavoro [Speziale, "Art. 76. Gli organi abilitati alla certificazione", in Bellocchi - Lunardon - Speziale (a cura di), "Tipologie contrattuali a progetto e occasionali, certificazione dei rapporti di lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003 m. 276" coordinato da Carinci F., Milano, Ipsoa, 2004, 162 ss.; Angiolini - Fassina, "Sulle procedure di certificazione", in Ghezzi (a cura di), "Il lavoro tra progresso e mercificazione". Roma, Ediesse, 2004, 357 ss.; Tullini, "Art. 78. Procedimento di certificazione e codici di buone pratiche", in Gragnoli - Perulli (a cura di), "La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali", Padova, 2004, 831 ss.. Viceversa critico sul concorso, con un'opzione in favore della competenza delle province, è Nogler ["Articoli 75 - 81", in Pedrazzoli (coordinato da), "Il nuovo mercato del lavoro", Bologna, Zanichelli, 2004, 869 ss.; "Statuto dei lavori e certificazione", in D.R.I., 2004, 235 ss.; "La certificazione dei contratti di lavoro", in Q.D.L.R.I., n. 102, 2004, 203 ss.].

<sup>ix</sup> Sulla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 lett. e), f) l. 30/03, la Corte Costituzionale si è pronunciata negativamente nella nota sentenza n. 50/05, sulla base dell'argomentazione che la certificazione afferisce alla disciplina del rapporto di lavoro e quindi rientra nella materia "ordinamento civile" e in parte in quella "giurisdizione e nome processuali", entrambe di competenza statale.

- 
- <sup>x</sup> Secondo Tiraboschi M., la presenza nella commissione dei rappresentanti sindacali *sub e*) lett. f) potrà garantire, con maggiore efficacia, una reale attività di consulenza e assistenza alle parti. ["Certificazione dei contratti di lavoro", in *Adapt*, Boll. n. 6 del 19.2.2005].
- <sup>xi</sup> V. art. 1, co. 3, 4 e 5, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xii</sup> V. art. 83, co. 2, d.lgs. 276.
- <sup>xiii</sup> V. art. 8, d.m. 21.7.04.
- <sup>xiv</sup> V. artt. 1-7, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xv</sup> V. art. 8, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xvi</sup> V. art. 9, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xvii</sup> V. art. 76, co. 1, lett. a), d.lgs. 276.
- <sup>xviii</sup> Nota Min. Lav. 29.7.05, n. 15/0015614.
- <sup>xix</sup> Così l.r. FVG 9.8.2005 n. 18, (art. 2 lett. f); *adde* l.r. Emilia Romagna 30.6.2003, n. 12; REG. Toscana 8.8.2003 n. 47.
- <sup>xx</sup> V. art. 118, co. 1, l. 388/00.
- <sup>xxi</sup> V. art. 76, co. 1, lett. c, d.lgs. 276.
- <sup>xxii</sup> V. Tiraboschi M., *Certificazione dei contratti di lavoro*, in *ADAPT*, Bollettino n. 6 del 19.2.2005.
- <sup>xxiii</sup> V. art. 76, co. 3, d.lgs. 276.
- <sup>xxiv</sup> V. art. 1, co. 8, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxv</sup> V. art. 3, co. 2, d.m. 14.6.2004.
- <sup>xxvi</sup> V. art. 78, co. 5, d.lgs. 276.
- <sup>xxvii</sup> V. art. 3, co. 3, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxviii</sup> V. art. 3, co. 2, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxix</sup> V. art. 12, co. 4, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxx</sup> V. art. 5, co. 1 e 3 d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxxi</sup> V. art. 5, co. 4, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxxii</sup> V. art. 5, co. 1, 2° cpv., d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxxiii</sup> V. art. 5, co. 2, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxxiv</sup> V. artt. 4 d.m. 21.7.2004 e 81 d.lgs. 276.
- <sup>xxxv</sup> V. art. 78, co. 4 e 5.
- <sup>xxxvi</sup> Così Circ. 48.
- <sup>xxxvii</sup> V. artt. 78, co. 2, d.lgs. 276 e 12, co. 1, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xxxviii</sup> V. art. 78, co. 2, lett. a), d.lgs. 276.
- <sup>xxxix</sup> V. art. 1, co. 6, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xl</sup> V. art. 2, co. 2, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xli</sup> V. art. 78, co. 2, lett. a), d.lgs. 276/03 nonché art. 1 co. 6 d.m. 21.7.2004.
- <sup>xlii</sup> V. art. 3, co. 1, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xliiii</sup> V. art. 4, co. 2, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xliv</sup> V. art. 5, co. 5, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xlv</sup> V. artt. 78, co. 2, lett. b), d.lgs. 276 e 3, co. 1, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xlvi</sup> V. artt. 1, co. 5 e 6 co. 4 d.m. 21.7.2004.
- <sup>xlvii</sup> V. artt. 1, co. 5 e 6 co. 4 d.m. 21.7.2004.
- <sup>xlviii</sup> V. art. 6, co. 4, d.m. 21.7.2004.
- <sup>xliv</sup> V. art. 3, co. 3, d.m. 21.7.2004.
- <sup>l</sup> V. art. 5 co. 1, d.m. 21.7.2004.
- <sup>li</sup> V. art. 12, co. 2, d.m. 21.7.2004.
- <sup>lii</sup> V. art. 12, co. 3, d.m. 21.7.2004.
- <sup>liii</sup> V. art. 78, co. 2, lett. c) - d), d.lvo 276/03.
- <sup>liv</sup> V. art. 6, co. 1 - 3, d.m. 21.7.2004.
- <sup>lv</sup> V. art. 80, d.lgs. 276/03.
- <sup>lvi</sup> V. art. 6, co. 3, d.m. 21.7.2004.
- <sup>lvii</sup> V. art. 78, co. 4, d.lgs. 276.
- <sup>lviii</sup> V. art. 11, d.m. 21.7.2004.
- <sup>lix</sup> V. art. 10, d.m. 21.7.2004.