

# I SISTEMI DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

*Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese:  
buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli  
operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello  
strumentario chirurgico*

*Progetto di Ricerca. n. 2178,  
finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
(D.D. 190/2011)*

**a cura di**

Maria Giovannone, Flavia Pasquini (responsabile scientifico)

**Gruppo di ricerca**

Nicola D'Erario, Gabriele Bubola, Roberta Caragnano, Davide Venturi, Enrica Carminati, Francesca Fazio, Lilli Casano

**Hanno collaborato inoltre:**

Sara Autieri, Alessandra Innessi, Rosita Zucaro, Valentina Picarelli



# INDICE

## CAPITOLO I I SISTEMI DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

1.	L'evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi di impresa e la contestuale emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.....	1
1.1.	Le nuove frontiere dell'organizzazione dell'impresa e delle modalità produttive e le nuove modalità di impiego della manodopera.....	3
1.2.	Il lavoro atipico/flessibile ed i rischi per la sicurezza sul lavoro.....	4
1.3.	L'appalto ed i rischi per la sicurezza sul lavoro.....	7
2.	La risposta dell'ordinamento giuridico italiano ai rischi (antichi e nuovi) per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il mutato contesto normativo di riferimento .....	9
2.1.	I limiti del d.lgs. n. 626/1994 e l'esigenza di riordino e razionalizzazione della normativa in tema di salute e sicurezza.....	9
2.2.	La l. n. 123/2007 .....	10
2.3.	Il d.lgs. n. 81/2008 .....	11
3.	Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di sicurezza sul lavoro: verso un sistema di qualificazione delle imprese.....	12
3.1.	La prevenzione quale presupposto della sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione .....	13
3.2.	La qualificazione delle imprese: l'art. 26 e l'art. 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009 .....	14
3.3.	I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione: a) la Commissione Consultiva Permanente; b) gli organismi paritetici .....	16
3.4.	Le "anime" della qualificazione delle imprese: a) strumento di preselezione degli operatori sul mercato; b) tutela delle condizioni di lavoro; c) strumento di regolarizzazione delle imprese.....	17
4.	La qualificazione delle imprese nel settore dell'edilizia .....	18
4.1.	La qualificazione delle imprese edili: il d.lgs. n. 81/2008 e la patente a punti.....	18
4.2.	Il disegno di legge recante <i>Disciplina dell'attività di costruttore edile e delle attività di completamento e di finitura edilizia</i> .....	20

## INDICE

5.	Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati .....	21
5.1.	La legislazione italiana degli anni Cinquanta sugli spazi confinati.....	21
5.2.	Per una definizione di spazio confinato: contributi italiani ed internazionali .....	21
5.3.	Il d.lgs. n. 81/2008: gli artt. 66 e 121 e l'allegato IV .....	22
5.4.	Il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 177 .....	23

## CAPITOLO II

### **FOCUS: IL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO**

1.	Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico .....	25
2.	La valutazione statistica degli infortuni e malattie professionali a livello nazionale e comparato .....	26
3.	Il <i>dumping</i> sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori .....	27
4.	Il contratto collettivo e il ruolo dell'EBLI.....	28
5.	Esempi di buone pratiche esistenti nel settore: (es. certificazioni volontarie, ecc.).....	29
6.	Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore .....	30

## CAPITOLO III

### **LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI E DEGLI STANDARD ORGANIZZATIVI**

#### Sezione A

#### LE CERTIFICAZIONI DI QUALITÀ DEI PROCESSI E DEI PRODOTTI

1.	Gli aspetti "normativi" della certificazione di qualità.....	33
1.1.	Il quadro "normativo" a livello internazionale e comunitario .....	34
1.2.	Il contesto di riferimento nella "normativa interna".....	35
2.	Quali tipologie di certificazione per la qualità e per il prodotto .....	36
2.1.	Le c.d. "famiglie" di certificazione .....	37
3.	Qualificazione delle imprese, modelli organizzativi e certificazioni di qualità: prospettive e profili comuni.....	40

INDICE

Sezione B  
LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

1.	L'origine e l'evoluzione dell'istituto .....	43
1.1.	Alle "origini" dell'istituto .....	43
1.2.	La certificazione nell'impianto della riforma Biagi .....	47
1.3.	La certificazione dei contratti di lavoro .....	55
1.4.	Le altre ipotesi di certificazione (artt. 82, 83 ed 84 del d.lgs. n. 276/2003) .....	61
2.	Gli organi certificatori, le competenze e le procedure .....	66
2.1.	Le sedi: in particolare sull'opportunità delle scelte del legislatore e sulla idoneità di tali soggetti nel qualificare i contratti di lavoro .....	66
2.2.	Gli enti bilaterali .....	66
2.3.	Le direzioni provinciali del lavoro e le Province .....	67
2.4.	Le università .....	67
2.5.	Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro .....	69
2.6.	La competenza territoriale degli organi certificatori .....	70
2.7.	Le procedure .....	70
2.8.	I codici di buone pratiche .....	73
3.	L'efficacia giuridica della certificazione e la sua tenuta giudiziaria .....	75
3.1.	Riferimenti generali .....	75
3.2.	L'attività ispettiva e la direttiva del Ministero del lavoro del 18 settembre 2008 .....	76
3.3.	L'impugnazione presso l'autorità giudiziaria <i>ex art. 413 c.p.c.</i> .....	77
3.4.	La tutela amministrativa .....	79
3.5.	Il tentativo obbligatorio di conciliazione .....	82
3.6.	L'arbitrato irrituale dopo il collegato lavoro: le camere arbitrali istituite presso gli organi di certificazione .....	82
4.	Postilla: le prospettive in tema di responsabilità sociale .....	83

Sezione C  
PROSPETTIVE DI CERTIFICAZIONE DEI NUOVI MODELLI DI ORGANIZZAZIONE  
E GESTIONE DEL LAVORO

1.	I modelli di organizzazione e gestione e la responsabilità "penale-amministrativa" degli enti .....	87
2.	La certificazione degli standard organizzativi .....	95

## INDICE

2.1.	La certificazione nel d.lgs. n. 81/2008 .....	95
2.2.	L'asseverazione e la certificazione .....	97
2.3.	Le prospettive del disegno di legge Alfano .....	98
3.	I lavori della commissione consultiva permanente in tema di modelli organizzativi per le PMI e la relazione con i sistemi di gestione previsti dalle norme tecniche .....	100

## CAPITOLO I

### I SISTEMI DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

*Sommario:* **1.** L'evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi di impresa e la contestuale emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. – **1.1.** Le nuove frontiere dell'organizzazione dell'impresa e delle modalità produttive e le nuove modalità di impiego della manodopera. – **1.2.** Il lavoro atipico/flessibile ed i rischi per la sicurezza sul lavoro. – **1.3.** L'appalto ed i rischi per la sicurezza sul lavoro. – **2.** La risposta dell'ordinamento giuridico italiano ai rischi (antichi e nuovi) per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il mutato contesto normativo di riferimento. – **2.1.** I limiti del d.lgs. n. 626/1994 e l'esigenza di riordino e razionalizzazione della normativa in tema di salute e sicurezza. – **2.2.** La l. n. 123/2007. – **2.3.** Il d.lgs. n. 81/2008. – **3.** Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di sicurezza sul lavoro: verso un sistema di qualificazione delle imprese. – **3.1.** La prevenzione quale presupposto della sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione. – **3.2.** La qualificazione delle imprese: l'art. 26 e l'art. 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009. – **3.3.** I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione: a) la Commissione Consultiva Permanente; b) gli organismi paritetici. – **3.4.** Le "anime" della qualificazione delle imprese: a) strumento di preselezione degli operatori sul mercato; b) tutela delle condizioni di lavoro; c) strumento di regolarizzazione delle imprese. – **4.** La qualificazione delle imprese nel settore dell'edilizia. – **4.1.** La qualificazione delle imprese edili: il d.lgs. n. 81/2008 e la patente a punti. – **4.2.** Il disegno di legge recante *Disciplina dell'attività di costruttore edile e delle attività di completamento e di finitura edilizia*. – **5.** Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati. – **5.1.** La legislazione italiana degli anni Cinquanta sugli spazi confinati. – **5.2.** Per una definizione di spazio confinato: contributi italiani ed internazionali. – **5.3.** Il d.lgs. n. 81/2008: gli artt. 66 e 121 e l'allegato IV. – **5.4.** Il d.P.R. n. 117/2011.

#### **1. L'evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi di impresa e la contestuale emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori**

- I cambiamenti verificatisi nel mercato del lavoro dei paesi industrializzati, negli ultimi venti anni, hanno provocato profonde modificazioni nei modelli organizzativi del lavoro, tali da indurre a studiarne l'incidenza sulla salute e sicurezza dei lavoratori. In materia si veda, in particolare, M. Quinlan, *The Implications of Labour Market Restructuring in Industrialized Societies for Occupational Health and Safety*, in *Economic and Industrial Democracy*, 1999, vol. 20, n. 3, 427-460. È sempre più frequente, infatti, la tendenza delle imprese

ad operare attraverso strutture di dimensioni contenute (*downsizing*), utilizzando nuovi schemi di flessibilità organizzativa. In particolare, vengono sperimentati esempi di flessibilità funzionale – attraverso cui il lavoratore è chiamato a svolgere una pluralità di compiti, in base ai cambiamenti della struttura organizzativa dell’impresa – ed esempi di flessibilità numerica – mediante l’utilizzo di forme di contratto di lavoro temporanee e/o attraverso modelli di organizzazione flessibile dell’orario di lavoro. Inoltre, l’impresa monolitica, propria del modello fordista, viene sostituita da un’impresa il cui processo produttivo è frammentato e, per questo, connotato dalla presenza di una molteplicità di centri di imputazione, frequentemente operanti in regime di appalto.

- Ebbene, i nuovi modelli di impiego della manodopera hanno contribuito all’emergere di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori (per una sintesi dell’evoluzione dei modelli organizzativi ed i principali rischi emergenti, si veda T. Koukoulaki, *New trends in work environment – New effects on safety*, Safety Sciences, Delft University of Technology, the Netherlands, 2009; sulla frammentazione del ciclo di produzione e le prospettive in materia di salute e sicurezza, si vedano P. James, *Regulating supply chains to improve health and safety*, in *ILJ*, 2007, vol. 36, n. 2; C. Winkler, J.N. Irwin, *Contractorisation – Aspects of health and safety in the supply chain*, HSE Books, Sudbury, 2003).

- Ed infatti, i nuovi modelli organizzativi delle imprese, il fenomeno del *downsizing*, il ricorso alle esternalizzazioni di segmenti della propria attività produttiva hanno avuto un notevole impatto sulle condizioni di lavoro, rendendo più difficile il conseguimento di un equilibrio tra benessere del lavoratore e puntuale svolgimento dell’attività lavorativa. Al riguardo, si veda International Labour Office, *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, Geneva, 2010.

- Peraltro, come evidenziato da P. James, R. Johnstone, M. Quinlan, D. Walters, *Regulating supply chains to improve health and safety*, in *ILJ*, 2007, vol. 36, n. 2, 163-187, sarebbe, soprattutto, la frammentazione dei sistemi di produzione integrata ad aumentare il rischio infortuni.

- Come rileva, infatti, M. Lepore, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo organizzativo*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 50, nella seconda metà degli anni novanta, gli infortuni e gli infortuni mortali dei dipendenti dell’industria sono aumentati del 30%; tale dato ha raggiunto il 70%, nelle piccole aziende. Ciò riflette la fine della stagione delle grandi aziende pubbliche e private e la nascita di una fitta rete di piccoli e medi nuclei produttivi, connotati, oltre che da flessibilità, anche da modelli organizzativi e produttivi non accompagnati da un



livello corrispondente di conoscenza e di prevenzione del rischio, quale fattore centrale per la qualità del lavoro.

- Sulla medesima linea si pongono anche gli studi condotti dall’Agenzia Europea per la salute e sicurezza dei lavoratori, che sottolineano come i cambiamenti nel mondo del lavoro abbiano condotto alla necessità di migliorare le condizioni di vita lavorativa. Da tale punto di vista, le imprese necessitano di incoraggiamento e aiuto, per sviluppare principi e sistemi preventivi che si adattino a situazioni di gestione aziendale più complicate o a nuove aree di rischio. Si veda, in proposito, European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, Bilbao, 2002, n. 5, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, Bilbao, 2002. Al riguardo, si veda anche European Agency for Safety and Health at Work, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009.

### **1.1. Le nuove frontiere dell’organizzazione dell’impresa e delle modalità produttive e le nuove modalità di impiego della manodopera**

- La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro impone, quindi, una forte attenzione ai cambiamenti del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi d’impresa. E tanto perché tali novità determinano l’emergere di nuovi rischi e di nuove problematiche legate alla sicurezza dei lavoratori, soprattutto di carattere psico-sociale. Pertanto, un ordinamento giuridico che si ponga l’obiettivo della effettività delle tutele sul piano antinfortunistico deve necessariamente tener conto dell’evoluzione del mercato del lavoro e delle modalità di operare delle imprese. Tale processo evolutivo ha portato ad un sempre maggiore utilizzo di forme contrattuali diverse dal prototipo del lavoro standard (subordinato e a tempo indeterminato), all’implementazione di modelli organizzativi efficientisti, al frequente ricorso alla esternalizzazione del lavoro.

- La presenza di contesti produttivi statici, di grandi dimensioni e con forza lavoro stabile, tipici dei modelli di organizzazione del lavoro di stampo fordista e taylorista stanno registrando un forte declino. Ed infatti, solo il 20% dei lavoratori, in prevalenza concentrati nel Sud o Est Europa, svolge ancora le proprie prestazioni in un contesto di organizzazione del lavoro di tipo tradizionale. Al riguardo, si veda: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working conditions in the European Union: Work organisation*, 2009, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei*

*luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*; A. Barboni, C. Bizzarro, M. Giovannone, F. Pasquini, M. Tiraboschi, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, cit., 67-93.

- Di contro, la richiesta di flessibilità dei prodotti e dei servizi proveniente dal mercato ha indotto le aziende a dotarsi di modelli di organizzazione del lavoro non standard, attraverso l'instaurazione di rapporti di lavoro atipici, non più considerati strumenti utilizzabili solo in situazioni contingenti, ma diventati strategia permanente. Accanto a questo l'evoluzione dei sistemi organizzativi aziendali ha determinato una frammentazione delle imprese, con una riduzione considerevole della dimensione media delle imprese, che tendono a diventare medie o piccole, cercando di fare a meno dei lavoratori subordinati standard. Da ciò ne è derivata la dispersione di attività solitamente concentrate in un'unica impresa, con la conseguenza di centinaia di imprese e migliaia di salariati che lavorano per imprese clienti, spesso con sedi geograficamente molto distanti tra loro. Il risultato è la creazione di una catena-rete, i cui anelli sono per lo più composti da personale a tempo, capace di adattarsi ai condizionamenti della produzione *just in time* e, quindi, ai picchi di produzione che determinano la necessità di aumentare i carichi di lavoro e dilatare l'orario lavorativo. Sul punto si veda, M. Giovannone, *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier ADAPT, 2009, n. 4, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), la quale esamina le differenti modalità di impiego modulato della manodopera e l'impatto che hanno sulla sicurezza dei lavoratori. In particolare, l'Autrice evidenzia, ad esempio, come il lavoro notturno sia divenuto ormai fattore organizzativo strategicamente rilevante, per le imprese, al fine di migliorare la produttività e rendersi maggiormente competitive sul mercato; accanto a questo, la sempre più marcata specializzazione delle attività, dovuta allo sviluppo tecnologico e alla complessa integrazione dei processi produttivi moderni e alle nuove possibilità di coordinamento a distanza fra produttori, ha permesso un notevole sviluppo delle esternalizzazioni, sollevando problematiche giuridiche e organizzative per i lavoratori impegnati in appalti o subappalti di indubbia complessità.

## **1.2. Il lavoro atipico/flessibile ed i rischi per la sicurezza sul lavoro**

- Nel quadro dei mutamenti dei contesti organizzativi e produttivi, rientra, quindi, anche l'evoluzione del mercato del lavoro e la conseguente diffusione dei

cosiddetti lavori atipici e non standard. Vi rientrano i lavori frammentati, ossia quei lavori che non si svolgono più nelle sedi tradizionali e che spesso oltrepassano il confine del lavoro regolare. Le nuove modalità di svolgimento delle prestazioni di lavoro determinano l'esposizione del lavoratore a fattori di rischio di cui, in precedenza, non si teneva conto. Al riguardo, si veda M. Giovannone, *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, cit. L'autrice osserva come alla modulazione flessibile dei sistemi produttivi segua l'intensificazione del lavoro, per cui il lavoratore è costretto a produrre di più in uno stesso lasso di tempo, essendo sottoposto contemporaneamente a pause o tempi di riposo troppo brevi, a posture o movimenti sempre più scomodi e faticosi e adibito a mansioni che richiedono grossi sforzi fisici o intellettuali. Tali situazioni evidentemente espongono il lavoratore, oltre che ad un più rapido logoramento delle forze fisiche, alla accumulazione di alti livelli di stress per prolungati periodi.

- Del resto, l'analisi del quadro statistico degli infortuni sul lavoro delineato dall'Inail conferma che, nonostante nel nostro Paese gli infortuni sul lavoro siano in calo, tra le categorie più colpite continuano ad esservi i lavoratori atipici e gli immigrati. Sul punto, cfr. Inail, *Rapporto Annuale, Analisi dell'andamento infortunistico 2010*, giugno 2011.

- La particolare esposizione al rischio dei lavoratori temporanei è confermata anche da una recente indagine condotta dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza dei lavoratori: si è rilevato, infatti, come gli assunti con contratti a tempo determinato abbiano un minore accesso alla formazione e allo sviluppo di competenze a lungo termine e siano meno informati sui rischi dell'attività che svolgono, sicché l'incidenza di infortuni professionali tra i lavoratori a tempo determinato è superiore rispetto a quella degli altri gruppi (cfr. European Agency for Safety and Health at Work, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009). Sul punto, si veda A. Antonucci, *Rischio infortunistico ed atipicità dei contratti di lavoro. Forme di impiego flessibile e rischi supplementari*, in A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, cit. In proposito, l'Autrice osserva come le ragioni della maggiore rischiosità delle prestazioni di lavoro flessibile o atipico siano molteplici. In primo luogo, vi è la tendenza a far svolgere ai lavoratori atipici quei compiti rischiosi e quelle mansioni pericolose che il personale dipendente dell'impresa ha la forza contrattuale di rifiutare. Con riferimento ai lavoratori in somministrazione, poi, l'Autrice rileva come l'alta esposizione al rischio di tale categoria di prestatori sia dovuta allo svolgimento di missioni che hanno una durata generalmente inferiore all'anno, nell'ambito della quale, peraltro, sono impiegati prevalentemente operai comuni, adibiti a lavori manuali ed in settori ad alto rischio di infortunio, come quello manifatturiero, dei trasporti, delle costruzioni, del commercio e della

gomma/plastica. A ciò si aggiunge anche la circostanza che più del 20% dei lavoratori impiegati con contratti di somministrazione sono extracomunitari e, dunque, esposti ad un rischio infortunistico maggiore. E tanto, non solo per via delle differenze linguistiche, ma anche perché i lavoratori stranieri, secondo le più recenti indagini condotte sul territorio nazionale, svolgono mansioni particolarmente pesanti e faticose e sono impiegati prevalentemente in settori ad alto rischio di infortunio. In terzo luogo, i lavoratori temporanei, proprio in ragione della durata segmentata dei periodi di lavoro, ogni qual volta si avviano ad un nuovo lavoro – come tutti i lavoratori neo-assunti – non conoscono i *rischi potenziali* dei processi produttivi ed hanno «una minore percezione dei rischi presenti sui luoghi di lavoro», rispetto ai dipendenti stabili dell'impresa.

- Sul punto, M. Tiraboschi, *Il Testo Unico sicurezza tra formalismo giuridico e nuovi modelli organizzativi*, in A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, cit., precisa che i lavoratori a tempo sono ulteriormente penalizzati rispetto ai lavoratori stabilmente collocati all'interno dell'impresa proprio perché non fanno parte di una precisa collettività aziendale: lo svolgimento di mansioni o attività temporanee, per brevi e talvolta brevissimi periodi di tempo, non solo comporta il disagio di cambiare frequentemente ambiente e condizioni di lavoro, ma soprattutto toglie al lavoratore quella che gli psicologi chiamano la “percezione gruppale del rischio”, e cioè la possibilità di percepire gli accordi implicitamente o esplicitamente adottati dal gruppo per fronteggiare situazioni di pericolo o di emergenza. Al riguardo, si veda anche M. Giovannone, *Infortuni sul lavoro in calo, ma per immigrati ed atipici il bilancio è negativo*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 2008, n. 4.

- Un più risalente studio condotto dall'Eurispes, sulla connessione tra lavori atipici e incidenti sul lavoro, del resto, metteva in luce che, ferme restando le difficoltà di monitoraggio sul lavoro atipico, che impediscono un esame esaustivo della materia, l'atipicità del rapporto di lavoro può essere un fattore indiretto di rischio non solo nel breve periodo, a causa di un apprendimento deficitario delle tecniche, delle abilità e delle conoscenze specifiche di una mansione aziendale, ma anche nel lungo periodo. La sperimentazione da parte del lavoratore di forme di precarietà rende di difficile attribuzione le responsabilità aziendali di un evento infortunistico. Il lavoro atipico è spesso tanto precario quanto usurante. Si aggiunge a questo il minore livello di sindacalizzazione degli atipici e quindi la scarsa propensione all'autotutela, nonché il maggior stress da precariato e da superlavoro. Tra l'altro si può ipotizzare che la situazione infortunistica degli atipici sia più grave di quella rappresentata dalle cifre ufficiali, che riguardano solo gli eventi denunciati e quelli riconducibili alla particolare mansione svolta al momento dell'evento infortunistico. Sul punto, Eurispes, *Incidenti sul lavoro e lavoro atipico*, Roma, febbraio 2003.

### 1.3. L'appalto ed i rischi per la sicurezza sul lavoro

- Lo svolgimento della prestazione lavorativa nell'ambito dei contratti di appalto è particolarmente sensibile al rischio infortunistico. E questo perché la frammentazione dei regimi di responsabilità datoriale incrina quella connessione lineare che, nel rapporto di lavoro subordinato, lega imprenditore, ambiente e prestazione lavorativa e fa sì che il datore di lavoro, nell'esercizio dei suoi poteri organizzativi, sia tenuto a predisporre un ambiente di lavoro sicuro per la salute dei suoi dipendenti. In regime di appalto, infatti, è più complicata la individuazione dei soggetti responsabili dell'attuazione dell'obbligo di sicurezza ed evanescente la figura del datore di lavoro. Da ciò discende che gran parte degli infortuni sul lavoro è causata da consistenti vuoti di responsabilità e di organizzazione, intercorrenti tra i soggetti. Questa tipicità fisiologica si ripercuote non solo sulla delimitazione e sull'imputazione delle responsabilità, ma anche sulla stessa azione di prevenzione. Inoltre, le politiche di decentramento produttivo, realizzate attraverso l'appalto, tendono a concentrare le attività produttive presso imprese generalmente di piccole dimensioni, nelle quali, per ragioni culturali, organizzative ed economiche, non è dedicata adeguata attenzione alla sicurezza.

- Sulla elevata rischiosità delle prestazioni di lavoro rese nell'ambito degli appalti, si veda J. Tschöll, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, cit., 119-128; M. Giovannone, *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, cit.; P. Tullini, *Sicurezza e regolarità del lavoro negli appalti*, in *ADL* 2007, 890 ss.; J. Tschöll, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, in *GLav*, 2008, n. 20, 19 ss.; V. Pasquarella, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 87; F. Mattiuzzo, *Le nuove responsabilità del committente, appaltatore e subappaltatore*, in *LG*, 2007, n. 6, 559.

- Tali considerazioni hanno indotto la giurisprudenza e il legislatore a rivedere l'obbligo di tutela della integrità del prestatore di lavoro, che, ai sensi dell'art. 2087 c.c., è attribuito in capo al datore di lavoro, rispetto ai lavoratori subordinati. L'inadeguatezza di questa interpretazione, infatti, emerge con l'evoluzione dell'organizzazione aziendale verso strutture fortemente decentrate e che sempre più spesso operano appaltando all'esterno alcune specifiche attività accessorie. Alla luce di tali cambiamenti, la giurisprudenza e, quindi, il legislatore, hanno preferito dare prevalenza all'elemento oggettivo, così da

estendere l'obbligo prevenzionistico anche nei confronti di soggetti che, pur formalmente non titolari del rapporto di lavoro, abbiamo però la responsabilità dell'impresa o di una sua unità.

- E così, l'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, in caso di affidamento dei lavori ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi all'interno dell'azienda del committente o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima – sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo – prevede l'obbligo dell'appaltante di verificare l'idoneità professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi, in relazione ai lavori da compiere; di fornire agli stessi dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui andranno ad operare; di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e di protezione; di coordinare gli interventi, anche al fine di eliminare i pericoli dovuti alle interferenze tra i lavori affidati alle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva, a tal fine elaborando un unico documento di valutazione dei rischi (c.d. DUVRI).

- In proposito, si veda il recente contributo di D. Iarussi, *Responsabilità solidale dell'appaltatore e del terzo per infortunio del dipendente presso altra impresa*, in *LG*, 2012, n. 3, 276, che affronta il tema della ripartizione degli obblighi di sicurezza tra committente e appaltatore; G. Benedetti, *Gli adempimenti di sicurezza sul lavoro nel contratto di appalto pubblico e privato*, in *ISL*, 2011, n. 10, 697; J. Tschöll, *Committenti e appaltatori*, cit., 298, G. De Antoniis, *La valutazione dei rischi da interferenze delle lavorazioni e i costi della sicurezza nei luoghi e negli appalti privati*, 589; M. Masi, *La valutazione dei rischi da interferenze e la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici di forniture o servizi*, tutti in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. 106/2009)*, cit., 607; F. Bacchini, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008; V. Pasquarella, *La responsabilità nel sistema degli appalti*, in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 349.

- Per un più generale quadro sulla disciplina normativa in materia di appalti e subappalti, si rimanda a quanto chiarito dalla circ. Min. lav. 11 febbraio 2011, n. 5. Al riguardo, si veda S. Salvato, *Il quadro normativo in materia di appalti*, in *DRI*, 2011, n. 2; M. Tiraboschi, S. Salvato, *Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro*, in *GLav*, 2011, 8, 12. In tema di regolamentazione dei fenomeni di esternalizzazione, cfr. M. Biagi, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in *GLav*, 1997, n. 3, 10, ed ora in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 271; P.

Ichino, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, in *DRI*, 2002, 2, 389; M. Tiraboschi, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 205; M. Tiraboschi, *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006, 1; S. Italia, *L'appalto nel diritto del lavoro*, Working Paper ADAPT, 19 aprile 2010, n. 107.

## **2. La risposta dell'ordinamento giuridico italiano ai rischi (antichi e nuovi) per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il mutato contesto normativo di riferimento**

- Dinnanzi ai cambiamenti che hanno interessato l'organizzazione aziendale, le modalità di impiego della manodopera e, quindi, il mercato del lavoro, il legislatore è intervenuto al fine di adattare l'ordinamento giuridico all'emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, predisponendo soluzioni normative che si proponevano di ridurre l'impatto del rischio. Tuttavia, come sostenuto in dottrina, l'obiettivo di conseguire ambienti di lavoro più sicuri e decenti presuppone una modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro e, dunque, una modernizzazione del mercato del lavoro. Invece, vincoli obsoleti e norme inesigibili, lontane dalla realtà del mondo del lavoro, possono paradossalmente produrre una spinta verso gli abusi, costituendo una delle principali cause delle tante tragedie sul lavoro. In proposito, si veda, M. Lepore, M. Tiraboschi, *Un osservatorio sui nuovi rischi*, in A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, cit.

### **2.1. I limiti del d.lgs. n. 626/1994 e l'esigenza di riordino e razionalizzazione della normativa in tema di salute e sicurezza**

- Sulla opportunità di un riordino e di una razionalizzazione della normativa in tema di sicurezza sul lavoro, si vedano M. Biagi, L. Alberti, A.M. Faventi, M. Lepore, L.M. Mariani, G. Natullo, G. Rocca, M. Rossi, M. Tiraboschi, *Per un testo unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro*, in *DRI*, 1998, 77 ss.; più recentemente: M. Lepore, A. Antonucci, *Le prospettive di un testo unico di sicurezza alla luce della riforma del Titolo V della costituzione*, 191 ss.; M. Lai, *Il nuovo «codice» sulla sicurezza del lavoro: spunti di riflessione*, 200 ss.; B. Deidda, *Testo Unico sulla sicurezza del lavoro: i profili penalistici*, 217 ss., tutti in *DRI*, 2003, n. 2; L. Montuschi, *Aspettando la riforma:*

riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro, in *ADL*, 2004, n. 3, 749; F. Bacchini, *La sicurezza sul lavoro tra kermesse mondane e proposte (vaghe) di Testo Unico*, in *ISL*, 2007, n. 3, 116-124; P. Soprani, *Approfondimenti – Testo unico della sicurezza sul lavoro: una storia infinita*, in *ISL*, 2007, n. 6, 297 ss.

## 2.2. La l. n. 123/2007

- In particolare sulla l. delega n. 123/2007 e sulle norme immediatamente precettive della stessa, si vedano B. Deidda, *Un nuovo Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori?*, in *Questione Giustizia*, 2007, n. 5, 993 ss.; B. Deidda, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e il nuovo Testo Unico: un passo avanti e due indietro*, in *Questione Giustizia*, 2005, n. 2, 349 ss.; C. Smuraglia, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza ed igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in *RGL*, 2007, suppl. al n. 2, 18 ss.; B. Deidda, *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, in *Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega*, Roma, 2007, 81 ss.; A. Guardavilla, R. Ravanello, *Lo schema di legge delega per il Testo Unico sulla salute e sicurezza del lavoro: le novità e gli aspetti più significativi*, in [www.amblav.it](http://www.amblav.it); M. Lai, *Il nuovo «codice» sulla sicurezza del lavoro: spunti di riflessione*, cit.; B. Deidda, *L. 123/07: una legge attesa, con qualche ombra*, in *Amb. e Lav.*, agosto-settembre 2007, 11; M. Lepore, *La legge delega sulla sicurezza: prime riflessioni*, in *LG*, 2007, n. 11, 1079-1085; M. Cinelli, *Sul disegno di “testo unico” per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nella legge n. 123 del 2007*, in *RDSS*, 2007, n. 2, 423-440; F. Corso, *La legge 3 agosto 2007 n. 123: vecchi problemi e nuove esigenze in materia di sicurezza sul lavoro*, in *DLM*, 2007, n. 2, 261-286; S. Doghetti (a cura di), *Novità legislative*, in *Studium iuris*, 2007, n. 6, 744-746; M. Badellino, *Alcune ulteriori riflessioni sulla Legge n. 123 del 10 agosto 2007*, in *Europa e diritto*, 2007, n. 4, 57; G. Nicolini, *Approfondimenti – Speciale legge n. 123/2007 – Principi della delega: impostazione e contenuti del futuro TU*, in *ISL*, 2007, n. 10, 538; O. Bonardi, *Considerazioni “a caldo” sul disegno di legge per l’emanazione di un testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, in *RGL*, 2007, supplemento, 33; M. Tiraboschi, *Testo Unico sicurezza a rischio Consiglio di Stato*, in A. Antonucci, M. Lepore (a cura di), *Verso un Testo Unico della sicurezza sul lavoro?*, Dossier ADAPT, 2007, n. 2, 1, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it); M. Tiraboschi, *Le morti bianche, i limiti e le ipocrisie di una proposta normativa*, in A. Antonucci, P. de Vita (a cura di), *Morti sul lavoro: norme nuove, formalismi vecchi*, Dossier ADAPT, 2007, n. 17, 2, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it); G.M. De Francesco, *Con troppa burocrazia non si crea sicurezza*



*sul lavoro*, ivi, 2; P. Soprani, *La sicurezza sul lavoro nella Legge finanziaria 2007*, in *ISL*, 2007, 57; C. Frascheri, *Non solo efficienza, ma anche efficacia per il riordino delle norme di sicurezza*, in *A&S*, 2007, n. 16, 57 ss.

### **2.3. Il d.lgs. n. 81/2008**

- Il sistema giuridico italiano ha compiuto un importante passo verso la razionalizzazione normativa della materia della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, attraverso l’emanazione di un Testo Unico: il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (attuativo della l. delega n. 123/2007). Il provvedimento in esame ha ridisegnato la materia della salute e sicurezza sul lavoro, rivisitando le norme e collocandole in un’ottica di sistema. La riforma è stata realizzata secondo un principio di armonizzazione tra fonti di diritto eterogeneo ed in piena coerenza con le direttive comunitarie, le convenzioni internazionali e la ripartizione delle competenze, in materia, attribuite alle Regioni dall’art. 117 Cost. Il corposo testo, composto nella sua versione originaria da 306 articoli suddivisi in undici titoli e da ventotto allegati, sin dalla sua emanazione si era fatto carico della necessità di innovare la disciplina in materia alla luce della evoluzione del mercato del lavoro e dei contesti organizzativi, a partire da un importante ampliamento del campo di applicazione soggettivo ed oggettivo, il perfezionamento del processo di valutazione dei rischi e la rivisitazione dell’apparato sanzionatorio. Con il d.lgs. n. 106/2009, di modifica del d.lgs. n. 81/2008, il legislatore ha cercato di porre le basi di un più moderno approccio alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in cui il dato prescrittivo della norma sia affiancato dall’elemento aziendale/organizzativo, quale indispensabile complemento per una maggiore effettività delle tutele.

- Per una visione dei principali commenti monografici sul Testo Unico sicurezza, si vedano: AA.VV., *Testo Unico sicurezza lavoro*, Grafill editoria tecnica, 2008; AA.VV., *Testo unico per la sicurezza sul lavoro editio minor. Dlgs 9 aprile 2008, n. 81 completo di allegati. Aggiornato alla L. 27-2-2009, n. 14 di conversione del D.L. 207/2008. In appendice guida operativa alle violazioni e sanzioni penali e amministrative*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2009; AA.VV., *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, D.Leg.vo n. 81 del 9 aprile 2008. Testi aggiornati e coordinanti*, Legislazione tecnica, Roma, 2009; AA.VV., *Manuale Sicurezza 2008*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 2008; AA.VV., *Speciale Testo Unico Sicurezza*, Ipsoa Editore, Milano, 2008; N. D’Angelo, *Testo Unico della sicurezza sul lavoro, con Commento e giurisprudenza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009; M. D’Apote, A. Oleotti, *Manuale della sicurezza sul lavoro*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2009; R. Guariniello, *D.Lgs. n. 81/2008. Il*

*Testo Unico sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 2008; M. Lepore, *La normativa essenziale di sicurezza e salute sul luogo di lavoro (con il D.Lgs. 81/08 e tutte le norme ancora vigenti)*, EPC Libri, Roma, 2008, XVI edizione; S. Maglia, *Codice della sicurezza sul lavoro 2008 (commentato con la giurisprudenza) con il nuovo testo unico sulla sicurezza del lavoro*, La Tribuna, Piacenza, 2008; P. Masciocchi, C. Leboffe, *La nuova sicurezza sul lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008; P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, 2008, n. 73; L. Pelliccia, *Il nuovo Testo Unico di Sicurezza sul lavoro: cosa cambia dopo il D.lgs. n. 81/2008: commento alle disposizioni normative, aspetti sanzionatori, riferimenti legislativi, tabelle riepilogative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008; A. Rotella, *Codice di sicurezza del lavoro. Tavole di confronto Testo Unico – Norme previgenti; normativa complementare*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 2008; G. Santoro-Passarelli (a cura di), L. Fantini, A. Giuliani (con il coordinamento di), *Testo unico sicurezza del lavoro. La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del D.Lgs. n. 81/2008*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 2008; P. Soprani (a cura di), *Codice della sicurezza 2008*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008; L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit.

### **3. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di sicurezza sul lavoro: verso un sistema di qualificazione delle imprese**

- L’evoluzione dei sistemi produttivi verso formule di impresa sempre più disarticolate e l’emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori hanno indotto il legislatore ad immaginare soluzioni normative in grado di privilegiare l’ingresso nel mercato di operatori capaci di rendere una prestazione di qualità, garantendo la sicurezza del lavoro. Il tema della affidabilità del contraente e della qualità della prestazione che questi è in grado di realizzare è di particolare delicatezza, soprattutto per quei settori in cui l’attività produttiva risulta segmentata tra più soggetti, operanti in regime di appalto.

- Di qui, l’intuizione del legislatore di introdurre nell’ordinamento giuridico italiano un sistema di qualificazione delle imprese: ossia uno strumento normativo in grado di dare evidenza del valore morale, tecnico, professionale dell’impresa e, conseguentemente, di escludere dal mercato operatori non adeguatamente preparati o non regolari.

- I sistemi di qualificazione delle imprese sono stati sviluppati principalmente nel settore degli appalti pubblici (l. n. 109/1994, d.P.R. n.

34/2000), con il fine di massimizzare i criteri di efficacia, efficienza e trasparenza nelle attività delle pubbliche amministrazioni. A tal fine, la normativa in materia definisce determinati requisiti volti a valutare l' idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice. La procedura di qualificazione è basata sulla certificazione del possesso di requisiti tecnico-amministrativi, economico-finanziari e morali, nonché sull'attestazione di qualità aziendale. Il potenziamento di tale strumento, come fattore organizzativo atto a determinare una selezione dei soggetti operanti nel mercato, alla luce della rispondenza a particolari standard virtuosi, anche in tema di tutela della salute e della sicurezza, rappresenta uno dei tratti salienti del d.lgs. n. 81/2008, soprattutto alla luce delle integrazioni apportate all'art. 27 dal decreto correttivo n. 106/2009. Per una preliminare ricostruzione della dottrina in materia si veda N. Paci, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, cit., 313-324; M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, cit., 119-128.

- Per una più recente analisi sul tema, si veda F. Nuti, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *RIMP*, 2011, fasc. 1, 61-77: al riguardo, l'Autore rileva come i sistemi di qualificazione, applicati nel settore degli appalti di lavori pubblici, perseguano, principalmente, la finalità di preselezionare gli operatori del mercato, anche al fine di contrastare le infiltrazioni criminali nelle gare ad evidenza pubblica; invece, nel settore degli appalti privati sono, soprattutto, funzionali a garantire la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

### **3.1. La prevenzione quale presupposto della sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione**

- L'idea di introdurre un sistema di qualificazione delle imprese muove dalla consapevolezza della opportunità di valorizzare il ruolo della prevenzione, come strumento di garanzia della sicurezza del lavoro. Ed infatti, per garantire ambienti di lavoro più sicuri è cruciale, prima ancora della realizzazione di un corpus normativo organico, accompagnato da un apparato sanzionatorio severo, che le imprese modernizzino i propri contesti organizzativi e produttivi, di modo da arginare il fenomeno infortunistico attraverso una seria opera di prevenzione. Al riguardo, si veda M. Tiraboschi, *Prevenzione innanzitutto. Sicurezza, la chiave della prevenzione*, in *Bollettino spec. ADAPT*, 2008, n. 4. Come precisa M. Lepore, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo*

*organizzativo*, cit., 52, prima con il d.lgs. n. 626/1994 e, poi, con il d.lgs. n. 81/2008, il legislatore è intervenuto per favorire un diverso approccio alla prevenzione. E così – prosegue l’Autore – con l’emanazione del Testo Unico, la tutela prevenzionistica viene incentrata sulla formazione, sulla valutazione dei rischi, oltre che sulla chiara definizione degli obblighi posti in capo a datori di lavoro, dirigenti, preposti e lavoratori e sulla realizzazione di modelli di organizzazione e gestione, con l’obiettivo di implementare una prevenzione di tipo organizzativo.

- Ebbene, l’introduzione del sistema di qualificazione delle imprese sottende proprio l’idea secondo cui un’efficace prevenzione presuppone un’adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile. Ciò dovrebbe dar luogo ad un circuito virtuoso, grazie al quale siano posti ai margini del mercato quegli operatori che non abbiano considerato la sicurezza, quale fattore organizzativo, in funzione del quale adeguare il proprio contesto. Sul punto, si veda N. Paci, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, cit.; P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, Edizioni Aras, Pesaro, 2008, 122; F. Nuti, *La qualificazione delle imprese nell’ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, cit.

- Sulla qualificazione delle imprese come fattore organizzativo si vedano: G. Natullo, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 61; F. Bacchini, *Le tutele lavoristico-infortunistiche negli appalti di impresa ed endoaziendali. Commento all’art. 3, comma 1, lett. a), b)*, in F. Bacchini (a cura di), *Legge 3 agosto 2007, n. 123. Commentario alla sicurezza del lavoro. Misure in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 119; P. Tullini, *Sicurezza e regolarità del lavoro negli appalti*, cit.; J. Tschöll, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, cit.; V. Pasquarella, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, cit.; F. Mattiuzzo, *Le nuove responsabilità del committente, appaltatore e subappaltatore*, cit.

### **3.2. La qualificazione delle imprese: l’art. 26 e l’art. 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l’intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009**

- La l. n. 123/2007, tra i criteri che dovevano guidare il legislatore delegato nella redazione del Testo Unico salute e sicurezza, aveva previsto la creazione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati. Il d.lgs. n.

81/2008, quindi, allo scopo di attuare tale delega, ha affidato alla Commissione consultiva permanente, istituita presso il Ministero del Lavoro, ai sensi dell'art. 6, il compito di individuare – anche sulla base delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici – i settori per i quali dovrà operare il sistema di qualificazione, nonché i criteri sulla cui base si dovrà valutare la qualificazione di un'impresa. Il legislatore delegato ha, tuttavia, precisato che la qualificazione dipenderà dalla «specifica esperienza, competenza e conoscenza» acquisite da imprese e lavoratori autonomi, «anche» (ma non più esclusivamente) attraverso una adeguata formazione.

- Quanto agli effetti della qualificazione, questa avrebbe dovuto rappresentare – nell'impianto originario del Testo Unico – un «elemento vincolante» per la partecipazione alle gare per l'affidamento di appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti e subappalti.

- Inoltre, con riferimento agli appalti privati, l'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 ha posto in capo al datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori alla impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, la verifica della idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi, secondo i criteri stabiliti dalla Commissione consultiva permanente ai sensi dell'art. 6, comma 8, lett. g. L'introduzione della disciplina sulla qualificazione è subordinata alla promulgazione di un decreto del Presidente della Repubblica, ad oggi non ancora emanato.

- Il d.lgs. n. 106/2009, correttivo del Testo Unico, ha apportato significative modifiche alla disciplina della qualificazione. In particolare, il decreto correttivo ha indicato, tra i settori in cui avviare le prime sperimentazioni del sistema di qualificazione delle imprese, il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico – caratterizzato da intensi fenomeni di *dumping* sociale e contrattuale negli appalti – e il settore dell'edilizia, con la previsione del nuovo comma 1-*bis* dello stesso art. 27, che introduce, per quest'ultimo settore, un sistema di qualificazione delle imprese basato su una sorta di “patente a punti”. Il decreto correttivo, inoltre, ha specificato che la qualificazione sarà legata all'«applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera», con particolare riferimento agli appalti e alle tipologie contrattuali di lavoro flessibile, «certificati ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276» e che costituirà non più elemento vincolante, ma preferenziale per la partecipazione delle imprese alle gare relative ad appalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti. Per una prima analisi del sistema di qualificazione delle imprese, alla luce anche delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 106/2009 e sul rapporto tra la qualificazione delle imprese e la

verifica della idoneità tecnico-professionale delle aziende appaltatrici e dei lavoratori autonomi, si veda F. Nuti, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, cit.; N. Paci, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, cit.; M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, cit.; J. Tschöll, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, cit.; M. Masi, *Qualificazione delle imprese: idoneità tecnico professionale nel nuovo Testo Unico*, in *A&S*, 2009, n. 5, 18; G. Scudier, G. Casella, *Idoneità tecnico professionale: nuove regole per gli appalti*, in *A&S*, 2008, n. 1, 60.

### **3.3. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione: a) la Commissione Consultiva Permanente, b) gli organismi paritetici**

- Nell'ambito del quadro delineato dal d.lgs. n. 81/2008 in materia di qualificazione, svolgono una funzione rilevante la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza e gli organismi paritetici. In particolare, la Commissione acquista un ruolo, oltre che istruttorio, attivo e di indirizzo, volto a definire le attività di promozione e prevenzione, a validare le buone prassi in materia di salute e sicurezza e nell'attuazione del sistema di qualificazione, individuando settori e criteri.

- Nel procedimento di individuazione dei settori rispetto ai quali opererà il sistema di qualificazione e dei criteri fondanti, il legislatore ha previsto, altresì, un ruolo fondamentale degli organismi paritetici. Istituiti ad opera dell'art. 20 del d.lgs. n. 62/1994, tali organismi sono chiamati a svolgere una significativa azione di sostegno alle imprese, nell'ottica della promozione di interventi a tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Con riferimento alla qualificazione delle imprese, gli organismi paritetici opereranno congiuntamente alla Commissione, alla quale forniranno specifiche indicazioni.

- Sul ruolo della Commissione consultiva permanente e degli organismi paritetici, si veda: F. Nuti, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, cit.; N. Paci, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, cit.; M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, cit.

### 3.4. Le “anime” della qualificazione delle imprese: a) strumento di preselezione degli operatori sul mercato, b) tutela delle condizioni di lavoro, c) strumento di regolarizzazione delle imprese

- Orbene, la disciplina relativa ai sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all’art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 introduce, nel nostro ordinamento, una innovativa e moderna logica di selezione dei soggetti abilitati a operare in un determinato mercato. Rispetto ai sistemi formalistici di selezione, come ad esempio i sistemi di autorizzazione nel campo della fornitura professionale di manodopera ovvero i criteri di valutazione della idoneità tecnico-professionale delle imprese per la concessione dei lavori in appalto, la qualificazione delle imprese di cui al Testo Unico affida a valutazioni sostanziali, legate alle competenze e al rispetto di determinati standard organizzativi e contrattuali, l’accesso a un determinato mercato. Ed infatti, ai sensi dell’art. 26, comma 1, lett. *a*, qualora il datore di lavoro intenda affidare dei lavori ad un’impresa appaltatrice o a prestatori autonomi taluni lavori da svolgersi nei locali aziendali o nell’ambito del ciclo produttivo della stessa – sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l’appalto o la prestazione di lavoro autonomo, dovrà verificare – attraverso il sistema di qualificazione la idoneità tecnico professionale dell’azienda appaltatrice o del lavoratore autonomo.

- Il sistema di qualificazione svolge tale funzione di preselezione degli operatori sul mercato anche con riferimento agli appalti pubblici: il possesso dei requisiti della qualificazione costituisce, infatti, requisito preferenziale (anche se nella prima versione concepita dal legislatore costituiva elemento vincolante) per la partecipazione delle imprese alle gare relative ad appalti pubblici e per l’accesso ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti. Sul sistema di qualificazione, inteso come strumento di preselezione degli operatori sul mercato, si veda: Nuti, *La qualificazione delle imprese nell’ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, cit.; N. Paci, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, cit.; M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, cit.; M. Masi, *Qualificazione delle imprese: idoneità tecnico professionale nel nuovo Testo Unico*, cit.; G. Scudier, G. Casella, *Idoneità tecnico professionale: nuove regole per gli appalti*, cit.

- Sotto un complementare profilo, il sistema di qualificazione opera come meccanismo di salvaguardia delle tutele minime delle condizioni di lavoro e, dunque, quale strumento di regolarizzazione delle imprese. E tanto avviene, da un lato, attraverso l’enfasi posta dal legislatore sul ruolo della formazione, tanto dei datori di lavoro, quanto dei lavoratori autonomi. Al riguardo, N. Paci, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, cit., rileva come, nell’ottica della promozione della

sicurezza, è necessario puntare sulla formazione come elemento necessario e obbligatorio in un corretto sistema di qualificazione. Ciò soprattutto perché – sottolinea l’Autrice – i requisiti della “conoscenza” e “competenza”, al contrario di quello dell’“esperienza”, non possono che derivare dallo studio e, quindi, anche dalla frequenza di appositi corsi formativi. La medesima analisi è condivisa da Nuti, *La qualificazione delle imprese nell’ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, cit., il quale sostiene che il legislatore, nell’individuare le fondamenta del sistema di qualificazione avrebbe dovuto assumere un approccio ancora più deciso nei confronti della formazione, in quanto condizione imprescindibile per una preparazione, in materia antinfortunistica, degli operatori presenti sul mercato.

- Dall’altro lato, l’obiettivo della garanzia della implementazione di condizioni di lavoro rispettose degli standard contrattuali e normativi, anche in un’ottica prevenzionistica, viene perseguito attraverso l’impiego della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto. In particolare, la certificazione assume una funzione fondamentale per l’adozione di specifici «standard contrattuali e organizzativi», nell’impiego – diretto e mediato – della manodopera. Più in particolare, la certificazione, andando ben oltre la verifica formale del pieno raggiungimento della conformità alla disciplina vigente in materia di contratti e rapporti di lavoro, assume la funzione di assicurare l’effettività del sistema prevenzionistico, nell’ambito dell’organizzazione d’impresa. Sul punto, si veda M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, cit.

#### **4. La qualificazione delle imprese nel settore dell’edilizia**

##### **4.1. La qualificazione delle imprese edili: il d.lgs. n. 81/2008 e la patente a punti**

- Nel settore dell’edilizia – soprattutto dell’edilizia privata – le parti sociali hanno da tempo avvertito l’esigenza di un mercato regolamentato attraverso forme stringenti di qualificazione delle imprese in grado di agire come barriere all’ingresso. Con riferimento all’esigenza di un mercato qualificato, si vedano le considerazioni emergenti dal rapporto commissariato da Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil alla società NuovaQuasco nel 2005, *Mercato Impresa e Lavoro nel settore delle costruzioni*, NuovaQuasco, Dei, 2005. Per un commento più recente invece si rinvia a V. Bellomo, *La qualificazione delle imprese per il miglioramento della sicurezza nel cantiere*, atti del convegno *La sicurezza nel cantiere edile alla luce del D.Lgs. 81/08*, Bari, 2009. Questo nella consapevolezza



che l'edilizia è sempre stata caratterizzata da una molteplicità di problematiche che, purtroppo, gli strumenti di volta in volta individuati (il DURC – documento unico di regolarità contributiva, le 16 ore obbligatorie di formazione in caso di primo accesso al cantiere, gli indici di congruità, solo per citarne alcuni) non sono riusciti ad arginare completamente. Per una ricostruzione storica delle problematiche del settore si vedano in particolare G. Frison, *L'organizzazione del lavoro in edilizia. Evoluzione e problemi, Quaderni FILCA-CISL per la formazione*, Nuove Edizioni Operaie, 1979, n. 4; D. De Sanctis, *L'edilizia trasparente. Il Durc contro il sommerso: da un'idea della Filca alla riforma Biagi*, Edizioni Lavoro, 2003.

- La crisi economica e finanziaria originatasi nel 2008 ha ulteriormente aggravato ed evidenziato i punti deboli del settore edile: l'aumento della precarietà nelle imprese regolari ed il parallelo aumento della presenza di imprese irregolari operanti nel settore dell'edilizia privata sono i due aspetti che maggiormente hanno caratterizzato il mercato negli ultimi anni. A riguardo, si vedano in particolare CRESME, *Il mercato delle costruzioni 2010. Lo scenario di medio periodo 2009-2014*, novembre 2009; CRESME, *Il mercato delle costruzioni 2012. Lo scenario di medio periodo 2011-2015*, novembre 2011; SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2011, 91-100. Per una ricostruzione che invece consideri ed analizzi anche i fenomeni del lavoro nero nel settore edile e del caporalato, si rinvia specificatamente a Ministero del lavoro e delle politiche sociali (a cura di), *Indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati su "Taluni fenomeni distortivi del mercato del lavoro: lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera"*, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), 29 aprile 2010.

- In sede di modifica del d.lgs. n. 81/2008 (attraverso il d.lgs. n. 106/2009), l'art. 27, *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, ha subito un'importante implementazione. Il comma 1-bis, infatti, ha introdotto un particolare sistema di qualificazione delle imprese, la c.d. "patente a punti". Sulle modifiche apportate dal d.lgs. n. 106/2009 di rilevante impatto sull'edilizia, si veda in particolare A. Carra, D. Verdesca, *Patente a punti per le imprese tra le novità del "correttivo"*, in *A&S*, 2009, n. 20, 19-23.

- Da tempo fortemente voluta dalle parti sociali del settore (A. Ratti, *Troppi infortuni in edilizia, una patente per le imprese*, in *ItaliaOggi*, 22 ottobre 2003; S. Scarane, *Edili, patente a punti a gennaio*, in *ItaliaOggi*, 13 dicembre 2007), la patente a punti è lo strumento con cui si sono voluti individuare dei criteri minimi di accesso alla professione edile in modo da ridurre l'eccessiva frammentazione delle aziende e così facilitare la transizione verso la definizione di un settore di effettiva qualità e stabilità. Si rimanda in particolare a D. Pesenti, *Il sistema della patente a punti in edilizia*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico*

della salute e sicurezza dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009), cit., 129-131. Sempre sull'opportunità della patente a punti come utile strumento di contrasto ai fenomeni irregolari del settore edile si veda AA.VV., *Qualificazione delle imprese: opportunità per gli operatori, garanzie per i lavoratori*, in *Sicurezza e prevenzione*, settembre 2011, n. 6, 1-3; S. D'Alessio, *Edilizia, arriva la patente a punti*, in *ItaliaOggi*, 28 ottobre, 2011.

- Concepita proprio come una classica patente (e quindi con un sistema di attribuzione di punteggi iniziali – modulati in base alla grandezza dell'impresa – e di decurtazione in seguito all'accertamento di irregolarità e/o la verifica di incidenti sul cantiere), ha avuto un'evoluzione che non può dirsi ancora completata. A partire infatti dall'entrata in vigore del novellato d.lgs. n. 81/2008, la patente a punti ha subito diverse battute di arresto. Sul punto, An.C., *Sacconi: in edilizia patente a punti*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 marzo 2011; G. Latour, *E la patente a punti resta in stallo*, in *Il Sole 24 Ore – Edilizia e Territorio*, 4 aprile 2011.

- Dopo lunghe trattative coordinate dal Comitato 3 (istituito all'interno della Commissione Consultiva Permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, ex art. 6 d.lgs. n. 81/2008), il 28 luglio 2011 le parti sociali del settore edile, FeNeal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil ed ANCE sono riuscite a raggiungere un'intesa di massima con un avviso comune, avviso che però non ha visto la firma delle sigle del comparto dell'artigianato. Nel merito si rinvia a C. Gandini, *No alla patente a punti in edilizia*, in *La voce di Mantova*, 9 agosto 2011. La prematura fine della legislatura che molto aveva contribuito alla sua realizzazione, l'avvio dell'esperienza del governo tecnico di Monti ed il sopraggiungere di altre priorità, hanno poi di fatto relegato l'avviso comune in secondo piano.

#### **4.2. Il disegno di legge recante *Disciplina dell'attività di costruttore edile e delle attività di completamento e di finitura edilizia***

- Parallelamente ai lavori sull'avviso comune, un altro progetto per la qualificazione delle imprese era portato avanti. In Parlamento, infatti, una proposta di legge trasversale alle forze politiche cercava di riunire in un unico documento tutte le diverse proposte avanzate a partire dal 2008 sul tema della qualificazione. Il 30 marzo 2011 (appena quattro mesi prima la firma dell'avviso comune delle parti sociali) la Camera dei Deputati approvava la proposta di legge recante *Disciplina dell'attività di costruttore edile e delle attività di completamento e finitura edilizia*. Il testo, ancora in attesa di discussione al Senato, ha il merito di voler mettere ordine nel settore dell'edilizia privata, provando ad immaginare un sistema di requisiti tecnici, finanziari e qualitativi che

possano garantire la sicurezza delle aziende e possano contribuire alla regolamentazione del mercato. Nel merito, V. Uva, *Aziende edili con il patentino*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2011; V. Uva, *Anche per l'edilizia privata scatta la qualificazione*, in *Il Sole 24 Ore – Edilizia e Territorio*, 4 aprile 2011.

## **5. Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati**

### **5.1. La legislazione italiana degli anni Cinquanta sugli spazi confinati**

- Gli spazi confinati, la loro gestione nonché il problema della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori che vi entrano in contatto sono questioni che l'ordinamento italiano ha affrontato sin dagli anni Cinquanta, in particolare con due importanti decreti: il d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547 recante *Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*, ed il d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303, recante *Norme generali per l'igiene del lavoro*. Pur non essendo presente nei due testi citati una vera e propria definizione di spazio confinato, vi si prevedeva espressamente questo specifico rischio e si procedeva all'individuazione di puntuali misure di prevenzione e protezione.

### **5.2. Per una definizione di spazio confinato: contributi italiani ed internazionali**

- Vero e proprio vulnus della legislazione italiana quindi è da sempre stata la mancanza di una definizione di spazio confinato. Un vulnus che nel corso degli anni alcuni istituti sia italiani sia internazionali che si occupano della materia hanno cercato di colmare fornendo, tuttavia, definizioni molto diverse tra loro (chiaro sintomo che a riguardo non esiste un univoco punto di vista e che la materia può essere affrontata di volta in volta secondo diverse prospettive). L'ISPESL definisce lo spazio confinato ponendo particolare attenzione alla presenza degli agenti pericolosi e, conseguentemente, alla elevata possibilità del rischio di accadimento (si veda a riguardo ISPESL, *Guida operativa: Rischi specifici nell'accesso a silos, vasche e fosse biologiche, collettori fognari, depuratori e serbatoi utilizzati per lo stoccaggio e il trasporto di sostanze pericolose*, Supplemento di *Prevenzione Oggi*, 2008, n. 2, 18).

- Definizione che non sembra discostarsi molto da quella, invero risalente nel tempo, fornita dal NIOSH – National Institute for Occupational Safety and Health – che in aggiunta precisa come lo spazio confinato non è mai pensato per la presenza continuativa dei lavoratori, quanto piuttosto come un ambiente in cui

questi posso trovarsi per effettuare operazioni sporadiche. A riguardo, si rinvia al sito dell'istituto ([www.cdc.gov/niosh](http://www.cdc.gov/niosh)) ed in particolare a <http://www.cdc.gov/niosh/topics/confinedspace/>. Altro fondamentale contributo in materia è poi fornito dall'OSHA – Occupational Safety and Health Administration (USA) – che ha definito lo spazio confinato a partire dal rapporto tra il lavoratore e la gestione dello spazio stesso, soprattutto attraverso la tipizzazione del c.d. “permesso di accesso” per la cui definizione si rinvia a [www.osha.gov/SLTC/confinedspaces/index.html](http://www.osha.gov/SLTC/confinedspaces/index.html).

- Infine, per una ricostruzione di definizione di spazio confinato che tenga conto di diversi contributi in chiave comparata si vedano M. Marigo, *Analisi dei fattori di rischio all'interno degli spazi confinati*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2012, n. 1, 17 ss.; U. Fonzar, *Lavori in spazi confinati e ambienti a sospetto di inquinamento: gestione operativa*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2012, n. 1, 31 ss.

### 5.3. Il d.lgs. n. 81/2008: gli artt. 66 e 121 e l'allegato IV

- Nel più ampio quadro di riforma e razionalizzazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza avvenuta con il d.lgs. n. 81/2008, la disciplina degli spazi confinati ha trovato esplicitazione, seppure non in maniera organica, agli artt. 66 e 121 ed all'interno dell'allegato IV. Sul punto si veda A. Arganese, *Le novità in tema di luoghi di lavoro*, in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., 520-521). Il c.d. Testo Unico non ha ulteriormente specificato la materia, preferendo piuttosto un rinvio all'obbligo del datore di lavoro di effettuare la valutazione dei rischi e la conseguente definizione delle eventuali procedure di emergenza (sul punto si veda A. Rotella, *Gestione delle emergenze negli spazi confinati*, in *ISL*, 2012, n. 1, 23-24). Non si è quindi proceduto al raggruppamento in un unico articolo delle diverse disposizioni sugli spazi confinati. Ne sono testimonianza il fatto i pochi cenni a questi riferibili sono rinvenibili all'interno di più ampie disposizioni: mentre l'art. 66 è rubricato *Lavori in ambienti a sospetto di inquinamento*, l'art. 121 si occupa in maniera più generale della presenza dei gas negli scavi. Proprio con riferimento a quanto disposto all'art. 66 è evidente quindi una commistione tra due concetti – gli ambienti a sospetto di inquinamento e gli spazi confinati – che forse avrebbero meritato trattazioni separate (per una critica sul punto, si veda in particolare U. Fonzar, *Lavori in spazi confinati e ambienti a sospetto di inquinamento: gestione operativa*, cit.). Per quanto riguarda le misure di tutela contenute all'interno dell'allegato IV al d.lgs. n. 81/2008, rileva in particolare quanto disposto al paragrafo 3 rubricato *Vasche, canalizzazioni, tubazioni*,

*serbatoi, recipienti, silos*: quest'ultimo, pur non riferendosi espressamente agli spazi confinati, contiene molte disposizioni che ben vi possono ugualmente essere adattate.

#### **5.4. Il d.P.R. n. 117/2011**

- Facendo seguito a diverse circolari del Ministero del lavoro sulla vigilanza e le ispezioni negli appalti di servizi per la manutenzione e la pulizia di spazi confinati (da ultime circ. 9 dicembre 2010, n. 42, e circ. 19 aprile 2011, n. 16), viene emanato il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 177 recante *Regolamento recante norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008*. Per una monografia sul tema si rimanda a AA.VV., *La sicurezza del lavoro negli spazi confinati*, Ipsoa, Milano, 2012; A. Fucile, A. Ronca, *Guida operativa ai lavori in spazi confinati*, EPC Libri, 2012.

- Il decreto del Presidente della Repubblica affronta il tema della qualificazione delle imprese che si trovano a dover operare in ambienti confinati prevedendo un sistema che sia di fatto modulato in ragione delle caratteristiche e della complessità della situazione. Per un commento sul decreto si rinvia a AA.VV., *La qualificazione delle imprese e dei lavoratori operanti negli "ambienti confinati"*, cit., 4-5. Sul ruolo della certificazione per le imprese che operano in spazi confinati si veda in particolare P. Rausei, *Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati*, in *ISL*, 2012, n. 1, 5 ss.).



CAPITOLO II  
***FOCUS:***  
**IL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE  
E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO**

*Sommario:* **1.** Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico. – **2.** La valutazione statistica degli infortuni e malattie professionali a livello nazionale e comparato. – **3.** Il *dumping* sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori. – **4.** Il contratto collettivo e il ruolo dell'EBLI. – **5.** Esempi di buone pratiche esistenti nel settore: (es. certificazioni volontarie, ecc.). – **6.** Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore.

**1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico**

- Il d.lgs. n. 106/2009, modificando l'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, ha indicato, tra i settori in cui avviare le prime sperimentazioni del sistema di qualificazione delle imprese, oltre al settore dell'edilizia, anche il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.

Si tratta di un sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, che coinvolge le aziende che rendono il servizio di sanificazione e noleggio del tessile e dello strumentario medico chirurgico, avvalendosi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici, che escludono l'intervento manuale nel ciclo di lavorazione.

L'attività più tradizionale delle lavanderie industriali consiste nel lavaggio, ricondizionamento, disinfezione e sterilizzazione di materiali tessili (biancheria, abbigliamento da lavoro, materassi e altri accessori). I clienti sono imprese dei servizi, del commercio e dell'industria che affidano all'esterno il servizio, allo scopo di concentrare le risorse sugli obiettivi principali della loro attività: la cura, per gli ospedali; l'ospitalità, per gli alberghi; l'attività produttiva o di vendita, per le imprese manifatturiere e del commercio. L'organizzazione delle imprese è di tipo industriale con processi produttivi che presentano una elevata intensità di capitale e utilizzano macchinari fortemente automatizzati. Soltanto le fasi di movimentazione dei dispositivi trattati e di controllo qualità presentano una elevata intensità di lavoro.

Con riferimento alla strutturazione del settore e all'articolazione del ciclo produttivo, si veda EBLI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, 20 giugno 2006; A. Brusco, A. Menicocci, F.R. Mignacca, F. Venanzetti, *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, in *RIMP*, 2011, fasc. 2, 649 ss.

- Malgrado la struttura delle imprese e l'organizzazione produttiva siano di tipo industriale, la classificazione statistica delle attività economiche (ATECO 2002) utilizzata dall'ISTAT per le rilevazioni ufficiali definisce il settore delle lavanderie industriali come Attività delle lavanderie per alberghi ristoranti enti e comunità e gli attribuisce il codice 93.01.1. La collocazione del settore al capitolo 93 della classificazione ATECO è una palese incongruenza rispetto alle caratteristiche dell'attività esercitata. Così collocato, il settore si trova, infatti, inserito tra i servizi alle famiglie, assieme ad attività come le lavasecco, i barbieri e le palestre per il fitness. Invece, attività economiche affini a quelle svolte dalle imprese del settore, che realizzano cioè trasformazioni di natura chimica su supporti tessili, quali ad esempio quelle dei finissaggi tessili, sono collocate al capitolo 17 della classificazione ATECO, nell'ambito delle attività industriali manifatturiere. Al riguardo si veda, EBLI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, cit.: i dati emersi dall'attività condotta dall'Osservatorio confermano la natura industriale delle imprese che, pur realizzando principalmente un servizio destinato ad altre imprese, hanno una dimensione media e una struttura occupazionale totalmente estranee ai parametri tipici delle attività dei servizi e assimilabili, invece, ai parametri delle imprese industriali e manifatturiere.

## **2. La valutazione statistica degli infortuni e malattie professionali a livello nazionale e comparato**

- Per una valutazione sull'andamento infortunistico nel settore, con riferimento al periodo 2000 – 2009, si veda A. Brusco, A. Menicocci, F.R. Mignacca, F. Venanzetti, *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, cit. Da tale studio è emersa una riduzione del 14,4% del fenomeno, derivante da una progressiva diffusione della cultura della sicurezza sul lavoro, oltre che da una maggiore automazione dei processi industriali. Di contro, si è registrato un aumento del numero delle malattie professionali. Particolarmente rischiose sono apparse le mansioni svolte dagli addetti alle mansioni di lavaggio e strizzatura. Le maggiori fonti di esposizione al rischio sono caratterizzate da: possibile contatto con capi infetti provenienti da ospedali, ferite per opera di oggetti taglienti, esposizione a prodotti chimici (acidi corrosivi, detersivi, composti usati per la



smacchiatura, ecc.), trascinarsi per opera delle parti in movimento delle macchine (presse, essiccatoi, stiratrici, ecc.), elettrolocazione e insorgenza di disturbi muscolo-scheletrici. Sul punto, si veda anche R. Lombardi, A. Ledda, R. Curini, S. Tarchiani, A. Maestriperri, P. Nuti, F. Marrangoni, G. Modi, *Criteri di indirizzo per la gestione del rischio biologico in una lavanderia industriale*, in [www.ispesl.it](http://www.ispesl.it), 2010.

- A livello internazionale ed europeo, si veda European Agency for Safety and Health at Work, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009, da cui emerge la particolare rilevanza del rischio derivante dalla esposizione ad agenti chimici e, ancorché focalizzati su specifici profili di rischio, si vedano gli studi di P. Kines, H. Hannerz, KL. Mikkelsen, F. Tuchsén, *Industrial sectors with high risk of women's hospital treated injuries*, in *Am. J. Ind. Med.*, 2007, 13 e ss.; B.H. Pedersen, H. Hannerz, KL. Mikkelsen, F. Tuchsén, *Industry and injury related hospital contacts: a follow up study of injuries among workers in Denmark*, in *J. Occup. Health*, 2010, 147 ss.

### **3. Il dumping sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori**

- Il processo industriale realizzato dalle aziende del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico è di grande complessità. E questo perché: a) il ciclo di lavorazione è destinato a soddisfare i bisogni di realtà collettive quantitativamente significative, b) l'attività realizzata ricomprende anche la fornitura al committente di beni decontaminati; c) il processo industriale concorre a rendere effettivo il diritto, costituzionalmente tutelato, alla salute. Per tali ragioni, quindi, è fondamentale che le aziende del settore operino secondo standard produttivi e organizzativi ottimali, tali, cioè, da garantire al committente un prodotto/servizio di qualità.

Tuttavia, un'ampia implementazione di tali prassi virtuose è decisamente ostacolata dalla presenza di pratiche di concorrenza sleale adottate da taluni operatori del mercato, che, per sottrarsi ai costi che una produzione accorta e di qualità impone, operano senza rispettare il contratto collettivo di settore e trascurando il rispetto della normativa tecnica in tema di sicurezza igienica dei prodotti lavorati. In proposito, si veda M. Giovannone, P. Ferri, *La qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro: il ruolo di Assosistema*, in N. D'Erario, M. Viola (a cura di), *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 2011, n. 45; P. Ferri, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in M. Giovannone, P. Ferri (a cura di)

*Qualificazione delle imprese e sicurezza: i percorsi virtuosi*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 2010, n. 29, la quale spiega come nonostante la presenza di un'utenza sempre più sensibile alla sicurezza dei prodotti e alla qualità dei servizi utilizzati, esiste, tuttavia, una parte del mercato troppo poco sensibile alla qualità dei prodotti e troppo interessato al mero taglio dei costi. Meccanismo che genera produzioni sempre più a buon mercato (non remunerative di tutti i fattori produttivi) e meccanismi di concorrenza sleale. Si veda, inoltre, EBLI, *L'Ente Bilaterale Lavanderie Industriali, progetti e prospettive*, atti del convegno, 20 giugno 2006.

#### **4. Il contratto collettivo e il ruolo dell'EBLI**

- Il perseguimento degli obiettivi di qualità dei processi produttivi e sicurezza igienica impone che l'attività di sanificazione sia realizzata da aziende industriali specializzate, che adottino cautele ben precise, tanto sotto il profilo organizzativo, quanto sotto il profilo produttivo. Quanto al profilo organizzativo, è senz'altro indice di affidabilità la circostanza che l'azienda faccia una corretta ed integrale applicazione del ccnl di settore. Al riguardo si veda il Ccnl per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini, 15 dicembre 2009, in N. D'Erario, M. Viola (a cura di), *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, cit. L'implementazione di tale contrattazione consente l'impiego di soluzioni organizzative immaginate per andare incontro a peculiari esigenze degli operatori del settore. Trattasi, in particolare, di peculiarità regolatorie relative ad alcune tipologie di contratti di lavoro (ad es. in tema di contratto a tempo determinato), alla disciplina sull'orario di lavoro, all'articolazione dei turni, al sistema di classificazione del personale e al conseguente trattamento economico, alla sicurezza sul lavoro.

- Rilevante è, a tal riguardo, il ruolo dell'EBLI, l'Ente bilaterale del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini – costituito nel 1999 – da Assosistema (nella sua precedente denominazione di AUIL, Associazione unitaria industrie di lavanderia) e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative del settore: Femca-Cisl, Filctem-Cgil e Uilta-Uil. L'EBLI nasce con l'obiettivo di dare vita ad una delle prime realtà bilaterali in Italia per la disamina delle componenti che influenzano il mercato delle aziende di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e la condizione dei lavoratori.

- Il compito dell'EBLI è, pertanto, quello di delineare, attraverso la ricerca, la conoscenza e l'approfondimento, in che modo gli attori delle relazioni

industriali possono contribuire all'innalzamento del tasso di competitività dell'intero comparto e, contemporaneamente, alla crescita dell'occupazione e all'incremento delle competenze professionali dei lavoratori. Centro privilegiato, quindi, di analisi dei rapporti tra relazioni industriali e *governance*, è in esso che si discute, anche, la connessione tra contrattazione collettiva e dialogo sociale e l'interazione tra attore delle relazioni industriali e politiche nazionali del lavoro e dell'occupazione. Al riguardo si veda, EBLI, *Statuto*, art. 3, in [www.eblinazionale.it](http://www.eblinazionale.it).

- L'EBLI, tra le varie attività avviate, ha curato, nell'ambito dell'Osservatorio sul settore delle lavanderie industriali, il Primo Rapporto, presentato al CNEL il 20 giugno 2006 (si veda EBLI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, cit.); ha finanziato un progetto di ricerca realizzato dal CESAD – Centro Studi di Amministrazione e Direzione Aziendale dell'Università Bocconi – avente ad oggetto l'individuazione di un costo di riferimento “medio normale” per i servizi erogati dalle aziende di lavanderia operanti nel settore sanitario e socio-assistenziale (si veda EBLI, *Analisi dei costi e della redditività*, in [www.eblinazionale.it](http://www.eblinazionale.it)); si è dotato di un sistema interattivo di formazione sul tema della sicurezza sul lavoro, attraverso una piattaforma di apprendimento a distanza (si veda EBLI, *Sicurezza su lavoro*, in [www.eblinazionale.it](http://www.eblinazionale.it)).

## **5. Esempi di buone pratiche esistenti nel settore: (es. certificazioni volontarie, ecc.)**

- Per quanto concerne la idoneità degli impianti e dei processi produttivi, rispetto all'abbattimento della carica microbiologica e alla sicurezza igienica dei prodotti lavorati, gioca un ruolo determinante la sensibilità delle imprese e l'implementazione di buone pratiche.

- A tal riguardo, un efficace controllo della contaminazione microbiologica avviene attraverso il rispetto della norma tecnica UNI EN 14065:2004 (secondo le linee guida Assosistema). Il rispetto di tale norma, infatti, consente di creare un sistema di controllo idoneo per il conseguimento del certificato RABC (Sistema di Analisi e Controllo della Biocontaminazione). Ciò richiede che le imprese adottino soluzioni organizzative e produttive tali da evitare la c.d. contaminazione crociata: questo avviene separando totalmente la biancheria pulita da quella sporca, mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati. A tal fine, inoltre, l'impresa deve regolamentare e limitare il passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito. In proposito, si veda *Linee guida RABC – Manuale pratico per*

*l'applicazione dei requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004*, approvato dal consiglio direttivo Assosistema il 30 giugno 2010.

- Inoltre, con riferimento al tema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito di una collaborazione instaurata tra EBLI e l'Inail, il settore si è dotato di un sistema interattivo di formazione per i lavoratori delle aziende aderenti all'ente bilaterale, attraverso una piattaforma di apprendimento a distanza (si veda EBLI, *Sicurezza su lavoro*, cit.).

- Per quanto riguarda, invece, la corretta manutenzione dei dispositivi di protezione individuale, a seguito della istituzione di un tavolo interistituzionale – composto dal Ministero della salute, dal Ministero del lavoro, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Associazione Unitaria Industrie di Lavanderia (AUIL, oggi Assosistema) e dalle OO.SS. Femca-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil – è stato elaborato un documento che illustra le *Linee operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*. Le Linee operative sono indirizzate ai datori di lavoro, che hanno l'obbligo di fornire e di mantenere in stato di efficienza i DPI; ai lavoratori, che hanno il dovere di utilizzare in modo corretto i DPI; agli organi di controllo preposti alla vigilanza sull'applicazione delle vigenti norme in tema di sicurezza. In proposito, si veda Ministero della salute, ministero del lavoro e della previdenza sociale, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), Fise-Auil, Femca-Cisl, Filtea-Cgil, Uilta-Uil, *Linee operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*, Roma, marzo 2008.

## **6. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore**

- L'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico-chirurgico può contribuire, da un lato alla crescita del livello qualitativo del servizio reso dalle imprese che vi operano e, dall'altro, può costituire un stimolo all'implementazione di buone pratiche, per quanto riguarda la corretta gestione dei rapporti di lavoro e la tutela della loro sicurezza. E tanto, favorendo un percorso di crescita culturale, all'esito del quale sia possibile ritenere “ordinario”, “normale” l'agire dell'impresa virtuosa e si riduca il raggio di azione delle imprese che operano al di fuori delle regole. In proposito, si veda M. Giovannone, P. Ferri, *La qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro: il ruolo di Assosistema*, cit. Le Autrici, in particolare, affermano come i servizi tessili e

medici affini meritino a pieno titolo di rientrare nel sistema di qualificazione. E questo perché, nonostante il settore abbia già da tempo raggiunto standard molto elevati nella erogazione dei propri servizi di spiccata utilità sociale, la spinta verso la qualità e la selezione degli operatori virtuosi, cui il sistema di qualificazione condurrà, sarà di prezioso supporto per le imprese migliori, nella lotta contro i fenomeni di dumping, con cui da tempo quest'ultime devono fare i conti.

Sul punto, si veda anche P. Ferri, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, cit., la quale, dopo aver illustrato le peculiarità operative del settore della sanificazione e la delicatezza sociale del loro impatto, spiega, in maniera puntuale, come una migliore regolazione, oltre che innalzare il livello qualitativo del settore, possa costituire un'occasione di crescita anche per le esigenze dello Stato nei termini di diritto alla salute e al lavoro dei cittadini, nonché di incremento del reddito interno lordo e quindi del prelievo fiscale.



CAPITOLO III  
**LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI  
E DEGLI STANDARD ORGANIZZATIVI**

SEZIONE A  
**LE CERTIFICAZIONI DI QUALITÀ DEI PROCESSI  
E DEI PRODOTTI**

*Sommario:* **1.** Gli aspetti “normativi” della certificazione di qualità. – **1.1.** Il quadro “normativo” a livello internazionale e comunitario. – **1.2.** Il contesto di riferimento nella “normativa interna”. – **2.** Quali tipologie di certificazione per la qualità e per il prodotto. – **2.1.** Le c.d. “famiglie” di certificazione. – **3.** Qualificazione delle imprese, modelli organizzativi e certificazioni di qualità: prospettive e profili comuni.

**1. Gli aspetti “normativi” della certificazione di qualità**

- Negli attuali processi produttivi incardinati su una estensione della dimensione commerciale delle imprese, sempre più multinazionali, e di una configurazione societaria che non permette ad una normativa nazionale o sovranazionale di coprire efficacemente tutti gli spazi di manovra di una singola organizzazione, assumono estrema importanza tutti quegli strumenti volontari di autoregolazione. Per approfondimenti si suggerisce: G. Mattana, *Qualità, affidabilità, certificazione*, Franco Angeli, Milano, 2006. Questi rappresentano una serie di “norme”, intese come pluralità di regole, adottate da istituzioni private e condivise volontariamente per migliorare l’affidabilità del soggetto certificato con riferimento ai processi aziendali che conducono alla realizzazione di un prodotto e/o servizio e alle condizioni di lavoro, che in genere sono indirizzate al miglioramento dell’efficienza dell’organizzazione ed alla soddisfazione del cliente o ad agevolare l’applicazione di determinate procedure. Sulla definizione di norma cfr. [www.cen.eu/cen/NTS/What/Pages/default.aspx](http://www.cen.eu/cen/NTS/What/Pages/default.aspx).

- Oltre a risolvere una questione di visibilità e di immagine nella concorrenzialità del mercato, le certificazioni di qualità si distinguono per la loro capacità di lettura critica della realtà contemporanea e di apporto migliorativo rispetto alla normativa vigente. Per maggiori approfondimenti in merito a quanto sinteticamente illustrato fin qui, si suggerisce: A. Bressan, D. Dazzi, S. Felicioni,

C. Galiardi, G. Rubini, *Strumenti volontari per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *La salute e la sicurezza sul lavoro nelle piccole e medie imprese italiane, un approccio socialmente responsabile*, Italian Centre for Social Responsibility, Milano, ottobre 2008, 34 ss.

- Detto questo, le certificazioni in oggetto possono essere numerosissime e riguardano diversi settori commerciali, diverse divisioni all'interno della stessa struttura (salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro, sicurezza delle informazioni, rintracciabilità dei dati ed altro), nonché diversi aspetti causati dalla commercializzazione del prodotto (certificazione del ciclo di vita e della filiera per la vendita dei prodotti e servizi).

- In questa sede, nell'ambito più esteso del concetto di certificazione, si proporranno brevemente i tratti peculiari di quelle riconosciute di maggior interesse nel contesto dei processi produttivi e sull'adozione di regole di tutela per la salute e sicurezza dei lavoratori.

### **1.1. Il quadro “normativo” a livello internazionale e comunitario**

- A livello sovranazionale l'insieme delle “norme” di certificazione di qualità intese come documenti tecnici progettati per essere utilizzati in modo ripetuto come regola o linea guida, fanno riferimento a due istituzioni di cui una di livello internazionale, l'ISO, e l'altra di livello europeo, il CEN. Una ricostruzione generale della normativa in oggetto è consultabile in P. Andreini (a cura di), *Qualità, certificazione, competitività*, Hoepli, Milano, 2008.

- Quanto all'ISO acronimo di International Organization for Standardization, è la federazione mondiale di enti nazionali per la standardizzazione, uno per ciascun Paese, per un totale di circa 100 Paesi, rappresentata da un'organizzazione non governativa, fondata nel 1947, la cui missione è promuovere la standardizzazione e le relative attività con l'obiettivo di facilitare lo scambio internazionale di beni e servizi e di sviluppare la cooperazione tra le sfere delle attività intellettuali, scientifiche, tecnologiche, economiche. Sul punto cfr. in letteratura: F. Ligonzo, *I sistemi di gestione della qualità, armi per competere*, in P. Andreini (a cura di), *Qualità, certificazione, competitività*, cit., 71-87; e inoltre cfr. [www.iso.org/iso/home.htm](http://www.iso.org/iso/home.htm).

- Il CEN, invece, è il Comitato europeo di normalizzazione, creato nel 1975 con sede a Bruxelles, quale unica organizzazione internazionale senza scopo di lucro riconosciuta a livello comunitario per la progettazione, la redazione e l'adozione di norme europee in tutti i settori di attività economica con l'eccezione di elettrotecnica e telecomunicazioni per le quali sono previsti altri istituti di standardizzazione. A riguardo per il riconoscimento europeo si veda: direttiva



98/34/CE e per le ulteriori informazioni sull'organizzazione: [www.cen.eu/cen/AboutUs/Pages/default.aspx](http://www.cen.eu/cen/AboutUs/Pages/default.aspx).

## 1.2. Il contesto di riferimento nella “normativa interna”

- In Italia l'attività “normativa” per le certificazioni di qualità spetta all'UNI, che è Ente nazionale italiano di unificazione nella veste di associazione privata senza scopo di lucro, i cui soci, oltre 7000, sono imprese, liberi professionisti, associazioni, istituti scientifici e scolastici, realtà della pubblica amministrazione. Essa svolge attività normativa in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario ad esclusione di quello elettrico ed elettrotecnico di competenza del CEI (Comitato elettrotecnico italiano). Il ruolo dell'UNI, quale Organismo nazionale italiano di normazione, è stato riconosciuto con norma comunitaria nel 1983 trasposta in Italia nel 1986. Sul punto cfr. la direttiva europea 83/189/CEE e la l. n. 317/1986. L'obiettivo alla base dell'ente è l'elaborazione di norme tecniche che contribuiscano al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema economico-sociale italiano e che siano strumenti di supporto all'innovazione tecnologica, alla competitività, alla promozione del commercio, alla protezione dei consumatori, alla tutela dell'ambiente, alla qualità dei prodotti e dei processi. Per una ricostruzione complessiva cfr. [www.uni.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=141&Itemid=157&lang=it](http://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=141&Itemid=157&lang=it). L'UNI partecipa poi, in rappresentanza dell'Italia, all'attività normativa degli organismi sovranazionali di normazione: ISO e CEN.

- La promozione di questi strumenti, al fine che qui interessa, è, oltretutto, enfatizzata nel recente Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro dove viene fatto espresso richiamo all'importanza di: «valorizzazione...su base volontaria dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente». A riguardo cfr. art. 6, comma 8, lett. h, d.lgs. n. 81/2008.

## 2. Quali tipologie di certificazione per la qualità e per il prodotto

- Secondo la definizione data dall'UNI, per certificazioni di qualità si devono intendere quelle regole che definiscono l'insieme di strutture organizzative, responsabilità, procedure, procedimenti e risorse necessari ad attuare la gestione per la qualità. Per la definizione e per le altre informazioni

ufficiali sul sistema di gestione della qualità si veda [www.uni.com/uni/controller/it/grandi\\_temi/ISO9000](http://www.uni.com/uni/controller/it/grandi_temi/ISO9000). Altri documenti utili: Servizio Uni Interpreta *NORMA: interpretazioni ufficiali della UNI EN ISO 9001:2000*, in *Guide per l'applicazione delle norme, elaborate dal Comitato tecnico internazionale ISO/TC 176, Dossier Metrologia e qualità*, in *Unificazione & Certificazione*, 2005, n. 8, Opuscolo UNI, *Cosa significa ISO 9001:2000 nei rapporti cliente-fornitori*, Opuscolo UNI, *Gestire il cambiamento – QB e la Qualità Vision 2000*.

- Storicamente i primi standard sulla qualità risalgono al periodo della seconda guerra mondiale, quando vennero pubblicate specifiche norme contenenti i requisiti minimi che garantivano la capacità di un'azienda di produrre munizioni di qualità. In quest'ottica si ricordano le norme del Ministero della difesa britannico, il MIL ST 9858A sviluppato negli USA e l'AQAP creato e adottato dai Paesi NATO. Solo nel 1974, con la BS 5179, il British Standard Institute pubblicò la prima norma che raccoglieva una serie di linee guida per implementare un sistema qualità applicabile ad aziende operanti in settori diversi da quello militare. In merito cfr. [www.systemsthinking.co.uk/3-1-article.asp](http://www.systemsthinking.co.uk/3-1-article.asp) e [www.difesa.it/segretario-sgd-dna/dg/navarm/aqap](http://www.difesa.it/segretario-sgd-dna/dg/navarm/aqap).

- Ad oggi e solo per fare un esempio, come dichiarato da Gorge Jaksc, senior director Csr & Public Affair di Chiquita International, la prospettiva delle certificazioni di qualità è quella di assicurare gli stakeholder circa il modo di operare dell'azienda e per tal ragione queste richiedono la stessa ad organismi di terza parte che attraverso il rilascio di un'attestazione dimostrano la capacità di operare secondo i requisiti espressi in norme condivise. Si veda: *Il sole 24 Ore*, 29 giugno 2008. L'evoluzione e la diffusione delle stesse ha però modificato in parte il significato originale che era quello di attestare il grado di *reputation* indispensabile per creare una posizione distintiva sul mercato trasformandolo in pura necessità per esistere sul medesimo, specie laddove la certificazione è talmente diffusa che l'elemento distintivo (in negativo) è dato dalla sua assenza. Su quanto affermato cfr. E.R. Freeman, G. Rusconi, M. Dorigatti, *Teoria degli Stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007.

- A questo punto occorre, però, fare un'opportuna precisazione per evitare di ingenerare confusione in merito alle tipologie di certificazioni di qualità; infatti, occorre partire dal punto fermo che la certificazione di qualità costituisce un'attestazione di processo, e non di prodotto, nel senso che certifica l'eccellenza dei processi messi in atto dalla azienda per la realizzazione del prodotto, ma non attesta l'eccellenza di quest'ultimo (la cui certificazione è attestata da standard differenti) che indirettamente riscuoterà un migliore posizionamento nel mercato proprio perché frutto di un'accurata progettazione e di procedure di produzione riconosciute, certe e condivise. In merito si veda: E. Bellisario, *Certificazione di*

*qualità e responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2011, § 12 *Il potere-dovere del certificatore di negare la certificazione*, 164.

- In questa sede, nell'ambito più esteso del concetto di certificazione, si proporranno brevemente i tratti peculiari di quelle riconosciute di maggior interesse nel contesto dei processi produttivi e sull'adozione di regole di tutela per la salute e sicurezza dei lavoratori.

## 2.1. Le c.d. “famiglie” di certificazione

### L'ISO 9001:2000

- Quando si affronta il tema della certificazione di qualità e dell'osservanza di norme capaci di assicurare il Sistema di gestione della qualità (SGQ), si deve necessariamente affrontare l'argomento delle certificazioni ISO 9000 quali standard più conosciuti e adottati al livello internazionale. La famiglia delle ISO 9000 comprende diverse versioni: ISO 9000 (detta norma “vocabolario”), che descrive le terminologie e i principi essenziali dei sistemi di gestione qualità dell'organizzazione, ISO 9001, per la definizione dei requisiti dei sistemi di qualità e ISO 9004, che consiste in una linea guida per il miglioramento delle prestazioni delle organizzazioni. Attualmente, l'unica norma della famiglia ISO 9000 per cui una azienda può essere certificata è comunque la ISO 9001:2000 (detta anche VISION 2000), la quale rappresenta quindi il riferimento, riconosciuto a livello mondiale, per la certificazione del sistema di gestione per la qualità delle organizzazioni di tutti i settori produttivi e di tutte le dimensioni. In Italia il nome di recepimento è UNI EN ISO 9001:2000, in quanto la norma ISO è armonizzata, pubblicata e diffusa dall'Ente nazionale italiano di unificazione (UNI) e dal Comitato europeo di normazione in Europa (EN). Per una sintesi degli aspetti legati alle norme ISO 9000:2000 (che cos'è, quali sono i punti chiave, la famiglia ISO 9000, 9001 e 9004 e l'iter di certificazione) si rinvia a: D. Grisot, *La gestione della qualità. Capire e applicare la norma ISO 9001*, Tecniche Nuove, Milano, 2006; R. Tricker, B.S. Lucas, *ISO 9001:2000 in brief*, Butterworth Heinemann, Oxford, 2001; e [www.csqa.it](http://www.csqa.it); [www.sicurezzaequalita.it](http://www.sicurezzaequalita.it); [www.iso.ch](http://www.iso.ch); [www.irca.org](http://www.irca.org); [www.quality.org](http://www.quality.org); [www.asq.org](http://www.asq.org).

- Nella sostanza l'ISO 9001:2000 promuove un approccio per processi, ossia non verifica le caratteristiche tecniche del prodotto, ma pone l'obiettivo di sviluppare, attuare e migliorare l'efficacia di un sistema di gestione della qualità per accrescere la soddisfazione del cliente mediante l'osservanza dei requisiti del cliente stesso. La norma sviluppa preliminarmente un modello della qualità, adatto a tutti i processi, conosciuto come *Plan-Do-Check-Act* (PDCA) inteso come modello fondamentale per il miglioramento continuo che nel tempo è stato

assunto come riferimento nello sviluppo delle ultime norme di sistema e successivamente indica i principi (orientamento al cliente, leadership, coinvolgimento del personale, approccio per processi, miglioramento continuo, analisi delle informazioni e interdipendenza nei rapporti) che, se espressamente sviluppati, possono condurre l'organizzazione verso la corretta gestione della qualità. Per interessanti riflessioni sul tema cfr. AA.VV., *Qualità Totale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1991, n. 125; S. Bagdadli, *Qualità Totale e teoria organizzativa*, in *Economia & Management*, 1992, n. 4; H.J. Bocker, *I Circoli della Qualità in Giappone: una risposta della direzione al problema della produttività*, in *Problemi di gestione*, 1983, n. 11-12; R. Collard, *La Qualità Totale*, Franco Angeli, Milano, 1991; P.B. Crosby, *La qualità non costa, gestire la qualità come fonte di profitto*, McGraw-Hill, New York, 1986; G. Cusmai, *Evoluzione concettuale dell'approccio alla qualità e relative conseguenze pratiche*, in *Produrre*, 1985, n. 3; W.E. Deming, *L'impresa di qualità*, Isedi, Torino, 1989; A. Galgano, *La Qualità Totale. Il Company Wide Quality Control come nuovo sistema manageriale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1990; A. Galgano, *La Qualità Totale oltre gli slogan*, in *L'impresa*, 1992, n. 1; C.S. Gray, *Total Quality Control in Japan, less inspection, lower cost*, in *Business Week*, giugno 1981; V. Laboucheix, *Trattato della Qualità Totale*, Franco Angeli, Milano, 1991; G. Mattana, *Il sistema della qualità e lo sviluppo organizzativo*, in *Studi Organizzativi*, 1984, n. 3-4; G. Mattana, *Qualità, affidabilità, certificazione*, cit.; G. Mattana, *Un quadro di riferimento per la Qualità Totale*, in *L'impresa*, 1991, n. 2; G. Merli, *Total Quality Management. La qualità totale come strumento di business*, Isedi, Torino, 1991; G. Merli, *La Qualità Totale in Occidente, esperienze e approcci*, in *Sistemi & Impresa*, 1991, n. 12; R. Mirandola, *Sistemi Qualità*, Ets Editrice, Pisa, 1991; B. Nicoletti, *I Circoli di Qualità: concetti-base, costituenti operativi, obiettivi, risultati*, in *Produrre*, 1985, n. 12; C. Saccani, *Qualità e Certificazione*, McGraw-Hill, Milano, 1990; E. Stanghellini, *I Sistemi Qualità e la cultura aziendale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1989, n. 115.

### **SA 8000**

- Tra le certificazioni di qualità che attengono prevalentemente ai processi di lavoro e non esclusivamente produttivi e di sistema, come avviene per l'ISO, è da annoverare l'SA 8000. Essa identifica uno standard internazionale di certificazione, redatto dal CEPAA (*Council of Economical Priorities Accreditation Agency*), finalizzato ad attestare che l'azienda rispetti i requisiti minimi previsti dalle convenzioni ILO, delle Nazioni Unite, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, peraltro espressamente richiamate nella norma. L'azienda che voglia accedervi deve eseguire un monitoraggio anche sulla filiera a monte del proprio

processo produttivo, con la finalità di garantire il rispetto dei diritti umani ed in particolare dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori, le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro. A riguardo si veda: G. Lepore, M.V. D'Alesio, *La certificazione etica d'impresa. La norma SA 8000 ed il quadro legislativo*, Franco Angeli, 2004; D. Leipziger, *SA8000: the definitive guide to the new social standard*, Financial Times Prentice Hall, 2001; e ancora [www.sa-intl.org](http://www.sa-intl.org).

- L'Italia è il primo paese al mondo per certificazioni SA8000. In particolare, la prima regione al mondo è la Toscana, grazie, soprattutto, al programma Fabrica Ethica, che dal 2001 promuove la cultura della Responsabilità Sociale delle Imprese sostenendo la certificazione, anche grazie a misure che, per le imprese virtuose, abbattano i contributi fiscali, offrono contributi a fondo perduto o un maggiore punteggio nei bandi per la richiesta di contributi ed una maggiore visibilità del loro operato. Sul punto: F. Sammarco, *La sicurezza del lavoro e i principi di responsabilità sociale*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 517-518.

### **OHSAS 18001**

- Tra i sistemi di certificazioni che attengono più specificatamente all'ambito della sicurezza sul lavoro quello più diffuso è l'OHSAS 18001 (Occupational Health and Safety Assessment Series) per il quale si intende uno standard, punto di riferimento riconosciuto a livello internazionale, che fissa i requisiti di cui deve essere in possesso un sistema di gestione a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori per favorire la conformità legislativa ed il miglioramento dell'ambiente di lavoro. Tale certificazione verifica l'applicazione volontaria, da parte di un'azienda, di un sistema che permette di garantire un adeguato controllo rispetto alla sicurezza sul lavoro, che vada oltre il rispetto delle prescrizioni normative.

- La norma si pone anche come strumento efficace per completare e razionalizzare l'applicazione del sistema salute e sicurezza così come disciplinato in Italia e la sua validità infatti viene riconosciuta anche dagli organismi che in Italia si occupano a vario titolo del tema sicurezza: Inail e UNI. Ad integrazione di quanto detto cfr: D. Grisot, *La sicurezza dei lavoratori. La norma OHSAS 18001/2007 per la gestione della sicurezza*, Tecniche Nuove, Milano, 2008; J. Kausek, *OHSAS 18001: Designing and Implementing an Effective Health and Safety Management System*, Government Institutes, 2007; inoltre [www.ohsas-18001-occupational-health-and-safety.com](http://www.ohsas-18001-occupational-health-and-safety.com) e in riferimento al sistema di gestione regolato da OHSAS, si veda una specifica guida: OHSAS 18002: *Sistemi di*

*gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori – linee guida per l'implementazione dello standard 18001, 2001.*

### **Standard Safety Checklist for Contractors (SCC)**

- Altro sistema di certificazione di qualità che interessa all'oggetto di questa analisi è lo Standard Safety Checklist for Contractors (SCC). Questo è un sistema di certificazione sviluppato per le organizzazioni che subappaltano il lavoro con la finalità di valutare e certificare i sistemi di gestione della sicurezza utilizzati dalle stesse. Altro scopo, di non meno importanza, è riferito al miglioramento della sicurezza delle organizzazioni che svolgono lavori pericolosi in quanto assicura che essi vengono svolti da società competenti, con personale qualificato e con un sistema di gestione della sicurezza. Cfr. [www.dnv.it/certificazione/sistemidigestione/sicurezza\\_lavoro/vca\\_scc/index.asp](http://www.dnv.it/certificazione/sistemidigestione/sicurezza_lavoro/vca_scc/index.asp).

- Tale sistema è stato inizialmente creato alla fine dagli anni 80 da Det Norske Veritas (DNV) per le industrie chimiche e petrolchimiche ma si tratta di uno standard trasferibile ed utilizzabile anche da altre industrie, in tutti i settori. Il sistema fu sviluppato perché, nonostante gli indici di frequenza degli infortuni sul lavoro di queste aziende diminuissero, quelli relativi alle imprese esterne che operavano all'interno delle loro strutture non diminuivano o addirittura aumentavano. Da un punto di vista più tecnico, invece, lo standard SCC si concentra su tre principali sezioni che consistono nella politica, struttura organizzativa e responsabilità della direzione sui temi concernenti la sicurezza, la salute e l'ambiente; l'identificazione e la valutazione dei rischi; la selezione del personale. Tale certificazione, infine, si distingue in due livelli: il primo (limited certification SCC) si applica a società di piccole dimensioni (sotto ai 35 dipendenti) e che non operano come diretti appaltatori; il secondo (general certification SCC) svolge la prima tipologia di valutazione e a questa aggiunge la valutazione del sistema di gestione della sicurezza. Di solito si applica ad imprese di grandi dimensioni che operano come appaltatore principale. Sul quanto detto si veda: U. Huckinghaus, *Anpassung eines Arbeitsschutzmanagement – Systems an die bedürfnisse eines unternehmens*, Grin Verlag, 2001, 31; K. Bhagwati, *Managing Safety, A Guide for Executives*, Wiley-Vch, 2006, 192 ss.

### **3. Qualificazione delle imprese, modelli organizzativi e certificazioni di qualità: prospettive e profili comuni**

- In riferimento all'ordinamento interno e considerato quanto fin qui esposto è possibile estendere l'analisi proiettandosi ad una considerazione ulteriore. L'idea è quella di dimostrare come, l'apertura del legislatore all'istituto della

certificazione nelle materie del lavoro, eventualmente esteso anche alla scelta di determinati modelli organizzativi, ha ormai creato lo spazio necessario affinché si possa rendere massima la sua applicazione e andare oltre nella codificazione di strumenti nuovi. A sostegno di questa considerazione sono proprio le riflessioni svolte in relazione all'espresso richiamo, da parte del d.lgs. n. 81/2008, della norma OHSAS e del correlato approccio per processi, tipico di tutte le certificazioni di qualità. Il riferimento normativo è fatto *all'art. 30 comma 5 del d.lgs. n. 81 del 2008*.

- Il nuovo strumento a cui si propende, finalizzato anche alla tutela della salute e sicurezza, dovrebbe essere in grado di assommare le caratteristiche principali delle certificazioni di qualità e della certificazione di cui alla legge Biagi, ricomprendendo tanto i rapporti di lavoro quanto gli standard organizzativi e l'ambiente di lavoro in senso ampio, e fornendo così alle imprese i vantaggi tipici di queste procedure, che, al di là delle apparenze, sono tra loro già così vicine. Quanto ipotizzato, in particolare, riguarda la definizione di uno standard al tempo stesso normativo e qualitativo che, superando le mere e poco pregnanti certificazioni di qualità ISO 9000 o SA 8000, così come anche le certificazioni limitate a determinate peculiarità della azienda, vada a codificare, nel complesso ma sempre in una dimensione normativa, la gestione del capitale umano, al fine di certificarne l'eccellenza. Si potrebbe più concretamente ipotizzare – se non più una serie di tutele in materia di lavoro di simile tenore – una certificazione *a cerchi concentrici*, che, partendo dalla analisi del rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo applicato (standard minimo di coerenza legale e formale), si estenda e arrivi a misurare, per gradi successivi e dunque oltre i meri obblighi di legge, la conformità a determinati standard normativi e contrattuali di ottimale gestione del personale secondo linee di certificazione di eccellenza e buone prassi, evidentemente ancora tutte da definire. Sul punto e sulla ipotesi segnalata si veda F. Pasquini, M. Tiraboschi, *La certificazione dopo il collegato lavoro (L. 183/2010)*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011, § 4.3, *I nessi tra sistemi di qualificazione delle imprese, modelli di organizzazione e gestione, certificazioni di qualità e certificazione nelle materie di lavoro*, 138 ss.





## SEZIONE B

### LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

*Sommario:* **1.** L'origine e l'evoluzione dell'istituto. – **1.1.** Alle “origini” dell'istituto. – **1.2.** La certificazione nell'impianto della riforma Biagi. – **1.3.** La certificazione dei contratti di lavoro. – **1.4.** Le altre ipotesi di certificazione (artt. 82, 83 ed 84 del d.lgs. n. 276/2003). – **2.** Gli organi certificatori, le competenze e le procedure. – **2.1.** Le sedi: in particolare sull'opportunità delle scelte del legislatore e sulla idoneità di tali soggetti nel qualificare i contratti di lavoro. – **2.2.** Gli enti bilaterali. – **2.3.** Le direzioni provinciali del lavoro e le Province. – **2.4.** Le università. – **2.5.** Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed i Consigli Provinciali dei consulenti del lavoro. – **2.6.** La competenza territoriale degli organi certificatori. – **2.7.** Le procedure. – **2.8.** I codici di buone pratiche. – **3.** L'efficacia giuridica della certificazione e la sua tenuta giudiziaria. – **3.1.** Riferimenti generali. – **3.2.** L'attività ispettiva e la direttiva del Ministero del lavoro del 18 settembre 2008. – **3.3.** L'impugnazione presso l'autorità giudiziaria ex art. 413 c.p.c. – **3.4.** La tutela amministrativa. – **3.5.** Il tentativo obbligatorio di conciliazione. – **3.6.** L'arbitrato irrituale dopo il collegato lavoro: le camere arbitrali istituite presso gli organi di certificazione. – **4.** Postilla: le prospettive in tema di responsabilità sociale.

#### **1. L'origine e l'evoluzione dell'istituto**

##### **1.1. Alle “origini” dell'istituto**

###### **La volontà assistita**

- L'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano dell'istituto della certificazione dei contratti è stata preceduta da un intenso dibattito dottrinale (dove appare basilare il contributo di A. Vallebona, *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *DL*, 1992, n. 1, 480), culminato nel 1997 (con l'apporto di M. Biagi, M. Tiraboschi, *Ipotesi per la predisposizione di uno Statuto dei lavori*, consultabile in *QDLRI*, 1998, n. 21, 347, divenuto l'anno successivo *Progetto per la predisposizione di uno Statuto dei lavori*, in *DRI*, 1999, n. 2, 275).

- Per i profili di “incertezza” che caratterizzano il diritto del lavoro e che hanno “ispirato” il legislatore si veda M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, in *RIDL*, 2007, n. 3, 307.

- Per un approfondimento dei concetti di volontà e derogabilità assistita fondamentale è anche il più recente contributo di A. Vallebona, *L'incertezza del diritto e i necessari rimedi*, in *RIDL*, 2004, n. 1, 3.

Riprendono il concetto di derogabilità assistita, ai fini di un raffronto con il modello di certificazione accolto dalla l. n. 30/2003 e dal d.lgs. n. 276/2003, anche L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, in *RIDL*, 2004, n. 2, 235; M.G. Garofalo, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *RGL*, 2003, I, 376; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *GDLRI*, 2004, n. 2, 203; R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2004, n. 46, e in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, in *DL*, 2004, 1231; A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in M. Magnani, P.A. Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 595; A. Vallebona, *La Riforma del mercato del lavoro: cambia poco ed è sbagliata*, in *DL*, 2003, I, 191.

- Contro la valorizzazione dell'autonomia individuale, invece, si pone V. Speciale, *Certificazione*, in P. Bellocchi, F. Lunardon, V. Speciale (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro. Titoli VII, VIII e IX, Artt. 61-86*, in F. Carinci (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, IV, 140, e anche in *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, 271.

- Intermedia è la posizione di C. Romeo, *I nuovi spazi dell'autonomia privata nel diritto del lavoro*, in *DL*, 2003, n. 1-2, 11.

- Sulla c.d. fuga dal diritto del lavoro e sulla crisi del rapporto di lavoro subordinato si vedano E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2002, n. 8, 527; F. Rotondi, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, in *DPL*, 2004, n. 4, 2564; M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro*, ES, Napoli, 2004, 343, e A. Vallebona, *La riforma dei lavori*, Cedam, Padova, 135.

- Per quanto riguarda la (costante) ricerca di una alternativa alla risoluzione giudiziale delle controversie nell'ambito del diritto del lavoro si veda G. Schiavone, *Le alternative alla giurisdizione: la certificazione e il giudizio arbitrale di equità*.

- L'idea di far intervenire pubblica amministrazione e parti sociali nel controllo *ex ante* dei rapporti di lavoro privati era già stata sperimentata, prima del d.lgs. n. 276/2003, in altri casi (relativi al contratto di formazione e lavoro, al part-time, ai regolamenti adottati dalle cooperative ed alla libera professione nelle case

di cura private). A questo proposito si veda E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit. Riferiscono di ulteriori forme di “sperimentazione” della certificazione M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, in *GLav*, 2003, n. 4, 123; A. Russo, *Certificazione dei lavori atipici: prime forme di sperimentazione?*, in *GLav*, 2002, n. 4, 78.

Fondamentale appare poi il contributo alla riflessione apportato da C. Zoli, *Contratto e rapporto tra potere e autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro*, in *GDLRI*, 2004, n. 3, 359.

### **La certificazione nello Statuto dei lavori**

- Sullo Statuto dei lavori si veda M. Biagi, *Le ragioni in favore di uno Statuto dei lavori*, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.

- Per quanto concerne il ruolo della certificazione all’interno del progetto per la predisposizione di uno Statuto dei lavori si vedano L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit.; M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori “atipici” e la sua tenuta giudiziaria*, in *LD*, 2003, n. 1, 101; A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

### **Dallo Statuto dei lavori al Libro Bianco**

- Sul disegno di legge Smuraglia e su una ricostruzione dell’iter che ha preceduto la l. delega n. 30/2003 si veda A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Per una critica al disegno di legge Smuraglia si vedano invece M. Biagi, M. Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno “Statuto dei lavori”?*, in *LD*, 1999, 587, M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori “atipici” e la sua tenuta giudiziaria*, in *LD*, 2003, n. 1, 101.

- Una comparazione tra il disegno di legge Smuraglia ed il successivo d.d.l. n. 848/2001 è svolta da E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., 527.

- A proposito della disciplina della certificazione prospettata all’interno del Libro Bianco si vedano M. Biagi, M. Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno “Statuto dei lavori”?*, cit.; C. Russo, *La certificazione dal Libro Bianco al decreto delegato*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, cit., 337; M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori “atipici” e la sua tenuta giudiziaria*, cit.; M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.; A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

**La Delega al governo in materia di mercato del lavoro (l. 14 febbraio 2003, n. 30)**

- Per l'esame della disciplina della certificazione contenuta nel d.d.l. n. 848 si rinvia a E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., 527, ed a C. Russo, *La certificazione dal Libro Bianco al decreto delegato*, cit. Ripercorre brevemente l'iter parlamentare del disegno di legge L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.

Critica il disegno di legge e l'annacquamento che questo avrebbe operato rispetto ai contenuti del Libro Bianco (e del progetto per uno Statuto dei lavori) M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori "atipici" e la sua tenuta giudiziaria*, cit.

- Sul fatto che l'art. 5 della legge delega ha previsto l'esclusione dei contratti stipulati dalla pubblica amministrazione dall'ambito operativo dell'istituto della certificazione si vedano L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; P. Di Nunzio, *Procedure di certificazione*, in *DPL*, 2003, n. 37, 2487; C. Romeo, *I nuovi spazi dell'autonomia privata nel diritto del lavoro*, cit.; L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, in *MGL*, 2003, n. 3, 110; P. Rausei, *La certificazione del contratto di lavoro*, in *DPL*, 2003, n. 10, inserto; V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.

- Critica in proposito è la posizione di A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- In merito alle critiche mosse alla genericità dell'art. 5 e ai molti dubbi che la l. n. 30/2003 rappresenti una "delega in bianco" si vedano A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, in *LPO*, 2004, n. 1 (cui si rinvia anche per la ricostruzione del "pregresso"); L. De Angelis, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in M.T. Carinci (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro L. 30/2003*, Ipsoa, Milano, 2004, 233; F. Lunardon, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, in *LG*, 2004, n. 3, 265; L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203; M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, cit.; V. Speciale, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, cit.

- In generale, per un commento puntuale alla l. n. 30/2003 si veda L. De Angelis, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit. (il cui elaborato compara la legge delega con il d.d.l. n. 848); V. Speciale, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, cit.; M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.

- Critici sono i giudizi sulla legge delega e la certificazione, così come da questa delineata, pronunciati da L. Nogler, *Il nuovo istituto della “certificazione” dei contratti di lavoro*, cit., e da C. Romeo, *I nuovi spazi dell’autonomia privata nel diritto del lavoro*, cit. (soprattutto in relazione al potenziamento – a suo avviso quantitativo ma non qualitativo – dell’autonomia negoziale individuale), ed in *Rilancio dell’autonomia privata nel diritto del lavoro e certificazione dei rapporti*, *LG*, 2003, n. 2, 108.

## 1.2. La certificazione nell’impianto della riforma Biagi

- Generale è l’illustrazione di E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *www.csdn.it*; B. Grandi, *La certificazione dei rapporti di lavoro tra le categorie generali del diritto*, in *DRI*, 2008, n. 2, 339; M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 237.

### Le novità apportate dal collegato lavoro

- Per un primo commento alle novità introdotte dal d.d.l. n. 1141 (da cui il collegato lavoro è derivato) si vedano G. Ferraro, M. Cinelli, *Lavoro, competitività, welfare*, tomo II, Utet giuridica, Torino, 2009; M.R. Gheido, A. Casotti, *La certificazione del contratto di collaborazione*, in *DPL*, 2009, n. 28, 1609, A. Moro, *La certificazione dei contratti di lavoro in Lombardia – le modifiche alla normativa in materia di certificazione dei contratti di lavoro nel disegno di legge n. 1167 all’esame del Senato*, in *DL*, 2009, n. 1, 67 e F. Pasquini, *La certificazione dei contratti di lavoro e di appalto: prassi e prospettive evolutive*, in *Bollettino ADAPT*, 2008, n. 38, in *www.adapt.it*. Per alcuni primi commenti in generale sulle disposizioni si vedano S. Iucci, *Ddl lavoro, un disastro*, in *RS*, 2010, n. 39, 1; S. Iucci, *Così si attacca lo Statuto dei diritti*, in *RS*, 2010, n. 39, 4; M. Tiraboschi, *La matrice riformista del collegato lavoro*, in *GLav*, 2010, n. 42, 14; C. Treves, *Dalla parte dei più forti*, in *RS*, 2010, n. 39, 4.

- La l. n. 183/2010, collegato lavoro, introduce diverse misure che interessano la certificazione dei contratti e che tendono ad assegnare alle Commissioni di certificazione un ruolo più ampio. Per alcuni commenti in merito alle novità introdotte, si vedano i contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *Collegato lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010, e A. Corvino, *Pronti i primi chiarimenti del welfare su alcuni aspetti del “Collegato lavoro”*, in *Bollettino ADAPT*, 2010, n. 41. Per un quadro generale sull’argomento, si vedano L. Zoppoli, *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liaisons dangereuses*, WP C.S.D.L.E. “Massimo

D'Antona".it, 2010, n. 102, e E. Ghera, L. Valente, *Un primo commento al Collegato lavoro*, in *MGL*, 2010. Ai quali ha fatto seguito V. Lippolis, *Certificazione dei contratti di lavoro: le novità contenute nel collegato lavoro*, in *Il Giurista del Lavoro*, 2010, n. 3.

- Ha posto l'accento sulle nuove funzioni della certificazione alla luce della riforma V. Speciale, *La certificazione dopo il "Collegato lavoro" (legge 4 novembre 2010, n. 183)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, 2011, n. 118.

- Affrontano il tema specifico delle novità apportate in tema di contratto a tempo indeterminato e riconducibili, indirettamente, alla certificazione, P. Tosi, *Il contratto di lavoro a tempo determinato nel "Collegato lavoro" alla legge finanziaria*, in *RIDL*, 2010, I; S. Giubboni, *Il contratto di lavoro a tempo determinato nella legge n. 183 del 2010*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, 2011, n. 115; A. Vallebona, *Lavoro a termine illegittimo per il Collegato lavoro*, in *MGL*, 2011, n. 49.

### **Finalità**

- Sul tema della deflazione del contenzioso si veda G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 9, 8.

- Precisano che la certificazione si affianca alla tutela giurisdizionale, non potendo in alcun modo sostituirla, G. Costantino, *Profili processuali della certificazione*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006, 605, e M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori "atipici" e la sua tenuta giudiziaria*, cit.

- Sul fatto che la "forza persuasiva e dissuasiva" scoraggerebbe, innanzitutto, le parti del contratto dal promuovere azioni giudiziarie meramente ricattatorie si veda P. Rausei, *Contratto a prova di ispezione*, in *DPL*, 2006, n. 15, 849; sul fatto che anche i terzi sarebbero spinti a non promuovere un giudizio volto ad accertare una diversa natura del rapporto cfr. A. Circolari, M. Golferini, S. Malandrini, *La certificazione dei contratti di lavoro, Coordinamento giuridico dell'Unione degli Industriali della Provincia di Bergamo*, in *DPL*, 2004, n. 30, 1995.

- Sostengono la "forza morale" della certificazione anche M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *www.csdn.it*; R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; M. Tiraboschi, G. Pellacani, *Certificazione: è tempo di primi bilanci*, in *GLav*, 2005, n. 9, 5 (i quali sottolineano la necessità che la certificazione non venga eccessivamente burocratizzata e che sia invece adeguatamente valorizzata dalla prassi).

- Sul rischio di una c.d. cattiva giurisdizione si vedano V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, in G. Ghezzi (a cura di), *Il lavoro tra*

*progresso e mercificazione, Commento critico al decreto legislativo n. 276 del 1.9.2003*, Ediesse, Roma, 2004; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; V. Speciale, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.

- Di “deflazione cattiva” parlano V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, in *LD*, 2006, n. 2-3, 383; M.T. Carinci, *Le funzioni della certificazione*, in *DPL*, 2009, n. 22, 1269; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, in *RGL*, 2004, n. 4, 543; M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, cit.; V. Speciale, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.

- Sui problemi correlati all'incertezza del diritto, e sul contributo positivo della certificazione, si veda M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit. Positiva in tal senso è anche l'opinione di F. Lunardon, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, cit. *Contra*, A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., secondo cui la certificazione non sarebbe in grado di assicurare la certezza del diritto, potendo però garantire una maggior equità nell'assetto di interessi stabilito dai contraenti.

- Sulla certificazione come strumento di superamento delle asimmetrie informative si vedano, *ex multis*, V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, in *LG*, 2005, n. 4, 312, e P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, in *DPL*, 2005, n. 12, 649.

- Analizzano le molteplici finalità della certificazione ed in particolare l'intento di favorire la diffusione delle tipologie contrattuali introdotte dal d.lgs. n. 276/2003 E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; Id., *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., ed Id., *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *www.csdn.it*; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; Id., *Certificazione dei rapporti di lavoro e poteri del giudice: quale deflazione del contenzioso?*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, cit., 295; E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, cit.; D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, WP ADAPT, 2008, n. 5, *www.adapt.it*; G. Ricci, *La certificazione del contratto di lavoro: obiettivi, potenzialità, limiti*, R.

De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, cit., 329.

- Contro la moltiplicazione delle tipologie contrattuali ed a sostegno di una semplificazione del dato normativo V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.

- Sottolineano la portata decisamente ridimensionata dell'istituto rispetto alle previsioni dello Statuto dei lavori D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit. (che però ammette un ruolo della Commissione nella costruzione del regolamento negoziale); M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, cit.

- Esprimono dubbi circa l'introduzione di una seppur attenuata forma di derogabilità assistita, per concludere poi per la tesi negativa, V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.; F.M. Carini, *L'istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, in *DML*, 2004, n. 1-2, 263. Negano che il legislatore del d.lgs. n. 276/2003 abbia introdotto la derogabilità assistita anche M.T. Carinci, *Le funzioni della certificazione*, cit.; M.G. Garofalo, *Contratti di lavoro e certificazione*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, cit., 581; E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, cit.; G. Perone, *Osservazioni sul valore giuridico della certificazione regolata dal d.lgs. n. 276 del 2003*, in *DL* 2004, n. 1-2, 1; R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, in *LG*, 2006, n. 1, 5.

- G. Ferraro, *Strumenti di qualificazione del rapporto e deflazione del contenzioso*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2005, n. 30, rinviene tracce di derogabilità assistita nella legge delega, ma critica fortemente l'istituto emerso dal decreto attuativo, deludente perché privo – a suo dire – di una reale utilità.

- Altri Autori, pur non negando la portata decisamente ridotta della certificazione rispetto a quanto prospettato nei progetti che ne hanno preceduto l'introduzione, hanno interpretato l'istituto delineato dal d.lgs. n. 276/2003 come un passaggio intermedio dalle tutele inderogabili assicurate ai soli contratti di lavoro subordinato al regime della derogabilità assistita previsto dallo Statuto dei lavori. Si veda in proposito S. Malandrini, *Certificazione: una sperimentazione innovativa in provincia di Bergamo*, in *GLav*, 2004, n. 39; 40, M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. Vede nelle novità introdotte dal collegato lavoro l'intenzione di rilanciare la derogabilità assistita e della "via di fuga" dalla rigidità della disciplina lavoristica L. Zoppoli, *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liaisons dangereuses*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, 2010, n. 102.



- Parla di duplice funzione, di “disponibilità assistita” e di “certificazione qualificatoria” A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.
- Secondo E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277, la derogabilità assistita è stata introdotta, e le funzioni di assistenza e consulenza sarebbero strumentali alla disposizione delle tutele.
- Una approfondita panoramica delle diverse tesi a riguardo è svolta da A. Bellavista, *La derogabilità assistita nel d.lgs. n. 276/2003*, in *www.lex.unict.it*, e anche in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, cit., 1007.

### **Natura**

- Diffusa è l’opinione secondo la quale l’istituto in esame si sostanzierebbe nella “certificazione di rapporti tra privati”, cioè di un atto volto a conferire certezza pubblica a fatti (atti o rapporti) già di per sé produttivi di effetti giuridici (così F.M. Carini, *L’istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, cit.; E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., 527, e V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140).
- Costruisce in modo chiaro l’inquadramento dell’atto di certificazione E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277.
- In generale, sulla natura amministrativa dell’atto di certificazione si vedano A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, in *LG*, 2005, n. 1, 14; U. Gargiulo, *Nature ed effetti del negozio certificato*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro*, cit., 321; D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit.; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203; P. Rausei, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.
- Nega la natura amministrativa, attribuendo all’atto certificazione la natura di negozio giuridico di accertamento F. Paladino, *Certificazione dei contratti di lavoro e teoria del negozio giuridico*, in *GLav*, 2005, n. 9, 24. Puntuale è la critica di G.C. Salerno, *Certificazione dei contratti di lavoro e profili di diritto amministrativo*, in *GLav*, 2005, n. 9, 35, che ritiene quello di certificazione un vero e proprio procedimento amministrativo, sfociante in un atto di certazione. Sul punto si veda anche E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277.
- Negano che vi sia un esercizio di discrezionalità da parte delle Commissioni di certificazione V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit. (la quale però considera possibile ravvisare un margine di discrezionalità tecnica esercitata dalla Commissione nello svolgimento delle attività di assistenza e consulenza); L.

Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.

- Riconoscono l'esercizio di discrezionalità tecnica F.M. Carini, *L'istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, cit.; V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit.; G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Quanto all'applicabilità delle norme sul procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241/1990, negativa è l'opinione di F. Lunardon, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- *Contra*, Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, Roma, 18 febbraio 2005; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277; G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; G.C. Salerno, *Certificazione dei contratti di lavoro e profili di diritto amministrativo*, cit.

### **Effetti**

- Sul fatto che la certificazione sia più o meno in grado di promuovere la regolarità a tutto campo si vedano Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, cit.; P. Rausei, *Ispezione sui contratti certificati*, in *DPL*, 2005, n. 20, 1073; R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, cit., 5; V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.

- Minoritaria è la tesi di chi (A. Circolari, M. Golferini, S. Malandrini, *La certificazione dei contratti di lavoro, Coordinamento giuridico dell'Unione degli Industriali della Provincia di Bergamo*, cit.) ritiene che la certificazione abbia l'effetto di impedire alle parti del contratto di tenere un comportamento con essa contrastante, costituendo pertanto un vincolo ulteriore per le medesime.

- Sostengono che il *proprium* della certificazione vada ricercato negli effetti che essa produce nei confronti dei terzi M.T. Carinci, *Le funzioni della certificazione*, cit.; V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit.; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, cit.; D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit.

- Quanto agli effetti della certificazione nei confronti dei terzi si veda A. Corvino, *Commissioni di certificazione: gli indirizzi operativi dell'Inps*, in *DRI*, 2005, n. 3, 847, che illustra la circ. Inps n. 71/2005, nonché le approfondite analisi

di P. Rausei, *Certificazione dei contratti, indagine ispettiva e sistema sanzionatorio*, in *DPL*, 2006, n. 42, 2369, e M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit.

- Parla di stand-by dei provvedimenti degli enti amministrativi L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.

- V. Lippolis, *I contratti di lavoro certificabili*, in *LG*, 2006, n. 2, 121, e V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140, ritengono che tale effetto rivesta notevole importanza, ponendo rimedio alla immediata soggezione del datore di lavoro alle conseguenze sanzionatorie e previdenziali derivanti da "semplici" atti amministrativi.

- S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, in *MGL*, 2004, n. 7, 485, e M.G. Garofalo, *Contratti di lavoro e certificazione*, cit., sostengono che in verità l'efficacia della certificazione verso i terzi sarebbe più debole, non precludendo loro alcunché; *contra*, P. Rausei, *Ispezione sui contratti certificati*, cit.

- M. Parisi, *Opponibilità della certificazione all'ispezione del lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 17, 23, critica l'efficacia inibente che la certificazione produce nei confronti degli organi ispettivi delle DPL.

Non rileva invece problemi in tal senso P. Rausei, *Ispezione sui contratti certificati*, cit.

- Secondo la opinione espressa da Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, cit., l'efficacia preclusiva della certificazione non opererebbe nei confronti degli enti previdenziali.

- A. Ianniello, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, intervento nell'ambito del seminario organizzato dall'Associazione Avvocati di Milano e dalla Libera Associazione Forense in data 27 gennaio 2004, presso l'Università Statale di Milano (su [http://www.dielle.it/index.php?url=/consultazione/approfondimenti\\_4/la\\_certificazione\\_nei\\_rapporti\\_di\\_lavoro\\_795/view/795/](http://www.dielle.it/index.php?url=/consultazione/approfondimenti_4/la_certificazione_nei_rapporti_di_lavoro_795/view/795/)) ritiene, invece, che il divieto imposto ad enti previdenziali ed amministrazione finanziaria sia un "divieto senza sanzione".

- Lo *stand-by* imposto ai provvedimenti degli enti amministrativi solleva dubbi di illegittimità costituzionale secondo L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203, e M. Lai, *Certificazione e diritti indisponibili*, in *DPL*, 2005, n. 36, 1979, a causa della paralisi dell'uso dei poteri amministrativi da parte delle autorità pubbliche interessate dal provvedimento.

- E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, cit., e M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, cit., ritengono inoltre che il necessario passaggio di fronte all'Autorità

giudiziaria, prima della contestazione che potrebbe anch'essa essere impugnata, possa generare la "duplicazione delle controversie". Inoltre, gli oneri economici ed i ritardi imposti da questa disciplina costituirebbero un aggravio eccessivo ed ingiustificato dell'azione delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

- Isolata, poi, è l'opinione di V. Lippolis, *I contratti di lavoro certificabili*, cit., secondo cui la certificazione avrebbe l'effetto di invertire l'onere della prova, spettando a coloro che vogliono contestare la qualificazione del contratto data dal provvedimento di certificazione dimostrare l'eventuale (sopravvenuta od originaria) invalidità della stessa. *Contra*, R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, cit.

- Per approfondire quali provvedimenti possano ritenersi "sentenza di merito" di cui parla l'art. 79, d.lgs. n. 276/2003, si vedano L. De Angelis, *Certificazione dei rapporti di lavoro e poteri del giudice: quale deflazione del contenzioso?*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; G. Dondi, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, cit., 1067, e L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.

- Ritengono che la certificazione sia priva di utilità V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; R. Nunin, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; molto critico sulla necessità di introdurre l'istituto e sulla sua utilità è G. Dondi, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, cit. Di «limitata incisività sulla *litigation*» parla anche L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.

- M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, cit., ritiene che l'effetto deflattivo potrebbe verificarsi soltanto qualora si prevedesse, accanto alla certificazione, un istituto di verifica *ex post* dell'effettivo andamento del rapporto preventivamente qualificato.

- Di scarso valore pratico della certificazione, in ragione della stabilità soltanto relativa del provvedimento, parla anche M.T. Carinci, *Le funzioni della certificazione*, cit.

- Sul principio di indisponibilità del tipo contrattuale si vedano L. De Angelis, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.; M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, cit.; V. Speziale, *Certificazione*, cit., 140 (che critica l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale); V. Speziale, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, cit.; M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori "atipici" e la sua tenuta giudiziaria*, cit.; P. Tullini, *Indisponibilità dei diritti dei lavoratori: dalla*

*tecnica al principio e ritorno*, in *GDLRI*, 2008, n. 3, 423 e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Approfondita è l'analisi della compatibilità tra l'istituto della certificazione ed il principio sancito dalla Corte Costituzionale svolta da F.M. Carini, *L'istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, cit.

- Sui ricorsi cautelari, che costituiscono l'unico caso di sottrazione immediata agli effetti vincolanti della certificazione, si vedano V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.

- A. Guadagnino, *Gli effetti della certificazione nei confronti degli Enti previdenziali*, in *RGL*, 2004, n. 4, 575, sostiene che il ricorso cautelare sarebbe difficilmente esperibile di fronte al giudice ordinario, essendo più giustificato adire in via cautelare il giudice amministrativo.

### **1.3. La certificazione dei contratti di lavoro**

- Sui profili generali si vedano M.T. Carinci, *Le funzioni della certificazione*, cit.; L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.; C. Romeo, *I nuovi spazi dell'autonomia privata nel diritto del lavoro*, cit.; R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140.

- Dubitano della possibilità di richiedere la certificazione del contratto anche in corso di esecuzione dello stesso A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.; A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit., che sostiene che in questa fase sia possibile rivolgersi alle Commissioni soltanto ai fini di assistenza e consulenza, e G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- A favore di questa possibilità sono invece V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit. (che rileva, tra l'altro, come l'accoglimento di questa teoria consentirebbe la certificazione anche dei contratti stipulati in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, come ammette G. Maccarone, *Commissione di certificazione presso la Dpl di Roma*, in *GLav*, 2004, n. 46, 44); M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. (che però precisa come in realtà ciò sia espressamente consentito soltanto dall'art. 84 in relazione al contratto di appalto); Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; P. Di Nunzio, *Procedure di certificazione*, cit.; G. Dondi, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, cit.; L. Nogler, *Il nuovo*

istituto della “certificazione” dei contratti di lavoro, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140; D. Simonetti, *Riforma Biagi: la certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2004, n. 22, 29.

- L’elencazione dei contratti certificabili fatta dall’art. 75, prima versione, doveva ritenersi, secondo molti Autori, tassativa: si vedano infatti M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., e L. De Angelis, *Le certificazioni all’interno della riforma del mercato del lavoro*, cit. *Contra*, L. Nogler, *Il nuovo istituto della “certificazione” dei contratti di lavoro*, cit.

- Proprio per questo, sono state avanzate alcune critiche per l’esclusione di alcune fattispecie contrattuali problematiche, come si può riscontrare in A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Per quanto riguarda in particolare la certificazione del lavoro intermittente si vedano V. D’Oronzo, *Certificazione, lavoro a progetto, lavoro accessorio, lavoro intermittente*, in *Gli speciali di Guida al Lavoro – Riforma Biagi – Il decreto correttivo*, 2004, n. 37, XXVIII, e M. Ghellere, M. Michelacci, L. Piscaglia, A. Stella, *Contratto di lavoro intermittente*, in *GLav*, 2005, n. 9, 92.

- Quanto al contratto di lavoro a tempo parziale si veda invece V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140, il quale ritiene che le tre diversificazioni nelle quali può concretizzarsi la tipologia contrattuale menzionata obbediscano a modelli specifici e facilmente identificabili, tali da rendere poco comprensibile la previsione di queste tra le poche tipologie di contratto certificabili prima del d.lgs. n. 251/2004.

- Sul contratto di associazione in partecipazione, poi, si vedano F. Colli, C. Pomelli, F. Cavalli, *Associazione in partecipazione*, in *GLav*, 2005, n. 9, 114; V. D’Oronzo, *Certificazione, lavoro a progetto, lavoro accessorio, lavoro intermittente*, cit., e L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203.

- Del contratto di lavoro a progetto e della sua certificazione si sono occupati in molti, probabilmente considerato anche che questa risulta, in concreto, la tipologia contrattuale per la quale si fa maggior ricorso alla certificazione (così, V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit., e D. Casale, *I primi riscontri applicativi della certificazione, tra attese e perplessità*, in *LG*, 2005, n. 4, 305). Illustrano, ad esempio, in maniera esaustiva i requisiti essenziali di un contratto a progetto genuino e le questioni circa la sua certificazione M.R. Gheido, A. Casotti, *La certificazione del contratto di collaborazione*, cit.; F. De Stefani, N. Colucci, *Contratto di lavoro a progetto*, in *GLav*, 2005, n. 9, 104, e P. Rausei, *Contratto a prova di ispezione*, cit.

- Ricostruiscono il dibattito sul significato dell’art. 68 A. Bellavista, *La derogabilità assistita nel d.lgs. n. 276/2003*, cit.; F.M. Carini, *L’istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, cit.; A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. Si segnalano anche V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro*

*tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit., e L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.

- La ragione di una previsione a sé stante rispetto a quella di cui all'art. 82 è ravvisata da V. Speciale, *Certificazione*, cit., 140, nel numero di controversie relative alle collaborazioni coordinate e continuative, notevolmente superiore a quello delle altre.
- Commentano la modifica approntata dal d.lgs. n. 251/2004 G. Costantino, *Profili processuali della certificazione*, cit., e V. D'Oronzo, *Certificazione, lavoro a progetto, lavoro accessorio, lavoro intermittente*, cit.

**L'estensione delle procedure di certificazione a tutte le tipologie contrattuali in cui viene dedotta direttamente o indirettamente una prestazione di lavoro**

- Il legislatore negli ultimi anni ha apportato dei correttivi alle finalità a cui tende la certificazione. Attraverso l'art. 18 d.lgs. n. 251/2004 ha sostituito l'art. 75 d.lgs. n. 276/2003 estendendone la portata a tutte le tipologie contrattuali aventi ad oggetto una prestazione di lavoro. In generale cfr. A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit., V. D'Oronzo, *Certificazione, lavoro a progetto, lavoro accessorio, lavoro intermittente*, cit., e Id., *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit.; D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit.; G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. Per quanto riguarda la certificabilità dei contratti di lavoro esternalizzato si veda in particolare P. Rausei, *Certificazione dei contratti, indagine ispettiva e sistema sanzionatorio*, cit.

- Critica l'estensione generalizzata dell'ambito operativo della certificazione dei contratti di lavoro V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.

- Successivamente l'art. 30, comma 4, l. n. 183/2010, ha nuovamente sostituito l'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, prevedendo che le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo. Una locuzione così ampia ha portato diversi Autori a ipotizzare la certificabilità di contratti largamente utilizzati nelle prassi commerciali ma, sino ad ora, scarsamente approfonditi dai giuslavoristi, come ad esempio i contratti di *franchising*, *engineering*, *marketing*, trasporto e subfornitura, sul punto si veda C.A. Nicolini, *Certificazione dei contratti e contenzioso nel "Collegato Lavoro"*, in M. Micione, M.G. Garofalo (a cura di), *Il collegato lavoro*, 20210, Ipsoa,

Milano, 2011, 191 ss.. Sostanzialmente negli stessi termini cfr. anche G. Ferraro, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, Competitività, welfare, Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet, Torino, 2009, 555. Favorevole a tale interpretazione pare essere anche F. Pasquini, M. Tiraboschi, *I nuovi spazi della certificazione: efficacia e tenuta giudiziaria*, in G. Proia, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, 44, secondo cui le commissioni di certificazione potranno ora indagare su «contratti di lavoro, ma anche contratti commerciali, determinazioni aziendali (quali trasferimenti, distacchi, cessioni di rami d'azienda) e modelli organizzativi di lavoro». Sulla stessa linea cfr. anche G. Ianniruberto, *Le nuove regole del rapporto di lavoro dopo la l. 4 novembre 2010, n. 183*, in *CG*, 2011, n. 1, 5, secondo cui «la nuova formulazione fa intendere che la certificazione ormai può riguardare qualsiasi tipologia di lavoro [...] non solo per la qualificazione ma anche per le modalità di svolgimento del singolo rapporto e per l'esercizio dei poteri datoriali». Mentre M. Corti, *Il cd. Collegato lavoro: clausole generali, certificazione, conciliazione e arbitrato*, in *RIDL*, 2011, n. 1, parte III, osservatorio, 7, rifacendosi a quanto già sostenuto da G. Falasca, *Potenziata la certificazione dei contratti di lavoro*, in *Collegato lavoro*, in *GL*, Suppl. ottobre 2010, 16, e A. Corvino, M. Tiraboschi, *Il rilancio della certificazione: nuovi ambiti di operatività e "tenuta" giudiziaria*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Collegato lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, cit., 11, in via maggiormente conservativa si limita a ritenere che «potranno ora essere oggetto di certificazione anche il contratto di somministrazione di lavoro e quello di associazione in partecipazione con conferimento di lavoro». Concorde a tale tesi è anche F. Natalini, *Le novità del Collegato lavoro in tema di certificazione*, in *GL*, suppl. ottobre 2010, 20. Per una lettura decisamente più estensiva della norma si veda E. Massi, *Commissioni di certificazione: problemi e prospettive*, in *DPL*, 2011, n. 4, 177, che arriva persino a sostenere che «si deduce che anche contratti di natura diversa, purché indirettamente possano far riferimento ad una prestazione di lavoro, entrano nell'orbita della certificazione: basti pensare al contratto di affitto di un appartamento stipulato dal proprietario con il custode dello stabile, o al contratto di gestione di un impianto di erogazione di carburante sottoscritto da una compagnia petrolifera con il gestore dello stesso». Mentre M. Tremolada, *Norme della l. n. 183/2010 in materia di certificazione e di limiti al potere di accertamento del giudice*, in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Il collegato lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 2011, 148, ritiene che «ora la categoria dei contratti certificabili appare definita in modo molto ampio, tanto che forse potrebbe considerarsi, al fine di individuarne i confini, la formula dell'art. 35 Cost. che riferisce la tutela da esso proclamata al lavoro «in tutte le sue forme e



applicazioni», formula che escluderebbe solo il lavoro puramente organizzativo svolto dall'imprenditore». Particolarmente interessante è poi la tesi di M. Miscione, *Le certificazioni di lavoro*, in *LG*, 2011, n. 8, 761, il quale ritiene che «deve ritenersi possibile la certificazione di qualunque ipotesi interpositoria» precisando tuttavia che «per i contratti in cui la prestazione di lavoro è dedotta indirettamente, la certificazione potrà riguardare solo le clausole con effetti sui lavoratori e non quelle con effetti esclusivamente commerciali». Lo stesso Autore aggiunge poi che, «sul punto, si pone una distinzione che potrebbe creare un interesse per sindacati e lavoratori. Mentre per i contratti in cui le prestazioni di lavoro sono dedotte direttamente, la certificazione non può che essere *in peius* nei confronti dei lavoratori (dato che una contrattazione *in melius* è già direttamente vincolante ed inoppugnabile), per i contratti in cui il lavoro sia dedotto indirettamente sono possibili certificazioni anche *in melius*, altrimenti inammissibili. Meglio spiegarsi con qualche esempio. Nei contratti commerciali di somministrazione [di lavoro], appalto, trasferimento d'azienda possono essere previste e certificate, in modo vincolante, clausole a garanzia della legittimità e genuinità delle operazioni o anche solo clausole che permettono vigilanza e controllo da parte dei sindacati e degli stessi lavoratori. In questo caso sorge un interesse alla certificazione anche per sindacati e lavoratori». Tale ultima affermazione pare riferibile anche al rapporto di subfornitura per un cui approfondimento si veda G. Gamberini, *Ai confini della certificazione dei contratti: la subfornitura industriale*, in *DRI*, 2012.

#### **La certificazione di singole clausole contrattuali e di clausole compromissorie**

- In merito alla possibilità di certificare singole clausole contrattuali, richiedendo alla commissione di certificazione di valutare, al fine di ridurre il contenzioso, la legittimità di una singola clausola inerente ad uno specifico aspetto anche non attinente direttamente alla corretta qualificazione dell'accordo contrattuale nel suo insieme, si veda F. Pasquini, M. Tiraboschi, *La certificazione dopo il collegato lavoro (L. 183/2010)*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011. La certificazione mira ad individuare che vi sia coerenza fra quanto statuito nel contratto di lavoro e la volontà effettiva delle parti stipulanti, pertanto, può essere richiesta sia in materia di qualificazione del contratto e sia per dare presunzione di genuinità alle singole clausole interne al contratto, senza che sia necessariamente messa in discussione la natura del medesimo. Sul punto si veda A. Corvino, M. Tiraboschi, *Il rilancio della certificazione: nuovi ambiti di operatività e "tenuta giudiziaria"*, cit.; V. Lippolis, *Certificazione dei contratti di lavoro: le novità contenute nel collegato lavoro*, cit., e V. Speciale, *La riforma della certificazione e dell'arbitrato nel "Collegato lavoro"*, in *DLM*, 2010; Id., *La certificazione e*

*l'arbitrato dopo il "Collegato lavoro" (legge 4 novembre 2010, n. 183), cit.;* F. Pasquini, M. Tiraboschi, *I nuovi spazi della certificazione: efficacia e tenuta giudiziaria*, cit.; M. Tatarelli, *Le novità del Collegato lavoro: clausole generali, certificazione, tipizzazioni di licenziamento, decadenze, indennità per il termine illegittimo*, in *MGL*, 2010; V. Speciale, *La certificazione dopo il "Collegato lavoro" (legge 4 novembre 2010, n. 183), cit.*

- Secondo quanto riportato all'art. 30, comma 3, l. n. 183/2010, la certificazione è possibile anche per le clausole riguardanti le tipizzazioni di giusta causa e/o giustificato motivo di licenziamento. Il giudice, nel valutare le motivazioni poste alla base del licenziamento, tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti individuali di lavoro stipulati con l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione. Si sofferma sul quanto statuito dal suddetto articolo con riguardo al sindacato giudiziale in tema di giusta causa e giustificato motivo soggettivo di licenziamento ed in tema di derogabilità assistita delle previsioni di legge, A. Vallebona, *Una buona svolta del diritto del lavoro: il "collegato" 2010*, in *MGL*, 2010, n. 4; M. Tatarelli, *Le novità del Collegato lavoro: clausole generali, certificazione, tipizzazioni di licenziamento, decadenze, indennità per il termine illegittimo*, cit.; M.T. Carinci, *Clausole generali e limiti al sindacato del giudice. A proposito dell'art. 30, L. 183/2010*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, 2011, n. 114. Solleva alcune sostanziali criticità G. Pellacani, *Il cosiddetto "Collegato lavoro" e la disciplina dei licenziamenti: un quadro in chiaroscuro*, in *Riv. It. Lav.*, 2010, 2; M. Tatarelli, *Le novità del Collegato lavoro: clausole generali, certificazione, tipizzazioni di licenziamento, decadenze, indennità per il termine illegittimo*, cit.

- È possibile, infine, la certificazione di una o più clausole compromissorie, ex art. 31, comma 10, l. n. 183/2010. Nello specifico, la legge stabilisce che, per le materie riconducibili all'art. 409 c.p.c., – in merito alle controversie individuali di lavoro – le parti contrattuali possono pattuire clausole compromissorie di cui all'art. 808 c.p.c. (che rinvia alle modalità di espletamento dell'arbitrato irrituale di cui agli artt. 412 e 412-*quater* del medesimo codice). Tali clausole, a pena di nullità, dovranno essere certificate dalla commissione che sarà chiamata ad accertare la effettiva volontà delle parti di devolvere, al momento della pattuizione del contratto, al collegio arbitrale le possibili controversie nascenti dal rapporto di lavoro. La possibilità di certificare le suddette clausole si concretizzerà esclusivamente ove ciò sia stato preventivamente previsto da accordi interconfederali o contratti collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Uno dei primi commenti è di L. De Angelis, *Collegato lavoro e diritto processuale: considerazioni di primo momento*, WP C.S.D.L.E. "Massimo

D'Antona".it, 2010, n. 111. Ne esclude la costituzionalità, A. Vallebona, *Per una tutela effettiva dei diritti dei lavoratori, Atti della tavola rotonda presso il CNEL*, 23 aprile 2010, in *RGL*, 2010, I. Per un quadro generale, A. Corvino, M. Tiraboschi, *Il rilancio della certificazione: nuovi ambiti di operatività e "tenuta giudiziaria"*, cit.; V. Speciale, *La certificazione e l'arbitrato dopo il "Collegato lavoro" (legge 4 novembre 2010, n. 183)*, cit.

- In relazione all'assistenza nella sottoscrizione della clausola compromissoria, A. Barba, *Opinioni sul "Collegato lavoro"*, in *DLRI*, 2011.

#### **1.4. Le altre ipotesi di certificazione (artt. 82, 83 ed 84 del d.lgs. n. 276/2003)**

- L'attività delle Commissioni di certificazione non si limita, come già visto, alla qualificazione dei contratti di lavoro. Nonostante questa costituisca chiaramente l'impegno caratterizzante per le Commissioni, il d.lgs. n. 276/2003 prevede altre importanti competenze per gli enti certificatori.

##### **La certificazione delle rinunzie e delle transazioni**

- L'attuale versione dell'art. 82 del d.lgs. n. 276/2003 stabilisce che tutte le Commissioni di certificazione istituite presso le sedi individuate all'art. 76 sono competenti a certificare le rinunzie e transazioni di cui all'art. 2113 c.c., a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti.

- Non si tratta – pare – di un'ipotesi di derogabilità assistita, nonostante una parte della dottrina ravvisi in essa un meccanismo con cui le parti possano determinare la sorte di diritti futuri attraverso la formazione o modificazione nel regolamento contrattuale nel suo divenire. E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro*, cit., 285 ss. *Contra* M. Napoli, *Introduzione. Interrogativi sull'inderogabilità*, in *RGL*, 2008, II, 163-164.

- Le parti in tal caso dispongono di diritti già entrati nel loro patrimonio giuridico, e la norma non fa che allargare la sfera dei soggetti abilitati ad assistere le parti nel compimento di tali atti dispositivi. Ecco perché si parla piuttosto di "disponibilità assistita" (A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.).

- Sul tema, in generale, si vedano poi L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; E. Ravera, *Altre ipotesi di certificazione*, in C. Enrico, M. Tiraboschi, *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2005, 37, e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- L. Nogler, *Il nuovo istituto della “certificazione” dei contratti di lavoro*, cit., ritiene poi che tali rinunzie, pur certificate, non siano dotate dell’impugnabilità di cui al comma 4 dell’art. 2113 c.c., essendo invece impugnabili secondo l’ordinario regime di cui ai commi 1-3. La funzione delle Commissioni di certificazione sarebbe soltanto quella di accertare l’autenticità della rinunzia o della transazione, senza conferire altra forza giuridica all’atto dispositivo.

- Questa interpretazione ha posto in molti Autori il dubbio sull’utilità e sulla convenienza della certificazione di cui all’art. 82, d.lgs. n. 276/2003, soprattutto in rapporto al ben più forte regime accordato alle rinunzie svolte presso le ordinarie sedi di conciliazione.

- Sul punto si vedano Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, cit.; U. Gargiulo, *Nature ed effetti del negozio certificato*, cit., e A. Ianniello, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.

- M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., ritiene invece che l’attività di cui all’art. 82 non possa che avere l’efficacia di cui all’art. 79, tipica del provvedimento di certificazione, e che il provvedimento possa quindi essere impugnato non ai sensi dell’art. 2113 c.c., ma in base al disposto di cui all’art. 80, d.lgs. n. 276/2003.

- Alcuni Autori avevano ravvisato nella riserva di competenza operata dall’art. 82 (prima delle modifiche intervenute ad opera dell’art. 31, comma 14, collegato lavoro) a favore delle sole Commissioni istituite presso gli enti bilaterali, un probabile profilo di illegittimità costituzionale della norma, per contrasto con gli artt. 97 e 3 Cost. Così V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit. Gli enti bilaterali, in verità, sono da altri stati ritenuti sede maggiormente adeguata alle funzioni in esame, in quanto si presentavano e tutt’oggi si presentano «in perfetta linea di continuità con le Commissioni di conciliazione istituite in sede sindacale» (A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.).

### **La certificazione del regolamento interno delle cooperative**

- L’art. 83, d.lgs. n. 276/2003, estende la procedura di certificazione anche all’atto di deposito del regolamento interno di cooperativa che indichi le tipologie di rapporti che essa intenda attuare con i soci lavoratori e le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative di tali soci.

- A riguardo si vedano V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.; A. D’Andrea, *L’istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all’interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; G. Dondi, *Sull’istituto della*

*certificazione nel D.lgs. n. 276/2003, cit.; L. Nogler, Il nuovo istituto della “certificazione” dei contratti di lavoro, cit., e V. Speciale, Certificazione, cit.*

### **La certificazione dei contratti di appalto**

- Altra importante competenza attribuita alle Commissioni di certificazione (tutte quelle previste dall’art. 76) è quella che concerne la certificazione dei contratti di appalto. L’art. 84, d.lgs. n. 276/2003, infatti, dispone che le procedure di certificazione possano essere utilizzate anche in relazione ai contratti di appalto, sia in sede di stipulazione degli stessi, sia nelle fasi di attuazione del relativo programma negoziale, ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto.

- Sul tema della certificazione dei contratti di appalto si veda innanzitutto P. Rausei, *Certificazione dei contratti, indagine ispettiva e sistema sanzionatorio*, cit.

- Si segnalano, inoltre, C. Bizarro, *Le politiche di contrasto al lavoro nero tra nuovo regime degli appalti e procedure di certificazione*, in *DRI*, 2007, n. 2, 517; S. Cautero, M. Lizzi, A. Rupil, *Contratto di appalto*, in *GLav*, 2005, n. 9, 83; A. Scarcelli, A. Rapacciuolo, *La certificazione dei contratti tra nuove opportunità e criticità*, in [www.dplmodena.it/Certificazione%20dei%20contratti%204-09.pdf](http://www.dplmodena.it/Certificazione%20dei%20contratti%204-09.pdf); L. Nogler, *Il nuovo istituto della “certificazione” dei contratti di lavoro*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Sostengono che la previsione non riesca nell’obiettivo di deflazione del contenzioso V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit., e meno fermamente L. De Angelis, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.

- Positivi sono invece i commenti a riguardo di V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit., e D. Marrama, C. Frighetto, *La certificazione come strumento di certezza del diritto*, in *Rassegna di giurisprudenza del lavoro nel Veneto*, 2005, n. 2, 18.

- Secondo E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2004, n. 34, inserto, alle Commissioni di certificazione andrebbe in tal caso riconosciuto un potere istruttorio maggiore di quello loro generalmente concesso, che consenta loro di «rendersi conto di come stanno le cose».

- M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., ritiene che il lavoratore coinvolto nel rapporto “trilaterale” che si viene a creare per effetto del contratto di appalto o di somministrazione potrebbe impugnare la certificazione di tale contratto in quanto terzo sulla cui sfera giuridica tale provvedimento produce effetti.

- P. Rausei, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 2011, 852, approfondisce la distinzione tra il contratto di appalto genuino e la somministrazione illecita o fraudolenta. Tale analisi,

collegata al relativo quadro sanzionatorio, appare particolarmente utile a comprendere le ragioni per cui è consigliabile il ricorso alla certificazione dei contratti di appalto.

### **La certificazione dei contratti di somministrazione**

- Mentre è pacifica la possibilità di certificare il contratto di somministrazione di lavoro tra l'Apl e il lavoratore somministrato in quanto trattasi di puro contratto di lavoro, maggiori perplessità sono sorte circa la certificabilità del contratto commerciale di somministrazione tra Apl e impresa Utilizzatrice.

- A seguito dell'interpello avanzato dall'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia alla Direzione generale per l'attività ispettiva sulla possibilità di certificare anche il contratto commerciale tra il somministratore e l'utilizzatore, il Ministero del lavoro ha chiarito che non sembrano esservi motivi che non permettano la certificazione dei citati contratti commerciali, visto che lo stesso art. 84 del d.lgs. n. 276/2003 ammette la certificazione dell'appalto che è un contratto di natura commerciale.

- «La somministrazione di lavoro si realizza di fatto, attraverso un evidente collegamento negoziale tra i due contratti (contratti di lavoro e contratto commerciale tra agenzia e utilizzatore) singolarmente considerati» e che trattasi «di un'unica fattispecie relativa ad un contratto di lavoro a formazione progressiva e struttura complessa» G. Bubola, *La certificazione dei contratti di lavoro non standard quale strumento di regolazione della concorrenza nelle procedure di selezioni pubbliche*, in *DRI*, 2011, n. 4, 1147.

- Come visto in precedenza, la somministrazione di lavoro complessivamente intesa rientra dunque nelle ipotesi certificabili dell'art. 75 d.lgs. n. 276/2003; sul punto si vedano, M. Tiraboschi, *Formulario dei rapporti di lavoro. Tipologie contrattuali, esternalizzazioni, certificazione, gestione del personale, cessazione del rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, 648; E. Massi, *Collegato lavoro: conciliazione e arbitrato nel nuovo processo del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011; S. De Rossi Canali, *Certificazione dopo il Collegato lavoro: aspetti giuridici*, in *DPL*, 2011, n. 24, 1412; C.A. Nicolini, *Certificazione: rimedi esperibili*, in *LG*, 2011, fasc. 4, 350; P. Rausei, *Certificazione dei contratti: origini, natura e funzioni*, in *DPL*, 2011, n. 26, 1513 ss., cui si deve un'importante ricostruzione dell'evoluzione normativa della disciplina in materia di certificazione e dell'ampliamento delle fattispecie certificabili, ivi compresa la stessa somministrazione di lavoro; M. Corti, *Il c.d. Collegato lavoro: clausole generali, certificazione, conciliazione e arbitrato*, cit.; F. Pasquini, D. Venturi, *La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività di impresa ai sensi dell'articolo 41, comma 3 della*

*Costituzione*, in *Ianus*, V, 2011, 303 ss.; F. Buffa, “*Collegato lavoro*” e tutela giurisdizionale (artt. 30-33 della legge 4 novembre 2010, n. 183), in F. Buffa (a cura di), *Quaderni del massimario*, I, Roma, 2011, 11 ss. la dottrina citata fa riferimento alla sola certificazione del contratto di somministrazione, e dunque del rapporto commerciale fra Agenzia per il lavoro e impresa utilizzatrice; a solo titolo esemplificativo si veda S. De Rossi Canali, *Certificazione dopo il Collegato lavoro: aspetti giuridici*, cit., 1415, secondo cui «è quindi attualmente possibile la certificazione di contratti tra le parti che, pur prevedendo lo svolgimento di possibili attività lavorative, non erano qualificabili come rapporti di lavoro (come ad esempio, la somministrazione di personale l’associazione in partecipazione)», non potendosi comunque escludere, naturalmente, anche la certificabilità del contratto di lavoro.

- In merito agli effetti del contratto commerciale sul rapporto di lavoro, è rintracciabile un solo cenno in C.A. Nicolini, *Certificazione: rimedi esperibili*, cit., 352, il quale nel prendere posizione sulla certificazione dei regolamenti interni di cooperative afferma che «la certificazione dell’atto che sta a monte non può esplicitare gli effetti giuridici [...] sui contratti individuali di lavoro, che da esso rimangono distinti, sotto il profilo sia oggettivo che soggettivo». Già alcune Agenzie per il lavoro (es. Randstad Italia Spa) offrono ai propri clienti la possibilità, per il tramite di Commissioni di certificazione, di procedere alla certificazione del contratto sottoscritto con le imprese utilizzatrici; l’esperienza applicativa, pur non potendosi considerare fortemente rappresentativa data l’esiguità, dal punto di vista quantitativo, dei contratti certificati, dimostra come le imprese siano spinte ad approfondire la possibilità di ricorso alla certificazione della somministrazione per ragioni di deflazione del contenzioso, ma anche nell’ambito di procedure di qualità aventi l’obiettivo di garantire la genuinità dei contratti e più in generale la qualità dei processi in cui vi è il ricorso al lavoro esternalizzato.

- L’uso della certificazione del contratto tra utilizzatore e somministratore può apparire utile per gli operatori del settore al fine di dare maggiore certezza all’esistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili alla ordinaria attività dell’utilizzatore, a fronte delle quali la somministrazione a tempo determinato è ammessa. Infatti l’esistenza di tali ragioni è sottoposta al controllo giudiziale. Non tutti ritengono che siano sindacabili nel merito le valutazioni e le scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano all’utilizzatore, sul punto si vedano G. Ferraro, *Azione giudiziarie e certificazione*, Giappichelli, Milano, 2010; G. Ferraro, *Poteri imprenditoriali e clausole generali*, in *DRI*, 1991, n. 1, 159.

## 2. Gli organi certificatori, le competenze e le procedure

### 2.1. Le sedi: in particolare sull'opportunità delle scelte del legislatore e sulla idoneità di tali soggetti nel qualificare i contratti di lavoro

- Un commento alle diverse sedi inizialmente previste dal d.lgs. n. 276/2003 è svolto da V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit., e F.M. Carini, *L'istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, cit.

- Una panoramica sulle critiche mosse alle scelte del legislatore circa l'individuazione degli enti competenti alla certificazione è svolta da R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Data l'eterogeneità e la moltitudine delle sedi deputate alla certificazione, teme il rischio di difformità di valutazione D. Simonetti, *Riforma Biagi: la certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- La necessità di uniformare i criteri di certificazione e di evitare forme di "concorrenza al ribasso" tra le Commissioni, che inficerebbero la qualità del servizio reso e comprometterebbero la funzionalità dell'istituto è sottolineata anche da M.T. Carinci, *Le funzioni della certificazione*, cit.; G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

### 2.2. Gli enti bilaterali

- Sul tema della competenza attribuita *ex art. 76* agli enti bilaterali si vedano C.F. Canapa, *Il ruolo degli enti bilaterali*, in *GLav*, 2005, n. 9, 72; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277, M.T. Greco, *Gli enti bilaterali dopo la riforma del mercato del lavoro*, in *Rivista giuridica di diritto del lavoro e della previdenza sociale*, 2009, n. 1, 71, e V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Dubitano che gli enti bilaterali siano dotati di adeguata sensibilità giuridica A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.; G. Dondi, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, cit.

- *Contra*, M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Positiva è, poi, l'opinione di P. Rausei, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.



- Denunciano il rischio di una eccessiva frammentazione degli enti (dato dalla molteplicità dei livelli di costituzione degli enti e delle Commissioni) V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit., e Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, cit.

### 2.3. Le direzioni provinciali del lavoro e le Province

- Dubbi circa l'eccessivo carico di lavoro affidato alle DPL sono sollevati da P. Di Nunzio, *Procedure di certificazione*, cit.; P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, cit., e F. Rotondi, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, in *DPL*, 2004, n. 4, 2564.

- Per un commento al d.m. 21 luglio 2004 ed alla successiva circ. Min. lav. n. 48/2004 si vedano F. Lunardon, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, cit.; E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.; D. Papa, *Composizione delle commissioni provinciali di certificazione*, in *GLav*, 2006, n. 3, 26; M. Parisi, *Certificazione presso le direzioni del lavoro: la circolare ministeriale*, in *GLav*, 2005, n. 1, 12, e P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, cit.

- Per un'analisi dell'attività svolta dalle Commissioni istituite presso DPL e Province si veda P. Pennesi, *La certificazione dei contratti di lavoro presso le Dpl e le Province*, in *GLav*, 2005, n. 9, 58.

- Sul dubbio circa la legittimazione attiva al giudizio di impugnazione si vedano V. D'Oronzo, *Certificazione, lavoro a progetto, lavoro accessorio, lavoro intermittente*, cit., e E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.

- Altro problema è quello relativo al possibile giudizio in cui si trovino contrapposti un funzionario ispettivo (che impugna il contratto certificato) ed il proprio dirigente (in veste di Presidente della Commissione che quel contratto ha certificato): sul punto si vedano V. Lippolis, *I contratti di lavoro certificabili*, cit., e P. Rausei, *Ispezione sui contratti certificati*, cit.

- Sull'attività ispettiva (ed i rapporti con i contratti certificati) si veda L. Degan, *La certificazione nella riorganizzazione delle attività ispettive e di vigilanza*, in *GLav*, 2005, n. 9.

### 2.4. Le università

- Analizza il sistema universitario e le funzioni attribuitegli dal d.lgs. n. 276/2003 (tra cui quella di certificazione) L. Zoppoli, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in [www.unicz.it/lavoro/RICERCAMISCELLANEA.htm](http://www.unicz.it/lavoro/RICERCAMISCELLANEA.htm).

- Definisce “bizzarra” la competenza attribuita agli enti universitari E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277.
- Critica è poi l’opinione a riguardo di V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203, e R. Nunin, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.
- *Contra*, A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., che ritiene l’attribuzione della competenza alle Università un’espressione della filosofia ispiratrice dell’istituto, quella di valorizzare il c.d. metodo tipologico.
- Molti altri sono gli Autori che, più o meno apertamente, hanno ritenuto opportuna la scelta del legislatore di inserire anche le Università tra i soggetti abilitati a svolgere attività di certificazione. Cfr. sul punto P. Di Nunzio, *Procedure di certificazione*, cit. (che critica, però, la previsione, per queste sole sedi, dell’obbligo di presentazione degli studi semestrali); G. Dondi, *Sull’istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, cit.); D. Marrama, C. Frighetto, *La certificazione come strumento di certezza del diritto*, cit.; F. Rotondi, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit.; M. Tiraboschi, *Certificazione, si parte dall’Università di Modena*, in *Guida al Pubblico Impiego Locale*, 2005, n. 4, 16, e Id., *L’esperienza del centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi*, in *GLav*, 2005, n. 9 (il quale sottolinea la vocazione delle sedi universitarie a svolgere una “funzione nomofilattica” in materia di certificazione). Anche R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, cit., esprime una certa fiducia nel ruolo creativo che potrebbero svolgere le sedi universitarie nell’elaborazione di nuovi criteri per la qualificazione dei rapporti di lavoro.

### **L’esperienza delle Commissione di Certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi**

- Meritano attenzione i contributi che illustrano l’attività della suddetta Commissione: M. Tiraboschi, *L’esperienza del centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi*, cit.; D. Venturi, *Certificazione dei contratti di lavoro: l’istituto normativo e le sue potenzialità come strumento di governance per l’impresa*, in [www.veronainnovazione.it/.../Venturi%20-%20Fondazione%20Biagi.pdf](http://www.veronainnovazione.it/.../Venturi%20-%20Fondazione%20Biagi.pdf); F. Pasquini, *Autonomia, subordinazione, parasubordinazione: guida pratica alla costruzione di un contratto di lavoro. La certificazione come strumento per la corretta qualificazione del rapporto di lavoro*, IPI Srl, Vicenza, 2008; F. Pasquini, *La Circolare n. 4/2008: una rampa di lancio per la Certificazione?*, in A. Corvino, F. Pasquini (a cura di), *Il lavoro a progetto dopo la circolare Damiano*, Dossier ADAPT, 2008, n. 1; F. Pasquini, *Certificazioni, istanze a quota 1. 269*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2007; F. Pasquini, *Certificazione, primi risultati*, in *Conquiste del Lavoro*, 28 settembre

2009; F. Pasquini, *Lavoro nei call center tra emersione e certificazione*, intervento al Convegno *Contrasto al lavoro irregolare e strumenti di emersione: collaborazioni coordinate e continuative e appalti*, Modena, 14 marzo 2007, in *Bollettino ADAPT*, 2007, n. 16; F. Pasquini, *Certificazione per garantire equità*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 aprile 2007; F. Pasquini, *Due anni di certificazione. Primo bilancio della attività della Commissione di certificazione istituita presso il Centro Studi Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*, in F. Pasquini (a cura di), *Due anni di certificazione. Primo bilancio della attività della Commissione di certificazione istituita presso il Centro Studi Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*, Dossier ADAPT, 2007, n. 29; F. Pasquini, *La certificazione dei contratti quale strumento deflativo del contenzioso*, intervento al Convegno *Quale riforma del processo del lavoro?*, Roma, 19 dicembre 2006, in *Bollettino ADAPT*, 2007, n. 11; F. Pasquini, *La certificazione dei contratti di lavoro: l'esperienza dell'Ateneo di Modena e Reggio Emilia*, in *Bollettino ADAPT*, 2006, n. 35, *speciale*, sul tema *La certificazione dei Contratti di Lavoro. Bilancio di un'esperienza*; F. Pasquini, *Università e certificazione dei contratti: l'esperienza del Centro Studi internazionali e comparati «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia*, in P. Reggiani Gelmini, M. Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006; F. Pasquini, R. Rakipi, *I contratti certificati entrano nel bilancio sociale*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 agosto 2006; F. Pasquini, *Certificazione: stipulata la convenzione Unione Commercio lombarda – Università di Modena*, scheda di sintesi della convenzione tra l'Unione Regionale lombarda del commercio del turismo e dei Servizi e il Centro Studi internazionali e comparati «Marco Biagi», in *GLav*, giugno-luglio 2006, n. 6 e 7, XII; F. Pasquini, *Con la certificazione dei contratti di lavoro opportunità e tutele per datori e dipendenti*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 giugno 2006; F. Pasquini, R. Rakipi, *La certificazione dei contratti di lavoro: un nuovo tassello nella responsabilità sociale d'impresa*, in *Bollettino ADAPT*, 30 giugno 2006, n. 38; F. Pasquini, *Tutele dalla certificazione dei contratti*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2006, e F. Pasquini, *I regolamenti adottati dalle Commissioni di Certificazione costituite presso le DPL*, in *DRI*, 2005, n. 3, 842.

## **2.5. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed i Consigli Provinciali dei consulenti del lavoro**

- Si vedano in merito G. Falasca, *Ministero e consigli provinciali dei consulenti del lavoro nelle commissioni per la certificazione*, in *GLav*, 2006, n. 2, 17, e, soprattutto in relazione a cosa debba intendersi per «schemi di convenzioni

certificati dalla commissione di certificazione», P. Rausei, *I nuovi certificatori dei contratti di lavoro*, in *DPL*, 2006, n. 5, 279.

- Sulla funzione di coordinamento effettuata dalla Commissione del Ministero rispetto all'attività di certificazione svolta dalle Commissioni istituite presso le amministrazioni locali si veda D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit.

- In generale, sulla competenza attribuita a questi enti si vedano E. De Fusco, *La certificazione dei contratti di lavoro passa per i consulenti del lavoro*, in *GLav*, 2006, n. 2, e G. Falasca, *Ministero e consigli provinciali dei consulenti del lavoro nelle commissioni per la certificazione*, cit., nonché l'accurata illustrazione di P. Rausei, *I nuovi certificatori dei contratti di lavoro*, in *DPL*, 2006, n. 5.

## 2.6. La competenza territoriale degli organi certificatori

- Sul fatto che manchi un criterio di “chiusura” come quello stabilito dall'art. 413, comma 7, c.p.c. (che richiama l'art. 18 c.p.c., intitolato Foro generale delle persone fisiche), si veda L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit., 235.

- Sulla competenza delle Commissioni universitarie di certificazione cfr. V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Nell'eventualità in cui fosse emanato un provvedimento di certificazione da parte di una Commissione territorialmente incompetente (e l'incompetenza non sia stata, quindi, rilevata d'ufficio dall'organo adito), la soluzione prospettata dalla maggioranza degli Autori è quella di ritenere l'atto comunque dotato di efficacia, salva la possibilità di una sua (tempestiva) impugnazione per violazione del procedimento. Così, *ex multis*, L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Su questi temi si veda anche D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit.

## 2.7. Le procedure

- Perplessità in merito al fatto che il provvedimento produca i soli effetti richiesti dalle parti tra quelli possibili elencati dall'art. 78 sono sollevate da D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti*

*procedimentali e modalità applicative*, cit. Sul punto si vedano anche P. Rausei, *Ispezione sui contratti certificati*, cit., e R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, cit. Cfr. poi M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.

- Sul procedimento di certificazione in generale si vedano L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; P. Rausei, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit., e M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.

- Dubitano che possa essere garantita la libera volontà del lavoratore in ordine alla presentazione dell'istanza di certificazione V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.; M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; M. Lai, *Certificazione e diritti indisponibili*, cit.; P. Rausei, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, cit., invece, sostiene che se anche la volontarietà della procedura può non essere assicurata, dalla certificazione del contratto non può derivare al lavoratore alcun pregiudizio rispetto alla situazione "ordinaria". Condivide F. Lunardon, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, cit., la quale ritiene che, in assenza di certificazione, il lavoratore potrebbe non avere, per esempio, la conoscenza dei soggetti a cui rivolgersi per un aiuto; la certificazione, invece, sarebbe in grado di sollevarlo almeno da certi costi iniziali. Analogo è il ragionamento di D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit., e da G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Secondo E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, cit., invece, alla certificazione si arriva soltanto quando sia utile all'impresa, e viene pertanto imposta al lavoratore quando si tratta di riconoscere l'autonomia del rapporto.

- Ritiene invece che al requisito della volontarietà della procedura sia prestata adeguata attenzione A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.

- R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, cit., propone che la certificazione sia imposta come procedura obbligatoria nei casi di accertata disparità sostanziale tra le parti, in modo da favorire una maggior consapevolezza nelle scelte contrattuali.

- Intermedia è la posizione di A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Sul tema dell'attività di assistenza e consulenza, singolare è ancora l'opinione di A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit., la quale sostiene che l'attività di assistenza e consulenza della Commissione configuri attuazione del principio di cui all'art. 1341, comma 1, c.c., in quanto volta a rendere note al lavoratore clausole contrattuali che, in quanto particolarmente svantaggiose per il lavoratore stesso (vessatorie), sarebbero altrimenti inefficaci.

- Accanto ad alcune opinioni negative circa l'utilità di questa attività (si veda ad esempio V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.) sono numerose le opinioni positive espresse a riguardo dalla dottrina. Si vedano in proposito A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit. (che vede in questo aspetto una seppur debole analogia con il concetto di derogabilità assistita che il Libro Bianco proponeva di introdurre nell'ordinamento); M. Del Conte, *La procedura di certificazione e la "volontà assistita"*, in *GLav*, 2005, n. 9, 21; C. Faleri, *Riflessioni sull'attività di consulenza e assistenza dell'organo certificatore*, in *DLM*, 2005, n. 1, 75; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277; L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit.; G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 9, 8, e R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, cit.

- L'importanza dell'effettiva assistenza delle Commissioni di certificazione nei confronti delle parti contraenti sarebbe tale da rendere questa, secondo alcuni Autori, un'attività necessaria del procedimento, e non un adempimento meramente eventuale. Si vedano sul punto V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit. (che ritiene l'eventuale omissione integrerebbe un vizio procedurale della certificazione del contratto); Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit. (che parlano invece di responsabilità extracontrattuale), e M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit.

- *Contra*, S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, cit., e E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.

- Sostiene che assistenza e consulenza siano attività non a sé stanti, bensì strumentali alla certificazione dei contratti V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.

- Secondo L. Degan, *La certificazione nella riorganizzazione delle attività ispettive e di vigilanza*, cit., è proprio l'attività di consulenza alle parti a differenziare qualitativamente l'attività e la reputazione delle diverse Commissioni, avendo invece i provvedimenti di certificazione il medesimo valore giuridico.

- La previsione secondo cui l'avvio del procedimento deve essere comunicato dalla DPL alle autorità pubbliche nei cui confronti l'atto è destinato a produrre effetti destava la preoccupazione, secondo A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit., che tali autorità potessero poi concentrare i loro controlli proprio sui contratti certificati, con la conseguente compromissione dell'obiettivo di deflazione del contenzioso.

- Sul ruolo del regolamento interno delle Commissioni cfr. V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Una panoramica dei Regolamenti interni delle Commissioni di certificazione presso le DPL, con l'analisi delle più interessanti analogie e differenze, è prospettata da F. Pasquini, *I regolamenti adottati dalle Commissioni di Certificazione costituite presso le Direzioni provinciali del lavoro*, cit. I contenuti del regolamento inizialmente adottato (e poi oggetto di "aggiustamenti" successivi) dalla Commissione di certificazione dell'Università di Modena e Reggio Emilia è esposto da M. Tiraboschi, *L'esperienza del centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi*, cit.

- Quanto alla natura del termine per la conclusione del procedimento di certificazione, sono numerose le opinioni espresse dalla dottrina. Si tratta di termine ordinatorio secondo G. Dondi, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, cit.; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277; D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit. (il quale non nega, però, che l'eventuale ritardo ingiustificato della Commissione possa fondare la pretesa risarcitoria delle parti istanti); M. Parisi, *Certificazione presso le direzioni del lavoro: la circolare ministeriale*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit. Secondo G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit., invece, il termine in questione è sì ordinatorio, ma essendo quello di certificazione un procedimento amministrativo, esso sarebbe comunque sottoposto alla regola del silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990. Al contrario, si tratta di termine perentorio secondo P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, cit., e G.C. Salerno, *Certificazione dei contratti di lavoro e profili di diritto amministrativo*, cit. Dubbi sono espressi a riguardo da E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.

## 2.8. I codici di buone pratiche

- La funzionalità di codici di buone pratiche e di moduli e formulari può essere vista non solo nel contributo all'attività delle Commissioni, ma anche nell'introduzione di parametri oggettivi di riferimento che uniformino l'azione

delle Commissioni di certificazione (F. Rotondi, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, cit.; V. Speziale, *Certificazione*, cit., e M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.) ed orientino le determinazioni delle parti contraenti.

- Molti Autori hanno si sono interrogati sulla previsione riguardante i codici di buone pratiche. In particolare, si sono chiesti in essa se potesse essere ravvisata una traccia del concetto di derogabilità assistita, che pur sembrava “seppellito” dal legislatore delegato (D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit.), salvo poi giungere a diverse conclusioni.

- Secondo un’esigua ma autorevole parte della dottrina, infatti, si può parlare di derogabilità assistita (E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277). Si veda in proposito anche M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit., il quale non parla di derogabilità assistita, ma ritiene che ai codici sia accordata la possibilità di estendere le tutele a favore delle forme di lavoro autonomo.

- Negano invece che l’art. 78, comma 4, abbia introdotto alcuna forma di derogabilità assistita A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit. (che per questo solleva perplessità in ordine al contenuto di tali codici), A. Bellavista, *La derogabilità assistita nel d.lgs. n. 276/2003*, cit.; A. D’Andrea, *L’istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit. (che illustra la funzione dei codici di buone pratiche svolgendo un parallelo con i codici del Regno Unito e comunitari); S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. (secondo cui la funzione dei codici sarebbe quella di promuovere le buone pratiche auspicabili, nel rispetto della normativa vigente).

- Prevale quindi l’opinione secondo cui i codici di buone pratiche non vincolano l’attività certificatoria delle Commissioni né dispongono di alcuna funzione creativa, ma costituiscono una sorta di *vademecum* sulle previsioni della contrattazione collettiva, in grado di orientare le determinazioni delle parti in una logica di assistenza e consulenza (art. 81) alle stesse. Così V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all’interno della riforma del mercato del lavoro*, cit., e D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit.

- Perplessità in ordine alla natura degli strumenti di cui ai commi 4 e 5 dell’art. 78 e sulla loro utilità sono espresse da V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.



- Critica il comma 5 dell'art. 78, ritenendo che moduli e formulari rischierebbero di rendere burocratica, standardizzata ed inutile l'attività di certificazione M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.
- Vede invece nei moduli e formulari un utile parametro per la valutazione di un'eventuale responsabilità delle Commissioni di certificazione (in caso di errore di qualificazione) V. Speciale, *Certificazione*, cit.
- Interessante, infine, è l'opinione di G. Perone, *Osservazioni sul valore giuridico della certificazione regolata dal d.lgs. n. 276 del 2003*, cit.

### 3. L'efficacia giuridica della certificazione e la sua tenuta giudiziaria

#### 3.1. Riferimenti generali

- Sul fatto che la certificazione «attiene ad un programma negoziale la cui concreta dinamica potrebbe smentire la qualificazione originaria, rendendo in ogni caso indispensabile» la correzione della difformità verificatasi cfr. V. Speciale, *Certificazione*, cit.
- Sul monito chiaramente espresso dalla Corte Costituzionale circa il principio dell'indisponibilità del tipo negoziale si veda M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.
- Riguardo agli effetti della certificazione dopo il collegato lavoro, M. Marazza, *Oggetto ed effetti della nuova certificazione dei contratti di lavoro*, in *ADL*, 2011, n. 1, 65, sostiene che, dal tenore letterale della norma, emergerebbe l'intenzione del legislatore di porre un argine al potere di accertamento del giudice. Sul punto vedi A. Corvino, M. Tiraboschi, *Il rilancio della certificazione: nuovi ambiti di operatività e "tenuta" giudiziaria*, cit.
- Per una generale illustrazione dell'argomento si vedano, tra i numerosi contributi, F.M. Carini, *L'istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, cit.; G. Costantino, *Profili processuali della certificazione*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, cit.; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203; V. Speciale, *Certificazione*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.
- Negano la possibilità che la certificazione rivesta un'efficacia così debole da essere semplicemente strumento per la difesa del datore di lavoro in sede di opposizione giudiziaria, ed affermano invece la necessità di un'azione giudiziaria *ad hoc* per far cadere gli effetti del provvedimento di certificazione P. Rauseri, *Ispezione sui contratti certificati*, cit., e M. Tremolada, *La certificazione dei*

*contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit.

- Afferma la forza giuridica della certezza pubblica, che esclude la possibilità per chiunque vi abbia interesse ed, in particolare, per gli enti previdenziali, di rimettere giuridicamente in discussione, salvo che con ricorso in giudizio, la qualificazione dell'accordo contrattuale, A. Minervini, *Brevi osservazioni in materia di certificazione*, in A. Minervini (a cura di), *Il Collegato alla finanziaria all'indomani del messaggio presidenziale: le controversie di lavoro*, Atti del convegno 27 maggio 2010, Bergamo, Jovene, Napoli, 2011.

- Sono invece più meno direttamente a sostegno della possibilità che l'efficacia della certificazione possa cessare anche in ragione di un accertamento incidentale A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.; M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; G. Costantino, *Profili processuali della certificazione*, cit.; A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. Pone il quesito anche A. Ianniello, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in [http://www.dielle.it/index.php?url=/consultazione/approfondimenti\\_4/la\\_certificazione\\_nei\\_rapporti\\_di\\_lavoro\\_795/view/795/](http://www.dielle.it/index.php?url=/consultazione/approfondimenti_4/la_certificazione_nei_rapporti_di_lavoro_795/view/795/), che però ritiene il problema ancora insoluto.

### **3.2. L'attività ispettiva e la direttiva del Ministero del lavoro del 18 settembre 2008**

- Approfondisce i contenuti della direttiva Sacconi e delle indicazioni operative destinate ai servizi ispettivi li contenute P. Rausei, *Nuove regole per servizi ispettivi e attività di vigilanza*, in *DPL*, 2008, n. 39, inserto; riferiscono della direttiva e degli adeguamenti adottati dall'Inps con la circ. 11 dicembre 2008, n. 111, M.R. Gheido, A. Casotti, *La certificazione del contratto di collaborazione*, cit.

- Della direttiva Sacconi si occupa anche M.T. Carinci, *Le funzioni della certificazione*, cit., che suggerisce alcune modifiche da apportare ai criteri che devono indirizzare l'attività ispettiva, al fine di renderla qualitativamente migliore e più efficiente.

### 3.3. L'impugnazione presso l'autorità giudiziaria ex art. 413 c.p.c.

- Sull'oggetto del giudizio di fronte al giudice ordinario si vedano, tra gli altri, L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, cit.; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277, e L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203. *Contra*, M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit.

- Sulla "qualità" dell'attività delle commissioni cfr. S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, cit., e E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277.

#### L'impugnazione per erronea qualificazione del contratto

- Su errore di fatto ed errore di diritto cfr. S. Costantini, *Riforma Biagi: la certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2004, n. 8, 50, e E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277; si veda poi V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Escludono che la retroattività dell'accertamento giudiziale di estenda anche ai profili sanzionatori M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; M. Giudici, *Certificazione dei contratti di lavoro: primo decreto attuativi*, in *GLav*, 2004, n. 32-33, 22, e M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit.

- V. Speciale, *Certificazione*, cit., sostiene che non sia legittimo alcun affidamento delle parti, in quanto la legge stabilisce chiaramente che la certificazione ha una validità provvisoria, e di ciò le parti hanno piena consapevolezza. Pertanto, le sanzioni connesse alle evasioni e ai ritardati pagamenti non potrebbero essere escluse.

- Sulle responsabilità della Commissione in caso di erronea qualificazione del contratto si vedano V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.; Cgil, Ufficio Giuridico, *Osservazioni sulle funzioni della commissione di certificazione*, cit.; G. Costantino, *Profili processuali della certificazione*, cit.; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Si veda poi anche il parere n. 5 della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, consultabile in [www.consulentidellavoro.it](http://www.consulentidellavoro.it).

- Sempre per tutelare il legittimo affidamento del datore di lavoro, E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., 527, ritiene che il contratto che una parte (il datore di lavoro) ha stipulato in ragione di

una qualificazione poi rivelatasi inappropriata possa essere posto nel nulla. Così anche P. Rausei, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.

- Sul valore giuridico della certificazione e sulla diversa qualificazione del contratto da parte del giudice di merito, che rappresenta un *unicum* nella giurisprudenza si veda A. Rota, *Sull'efficacia deflattiva della certificazione nel contenzioso sulla qualificazione del rapporto di lavoro* (nota a App. Brescia 3 febbraio 2011, n. 70), in *RIDL*, 2011, n. 2, 1164, e E. Pasqualetto, *Il ruolo del giudice del lavoro tra valutazione di erronea certificazione del contratto a progetto e riqualificazione del contratto* (nota a App. Brescia 3 febbraio 2011, n. 70), in *ADL*, 2012, n. 1, 167.

- Per approfondire il caso concreto di impugnazione di contratto certificato per erronea qualificazione anche A. Minervini, *La qualificazione del rapporto di lavoro nella certificazione del contratto* (nota a Trib. Bergamo, 20 maggio 2010 n.146) in *LG*, 2011, n. 3, 301, secondo cui, il giudice di merito ha ritenuto correttamente che nel caso in esame si trattasse di erronea qualificazione del contratto.

#### **L'impugnazione per difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione**

- Sul ricorso per difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione cfr. A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., sospettano l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, d.lgs. n. 276/2003, nella parte in cui preclude ad enti previdenziali e fiscali di esercitare i loro poteri in presenza di un fatto (la difformità tra il programma contrattuale iniziale e la sua attuazione) che non poteva in alcun modo essere stato vagliato in sede di certificazione del contratto.

- Cfr. poi L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203; M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit., e A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. Si vedano sul punto anche E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Propone in questo senso l'ideazione di "sistemi di verifica", a cadenza periodica, dell'andamento del rapporto R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

### **L'impugnazione per i vizi del consenso: in particolare sull'errore di diritto indotto dall'erronea qualificazione**

- Sospetta un eccesso di delega A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.

- Sul fatto che sarebbe possibile ricorrere al giudice del lavoro perché l'atto di certificazione sarebbe basato su un consenso condizionato e su dichiarazioni coartate, e pertanto mancherebbe un presupposto essenziale della certificazione stessa, cfr. V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit.; M. Buzano, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit., e M. Tremolada, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit.

- Altri Autori ritengono invece che attraverso questo rimedio si sia voluto dare riconoscimento ai vizi del consenso delle parti sul contratto certificato. Così V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; G. Dondi, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, cit.; S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, cit.; E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit., in F. Carinci (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, 140; A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., e A. Vallebona, *L'incertezza del diritto e i necessari rimedi*, cit.

- Parla di vizi relativi alla definitiva adesione al contratto certificato P. Rausei, *Ispezione sui contratti certificati*, cit.

- Vale la pena allora di considerare, infine, la ipotesi interpretativa avanzata da A. Piovesana, *Vizi della volontà nella certificazione*, in *DPL*, 2004, n. 36, 2319.

- Ammette che da tale riqualificazione possa derivare una caducazione del contratto, ma attraverso il ricorso alla c.d. presupposizione, E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., 527.

- Nega invece che il contratto riqualificato possa essere annullato su iniziativa del datore di lavoro A. Battistutta, *La certificazione del contratto di lavoro*, cit.

### **3.4. La tutela amministrativa**

- Parte della dottrina sostiene che i vizi riconducibili alla violazione di legge sarebbero assorbiti all'interno delle categorie violazione del procedimento ed eccesso di potere (V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del*

*lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit., e E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.).

- Secondariamente, qualche Autore si è chiesto se, trattandosi di atti amministrativi, sia possibile l'esperimento dei ricorsi amministrativi oltre che di quelli di tipo giurisdizionale. Nega l'ammissibilità di un ricorso gerarchico, essendo la Commissione di certificazione un organo collegiale, A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. Il ricorso straordinario al capo dello Stato è invece ammesso da V. Speciale, *I contratti di lavoro certificabili*, in *LG*, 2006, n. 2, 121, trattandosi in tal caso di un atto definitivo.

- Altra criticità riguardo al ricorso al giudice amministrativo emerge dall'incertezza circa l'applicabilità al procedimento di certificazione della l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo; l'art. 78 d.lgs. n. 276/2001, infatti, non disciplina in maniera compiuta il procedimento di certificazione, di modo che, se la l. n. 241/1990 fosse ritenuta ad esso inapplicabile, il rimedio del ricorso per violazione del procedimento risulterebbe di fatto impraticabile (così U. Gargiulo, *Nature ed effetti del negozio certificato*, cit.).

- F. Buffa, *“Collegato lavoro” e tutela giurisdizionale (artt. 30-33 della legge 4 novembre 2010, n. 183)*, cit. Ritiene che la certificazione, con valore presuntivo stragiudiziale, non potrà in giudizio avere una rilevanza probatoria, costituendo essa l'oggetto dell'impugnativa del ricorrente e non essendo un mezzo di prova. Si esclude che il valore probatorio sia attribuibile al comportamento delle parti tenuto in sede di certificazione, non essendo questo rilevante al fine della qualificazione del rapporto, rilevando tale condotta solo ai fini delle spese di lite, ma non ai fini della decisione della lite. In merito al valore probatorio della certificazione si veda anche P. Rausei, *Certificazione: rimedi esperibili*, in *DPL*, 2011, n. 30, 1745 ss.

- R. Rivero, *La certificazione dei contratti e l'arbitrato: vecchi arnesi, nuove ambiguità*, in *Questione giustizia*, 2010, 6, 38, intende invece la certificazione come “ultima spiaggia” per una tutela effettiva dei diritti, giacché, «attenendosi a consimili criteri, gli organi ispettivi dello Stato rischierebbero di divenire complici di gravi violazioni di legge commesse in danno dei lavoratori e delle stesse pretese contributive degli enti previdenziali».

### **L'impugnazione per eccesso di potere o per i vizi del procedimento**

- Negano che possa riscontrarsi una forma di discrezionalità nel procedimento di certificazione, e ritengono pertanto che non possa esservi spazio per l'eccesso di potere nel procedimento di certificazione V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit.; V. Brino, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, cit. (che però considera possibile ravvisare un margine di discrezionalità tecnica esercitata

dalla Commissione nello svolgimento delle attività di assistenza e consulenza); A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, cit. (che ritiene non esserci, peraltro, alcuna convenienza nell'adire il TAR, dati i suoi limitati poteri di cognizione); L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, cit., e V. Speciale, *Certificazione*, cit.

- Riscontrano invece margini sufficienti per la discrezionalità tecnica e sostengono quindi che sia configurabile il vizio di eccesso di potere F.M. Carini, *L'istituto della certificazione nel d.lgs. 276/2003*, cit.; V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, cit.; G. Pellacani, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; G.C. Salerno, *Certificazione dei contratti di lavoro e profili di diritto amministrativo*, cit., e R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, cit. P. Rausei, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit. F. Pasquini, M. Tiraboschi, *I nuovi spazi della certificazione: efficacia e tenuta giudiziaria*, cit.

- Riguardo all'ipotesi di ricorso al TAR per violazione del procedimento in dottrina non è chiaro se vi sia il restringimento del campo d'azione del gravame giurisdizionale amministrativo di tali provvedimenti ad una sola ipotesi oppure se vi sia l'estensione a tutti i vizi di legittimità che possono caratterizzare il provvedimento amministrativo di certificazione. Sostengono la prima affermazione S. De Rossi Canali, *Certificazione dopo il Collegato lavoro: aspetti giuridici*, cit., 1417 ss. intravede invece l'estensione a tutti i vizi V. Lippolis, *La certificazione dei contratti di lavoro. L'esperienza della DPL di Modena*, in *Rivista Diritto e Pratica del Lavoro*, 2005, n. 12, 9; P. Rausei, *Certificazione: rimedi esperibili*, cit.

#### **Sulla plausibilità dei ricorsi amministrativi avverso l'atto di certificazione**

- Negativo riguardo all'utilità dei ricorsi amministrativi è il parere di E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, cit., e M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit., P. Rausei, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit.; S. Centofanti, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Il contenzioso del lavoro nella legge 4 novembre 2010, n. 183*, Giappichelli, Milano, 2011, 17 ss.

- In una prospettiva più generale si veda R. Voza, *L'autonomia individuale assistita nel diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2007.

### 3.5. Il tentativo obbligatorio di conciliazione

- Sul tentativo obbligatorio di conciliazione in generale si vedano L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit.; V. Speciale, *Certificazione*, cit., e A. Vallebona, *L'incertezza del diritto e i necessari rimedi*, cit.

- Negativi sono i pareri di V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, cit., e F. Rotondi, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, cit., su questo requisito preliminare per l'esperimento dei rimedi giurisdizionali avverso la certificazione.

- Si esprime negativamente anche P. Lambertucci, *La nuova disciplina della conciliazione nelle controversie di lavoro nella legge 4 novembre 2010 n. 183 (c.d. Collegato Lavoro), Prime Riflessioni*, in *RIDL*, 2011, n. 1, 590, secondo cui se l'attività di certificazione mira a sostenere le parti in merito allo schema contrattuale prescelto ciò non può implicare anche lo svolgimento della attività di conciliazione che attiene alla bonaria definizione della controversia.

- La *ratio* della persistenza di tale istituto in caso di contenzioso avente ad oggetto contratti certificati è spiegata in M. Tiraboschi, *Clausole generali, onere della prova, ruolo del giudice*, in G. Proia, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, cit., 408.

- Sulla opportunità di esentare dal tentativo di conciliazione le azioni promosse dagli enti previdenziali si veda invece D. Messineo, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003. Aspetti procedurali e modalità applicative*, cit. D. Simonetti, *Riforma Biagi: la certificazione dei contratti di lavoro*, cit., dubita dell'imparzialità delle Commissioni di certificazione in caso di tentativo di conciliazione che prelude ad una impugnazione per erronea qualificazione del contratto. Di analogo contenuto è il parere di M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, cit.

### 3.6. L'arbitrato irrituale dopo il collegato lavoro: le camere arbitrali istituite presso gli organi di certificazione

- Sulle modifiche apportate all'arbitrato irrituale dopo la l. n. 183/2010 cfr. M. Tiraboschi, *Formulario del processo del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, 14; D. Borghesi, *Gli arbitrati in materia di lavoro*, in A. Vallebona (a cura di), *Il diritto processuale del lavoro*, Cedam, Padova, 2011, 650; R. Muroi, *La nuova disciplina della conciliazione e dell'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *CG*, 2011, n. 2, 275; L. De Angelis, *Il tentativo di conciliazione e l'arbitrato irrituale*



*lungo un accidentato percorso di certezza dei rapporti giuridici e deflazione giudiziaria*, in *DRI*, 2011, n. 2, 415.

- Il legislatore, attraverso l'art. 412 c.p.c., immagina che la scelta della via arbitrale maturi in sede in tentativo di conciliazione, M. Bove, *Conciliazione e arbitrato nel collegato lavoro*, in *RTDPC*, 2011, n.1, 146, il collegato lavoro sceglie però una linea diversa da quella assunta dalla legge-quadro sulla mediazione (d.lgs. n. 28/2010), nella quale si tende a separare l'attività del soggetto chiamato a tentare la conciliazione dall'attività di altro diverso soggetto chiamato a risolvere la lite, come sottolineato da D. Borghesi, *L'arbitrato ai tempi del "collegato lavoro"*, in *www.judicium.it*, 2010, n. 1.

- Per un'analisi dell'arbitrato irrituale del lavoro alla luce dell'indisponibilità di cui all'art. 2113 c.c. si veda O. Dessì, *L'indisponibilità dei diritti del lavoratore secondo l'art. 2113 c.c.*, Giappichelli, Torino, 2011, 226.

- La procedura da seguire avanti le Direzioni territoriali del lavoro e i collegi arbitrali presso le sedi di certificazione è descritta in M. Tiraboschi, *Formulario del processo del lavoro*, cit., 14.

#### **L'efficacia del lodo secondo l'art. 2113 c.c.**

- Sui diversi tipi di arbitrato introdotti dal collegato lavoro, accomunati da un medesimo esito, un lodo che produce gli effetti di cui all'art. 1372 e all'art. 2113 quarto comma c.c., si veda: R. Muroli, *La nuova disciplina della conciliazione e dell'arbitrato nelle controversie di lavoro*, cit.; L. De Angelis, *Il tentativo di conciliazione e l'arbitrato irrituale lungo un accidentato percorso di certezza dei rapporti giuridici e deflazione giudiziaria*, cit.

- Sulla inoppugnabilità del lodo ai sensi dell'art. 2113, comma 4 c.c. in relazione alla indisponibilità dei diritti di credito del lavoratore si veda O. Dessì, *L'indisponibilità dei diritti del lavoratore secondo l'art. 2113 c.c.*, cit., 231, secondo cui l'inoppugnabilità del lodo evidenzia un cambiamento di rotta nell'ordinamento legislativo.

- Se l'arbitro si limita a pronunciarsi sulla rinuncia da parte del lavoratore di un diritto disponibile già entrato a far parte del suo patrimonio *nulla quaestio*, le criticità emergono quando l'arbitrato fa riferimento ad una lite ancora aperta, O. Dessì, *L'indisponibilità dei diritti del lavoratore secondo l'art. 2113 c.c.*, cit.

#### **4. Postilla: le prospettive in tema di responsabilità sociale**

- Sul fatto che la certificazione dei contratti ha costituito una delle più significative novità introdotte dalla riforma Biagi come tecnica di tutela che rappresenta uno dei pochi strumenti di raccordo, previsti dall'ordinamento, tra

mercato e rapporto di lavoro, cfr. M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: la certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

- Sui collegamenti con il concetto di “competitività” cfr. D. Marrama, C. Frighetto, *La certificazione dei contratti di lavoro come strumento di certezza del diritto: il punto di vista dell’Associazione Industriali della Provincia di Vicenza*, in *Bollettino ADAPT*, 2006, n. 35, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it).

- Sul collegamento con il tema delle Responsabilità Sociale d’Impresa fondamentale appare il documento della Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde: promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, consultabile al sito [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social/csr/csr\\_index.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social/csr/csr_index.htm). Per le diverse opinioni sulla nozione di responsabilità sociale e per un approfondimento sul tema cfr. poi D. Henderson, *Misguided Virtue. False Notions of Corporate Social Responsibility*, IEA, London, 2001; A. Malavasi, *La responsabilità sociale dell’impresa*, in *Rivista della Cooperazione*, 2000, n. 1-2, 156; A. Maticena, *Responsabilità sociale d’impresa (RSI): momenti interpretativi*, sul sito internet [www.dea.unibo.it/italiano/chi-siamo](http://www.dea.unibo.it/italiano/chi-siamo), 2004; G. Moro, A. Profumo, *Plusvalori. La responsabilità sociale d’impresa*, Baldini&Castoldi, Milano, 2003; D. Fossati, *Analisi sulla responsabilità sociale delle imprese*, relazione al convegno su *La Responsabilità Sociale delle Imprese e delle P.A.*, Genova, 10 giugno 2003, sul sito <http://csr.dima.unige.it>. Si veda infine il *booklet* pubblicato sul sito [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it). Cfr. infine L. Sacconi, *Responsabilità sociale come governance d’impresa: una interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione*, in G. Rusconi, M. Dorigatti (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa*, Franco Angeli, Milano, 2004, 107.

- Per alcune considerazioni sul ruolo del diritto del lavoro nell’ambito della responsabilità sociale cfr. M. Ferraresi, *Responsabilità sociale delle imprese: il ruolo del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 2, 391; A. Tursi, *La responsabilità sociale delle imprese e il diritto del lavoro*, relazione al convegno su *La Responsabilità Sociale delle Imprese e delle P.A.*, Genova, 10 giugno 2003, sul sito <http://csr.dima.unige.it>. Cfr. inoltre i diversi contributi pubblicati in L. Montuschi, P. Tullini (a cura di), *Lavoro e responsabilità sociale dell’impresa*, Zanichelli, Bologna, 2006.

- Per alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di organizzazione cfr. Commissione europea, *Libro Verde. Partnership for a New Organizations of Work, document drawn up on the basis of COM(97)128 final*, 19 febbraio 2003; Commissione europea, *Modernising the Organisation of work. A Positive Approach to the Change, Com(98)592*, 1998; Commissione europea, *New Forms of Work Organisation. – The obstacle to Wider Diffusion*, ottobre 2002. In

dottrina si veda il fondamentale contributo di M. Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966.



SEZIONE C

PROSPETTIVE DI CERTIFICAZIONE DEI NUOVI MODELLI  
DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL LAVORO

*Sommario:* **1.** I modelli di organizzazione e gestione e la responsabilità “penale-amministrativa” degli enti. – **2.** La certificazione degli standard organizzativi. – **2.1.** La certificazione nel d.lgs. 81/2008. – **2.2.** L’asseverazione e la certificazione. – **2.3.** Le prospettive del disegno di legge Alfano. – **3.** I lavori della commissione consultiva permanente in tema di modelli organizzativi per le PMI e la relazione con i sistemi di gestione previsti dalle norme tecniche.

**1. I modelli di organizzazione e gestione e la responsabilità “penale-amministrativa” degli enti**

• Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, in parziale attuazione della l. delega 29 settembre 2000, n. 300, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico nazionale la così detta “responsabilità amministrativa delle persone giuridiche”. Questa tipologia di responsabilità grava direttamente in capo agli enti, intesi come società, fondazioni, consorzi o associazioni anche prive di personalità giuridica ecc. e trae origine dalla commissione (anche) a proprio interesse o vantaggio, di reati specifici e predeterminati, da parte di soggetti che hanno un nesso funzionale con l’ente. Si tratta di una novità di una grande rilevanza che impone agli enti che non vogliono incorrere in tale responsabilità di porre in essere delle misure (come adozione di uno specifico modello organizzativo e la nomina di un organismo di vigilanza per controllare la corretta applicazione ed attuazione del modello) con la specifica funzione di gestire, da un lato, il particolare rischio derivante dalla commissione di reati presupposto; dall’altro, prevedere i contenuti minimi che il modello deve rispettare onde evitare le perdite patrimoniali connesse al coinvolgimento in un procedimento penale. L’introduzione nel nostro ordinamento giuridico di una responsabilità per le persone giuridiche ha dato luogo a non pochi spunti problematici sia dottrinali che applicativi. Nonostante sia trascorso appena un decennio dall’entrata in vigore del decreto la letteratura in materia è copiosissima. A titolo non esaustivo, si indicano i più recenti contributi di P. Di Veneziani, A. Cadoppi, G. Garuti (a cura di), *Enti e responsabilità da reato*, collana *Le leggi commentate*, Utet, Torino, 2010; M. Arena, G. Cassano, *La giurisprudenza sul D.Lgs. n. 231/2001. Reati e modelli*

*organizzativi. Con 125 risposte a quesiti*, Nel Diritto Editore, Roma, 2010; G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, Giuffrè, Milano, 2010; F.C. Bevilacqua, *Responsabilità da reato ex d.lgs. 231/2001 e gruppi di società*, Egea, Milano, 2010; M. Cardia, *Manuale della responsabilità amministrativa degli enti*, Plenum, Torino, 2009; E. Mezzetti, M. Ronco, E.M. Ambrosetti, *Diritto penale dell'impresa*, Zanichelli, Bologna, 2008; A. Alberici, A. Rittatore Vonwiller, G. Vaciago, M. Ippolito, P. Baruffi, *Il modello di organizzazione, gestione e controllo di cui al D.Lgs. 231/2001. Profili metodologici e soluzioni operative*, Giuffrè, Milano, 2008; A. Traversi, S. Gennai, *Diritto penale commerciale*, Cedam, Padova, 2008; A. Presutti, A. Bernasconi, C. Fiorio, *La responsabilità degli enti. Commento articolo per articolo al D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Cedam, Padova 2008.

- L'analisi del tema non può prescindere dal ripercorrere le principali elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali che sono state date al reale significato di "responsabilità amministrativa", soprattutto prendendo in considerazione il fatto che la stessa spesso viene denominata "responsabilità penal-amministrativa" avendo molti aspetti che in concreto l'avvicinano ad una responsabilità di tipo penale. Sostanzialmente il legislatore delegato ha scelto di riferire il predicato "amministrativa" alla responsabilità autonoma delle persone giuridiche per ragioni di cautela, in ossequio al tradizionale orientamento che vede nell'art. 27 Cost. («la responsabilità penale è personale») una preclusione all'introduzione di una responsabilità penale in capo alle persone giuridiche. Muovendo dalla tesi che la norma costituzionale ora richiamata intende vietare la responsabilità «per fatto altrui», la società non potrebbe rispondere penalmente per la condotta altrui (soggetto che ha un nesso funzionale con l'ente) continuando così a vigere il principio individualistico *societas delinquere non potest*. I primi studi in Italia sull'opportunità di sfatare il dogma secondo il quale le persone giuridiche non possono commettere reati ed essere sanzionate, risalgono agli anni Settanta G. Pecorella, *Societas delinquere potest*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1977, IV, 365 ss.; G. Marinucci, M. Romano, *Tecniche normative nella repressione penale degli abusi degli amministratori di società per azioni*, in AA.VV., *Il diritto penale delle società commerciali*, Giuffrè, Milano, 1973, 97 ss.; F. Bricola, *Il costo del principio «societas delinquere non potest» nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Rivista italiana di diritto penale e processuale*, 1970, 1010 ss.; G. Marinucci, *Il reato come azione*, Giuffrè, Milano, 1970, 175. Nonostante le resistenze di una parte della dottrina, e soprattutto di alcuni settori del mondo imprenditoriale, il nostro legislatore ha dovuto rompere gli indugi anche sotto l'inderogabile pressione di impegni pattizi da onorare a livello europeo. Nello stesso tempo, la scelta di qualificare come "amministrativa", anziché "penale", la responsabilità introdotta per le persone

giuridiche ha contribuito a sdrammatizzare certe preoccupazioni connesse al possibile impatto della riforma sulle vite delle imprese. Cfr. G. Finadaca, E. Musco, *Diritto penale*, Zanichelli, Bologna, 2005, 146.

- Il d.lgs. n. 231/2001 si inserisce dunque in un contesto di attuazione degli obblighi internazionali e – allineandosi con i sistemi normativi di molti Paesi dell'Europa – istituisce la responsabilità della *societas*, considerata «quale autonomo centro di interessi e di rapporti giuridici, punto di riferimento di precetti di varia natura, e matrice di decisioni ed attività dei soggetti che operano in nome, per conto o comunque nell'interesse dell'ente». Per una completa ricostruzione dell'*iter* di approvazione del d.lgs. n. 231/2001 con riferimenti al cammino europeo di approvazione si veda F. Santi, *La responsabilità delle società e degli enti. Modelli di esonero delle imprese*, Giuffrè, Milano, 2004. Segnatamente, la l. delega n. 300/2000 che ratifica, tra l'altro, la convenzione sulla tutela finanziaria delle Comunità europee del 26 luglio 1995, la convenzione UE del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione e la convenzione OCSE del 17 settembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, ottempera agli obblighi previsti da siffatti strumenti internazionali e, in specie, comunitari i quali dispongono appunto la previsione di paradigmi di responsabilità delle persone giuridiche e di un corrispondente sistema sanzionatorio, che colpisca la criminalità d'impresa. Più ampiamente, F. Gandini, *La responsabilità degli enti negli strumenti internazionali multilaterali*, 1, *Gli strumenti delle Nazioni Unite*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2009, n. 1, 13 ss., e sull'influsso operato dall'OCSE sulle scelte di politica criminale adottato dal legislatore italiano, F. Gandini, *La responsabilità degli enti negli strumenti internazionali multilaterali*, 3, *Gli strumenti OCSE-FATF*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2009, n. 3, 35 ss.

- Pertanto su input del legislatore comunitario, ciascuno Stato membro è chiamato a disciplinare, conformemente ai principi del proprio ordinamento la responsabilità *amministrativa* degli enti per la commissione di illeciti amministrativi dipendenti da reato. Secondo l'opinione prevalente, infatti, il decreto si inserisce nell'ambito dell'ampio movimento di lotta alla corruzione internazionale di omogenei mezzi di repressione e prevenzione della criminalità che coinvolge l'economia e la finanza, cfr. P. Previtali, *Modelli organizzativi e compliance aziendale*, Giuffrè, Milano, 2009, 3 ss.; G. Zanalda, M. Barcellona, *La responsabilità amministrativa delle società e i modelli organizzativi: analisi del D.Lgs. 231/2001 modelli organizzativi e organismi di controllo, norme processuali per l'accertamento della responsabilità*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002. Tuttavia non manca chi sostiene che il decreto sia frutto di una scelta autonoma di politica criminale del legislatore italiano sospinta da alcune frange dell'ambiente

scientifico e politico che hanno peraltro influenzato in tal senso i progetti di riforma della parte generale del codice penale coevi alla legge delega del Duemila. In tal senso, M. Ronco, *Responsabilità delle persone giuridiche* (voce), in *EGT*, 2002, 3, che rimarca una connessione temporale fra l'approvazione della l. 29 settembre 2000, n. 300, e la pubblicazione, in data 16 settembre 2000, dell'articolato e della Relazione al *Progetto preliminare di riforma del codice penale. Parte generale*, redatto dalla Commissione Grosso, al cui Titolo VII è prevista la responsabilità delle persone giuridiche (Relazione e articolato sono pubblicati in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2001, 574 ss.). Ovviamente, non vantando il nostro Paese una tradizione in tal senso, si è cercato di mutare esperienze simili ed adattarle alla nostra realtà socio-economica. In particolare l'esperienza di altri Paesi di *civil law* geograficamente contigui all'Italia come ad esempio la Francia che, nel 1994, ha inserito nel nuovo Codice Penale la responsabilità penale delle *personnes morales* (art. 121-2). Altrettanto, con l'istituzione di un sistema ibrido tra quello francese e quello previsto dal d.lgs. 231/2001 è stato previsto in Spagna dopo la riforma del 2010; per una disamina approfondita sull'impianto introdotto con la *Ley orgànica 5/2010* si veda nello specifico F. Gandini, *La ley orgànica 5/2010 e la responsabilità penale delle persone giuridiche in Spagna*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2011, n. 1, 29 ss. In Germania, invece, resta ferma l'incapacità penale delle persone giuridiche che, nondimeno, possono essere destinatarie di sanzioni sostanzialmente amministrative, come spiegato a fondo da F. Gandini, *Brevi cenni sulla responsabilità delle persone giuridiche in Germania*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2008, n. 4, 27 ss. Negli ordinamenti di *common law*, invece, la responsabilità penale delle persone giuridiche è stata affermata per la prima volta in Gran Bretagna nel 1842 nel caso *Birmingham and Gloucester Road railyway Co* e riconosciuta con l'Interpretation Act del 1978; gli U.S.A. hanno riconosciuto la responsabilità della *company* per gli atti o le omissioni di dipendenti ed impiegati nel 1909 con la sentenza *N.Y. Central & Hudson River R.R. v. United States*. Per un'analisi più completa si vedano S. Giavazzi, *La responsabilità penale delle persone giuridiche: dieci anni di esperienza francese*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2005, parte I, n. 3, 593, e parte II, n. 4, 857 ss.; C. De Maglie, *L'etica e il mercato, la responsabilità penale delle società*, Giuffrè, Milano, 2002; C.E. Paliero, *La fabbrica del golem. Progettualità e metodologia per la "parte generale" del codice penale dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2000, 499 ss.; K. Tiedemann, *La responsabilità penale delle persone giuridiche nel diritto comparato*, in *RTDPC*, 1995, 615 ss.; G. De Simone, *Il nuovo codice francese e la responsabilità penale delle personnes morales*, in



RTDPC, 1995, 189 ss.; R. Guerrini, A. Traversi, *La responsabilità penale delle personnes nel codice penale francese*, in *Le Società*, 1993, 691 ss.

- La discussione sulla natura, amministrativa o penale, della responsabilità degli enti, oltre ad essere il punto di inizio per ogni trattazione sul d.lgs. n. 231/2001 è ancor oggi molto dibattuta tanto in dottrina quanto in giurisprudenza. Gli orientamenti giurisprudenziali emersi possono raggrupparsi in tre distinti filoni. Secondo un primo orientamento si tratta di responsabilità di natura chiaramente “penale” ed il *nomen* “amministrativa” attribuito dal legislatore delegato discende solamente dalla volontà di evitare contraddizioni con la Costituzione (art. 27 principio della personalità della responsabilità penale); questa è la linea di pensiero seguita dalla Corte di Cassazione nella famosa sentenza *Jolly Mediterraneo s.r.l.* In giurisprudenza: Cass. Pen., sez. II, sent. n. 3615 del 20 dicembre 2005, CED 232957, in *GD*, 2006, 15, 60. In dottrina si segnala O. Di Giovine, *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, cit., 10 ss.; F. De Simone, *La responsabilità da reato degli enti nel sistema sanzionatorio italiano alcuni aspetti problematici*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2004, 657 ss.; C.E. Paliero, *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, da ora in poi, societas delinquere et puniri potest*, in *Corriere Giuridico*, 2001, 845. Secondo un'altra tesi, minoritaria, occorre tener conto e valorizzare il dato letterale espressamente indicato dal decreto, per cui si ritiene che la responsabilità si prettamente di natura “amministrativa”. In questo senso Trib. Milano, sez. IV, 11 dicembre 2006, in *www.abi.it*. In dottrina, G. Marinucci, “*Societas puniri potest*”: uno sguardo sui fenomeni e sulle discipline contemporanee, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2003, 1193 ss. Ritengono che si tratti di responsabilità amministrativa anche G. Cocco, *L'illecito degli enti dipendente da reato ed il ruolo dei modelli di prevenzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2004, 95 ss.; G. Ruggiero, *Capacità penale e responsabilità degli enti*, Giappichelli, Torino, 2004, 295 ss.; S. Pizzotti, *La natura della responsabilità delle società nel d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2002, 898 ss. Un ulteriore orientamento, posto a metà tra la disciplina penale e quella amministrativa, è indicato nella Relazione governativa al decreto in cui si parla di «nascita di un *tertium genus* di responsabilità che coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelle, ancor più ineludibili, della massima garanzia». Tale ultima impostazione è stata recentemente ribadita dalla Suprema Corte di Cassazione con sent. n. 36083 del 9 luglio 2009 analizzata in *Adozione dei modelli organizzativi 231 nelle Pmi* a cura della Commissione di diritto societario dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano, coordinamento di E. Holzmueller, in *Diritto e pratica delle Società*, 2010,

n. 11/12, 110 ss. In questo senso anche Gip. Trib. di Milano, ord. 24 gennaio 2008, in *www.rivista231.it*. In dottrina, per tutti D. Pulitanò, *La responsabilità da reato degli enti: i criteri di imputazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2002, 417.

- Assunto il principio della “capacità di colpevolezza” della persona giuridica, si pone, di conseguenza, il diverso e correlato problema della formulazione di adeguati criteri di ascrizione della responsabilità all’ente per il fatto commesso dalla persona fisica, criteri capaci di tradurre in termini soddisfacenti l’esigenza di “personalità” della responsabilità stessa, tenuto conto della particolare natura dell’ente collettivo. È l’art. 5 del decreto che si occupa di stabilire le condizioni di imputabilità all’ente della responsabilità amministrativa. Il paradigma normativo prevede due componenti coesenziali: un parametro soggettivo ed uno oggettivo. Riguardo al primo l’ente è responsabile ove un reato presupposto venga compiuto da soggetti in posizione apicale (lett. a) ovvero da soggetti sottoposti a direzione o vigilanza di uno dei soggetti apicali (lett. b). L’altra condizione richiesta è che il reato sia commesso *nell’interesse* o *a vantaggio* dell’ente. In relazione a tale criterio di imputazione, detto di natura obiettiva, complesse problematiche sono state sollevate in dottrina, oltre che in giurisprudenza. Sul punto si vedano N. Selvaggi, *L’interesse dell’ente collettivo quale criterio di iscrizione della responsabilità da reato*, Jovene, Napoli, 2006; A. Astrologo, *Brevi note sull’interesse ed il vantaggio nel d.lgs. 231/2001*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2006, 1, 187; F. Giunta, *La punizione degli enti collettivi: una novità attesa*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia «punitiva»*, Giappichelli, Torino, 2004, 40; S. Vinciguerra, *La struttura dell’illecito*, in M. Ceresa-Gastaldo, S. Vinciguerra, A. Rossi (a cura di), Cedam, Padova, 2004, 40; C.E. Paliero, *La responsabilità penale della persona giuridica nell’ordinamento italiano: profili sistematici*, in F. Palazzo (a cura di), *Societas puniri potest. La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Cedam, Padova, 2003, 22.

- Più in particolare le questioni sollevate riguardano l’interpretazione della nozione di interesse e vantaggio di cui all’art. 5 del d.lgs. n. 231/2001. Stando alla relazione ministeriale al decreto, esso «costituisce l’espressione normativa del [...] rapporto di immedesimazione organica» e i due criteri, alternativamente posti, si distinguerebbero perché, mentre il primo (quello dell’interesse) assumerebbe una connotazione marcatamente soggettiva e sarebbe suscettibile di un accertamento *ex ante*, il secondo (quello del vantaggio) esprimerebbe invece un carattere obiettivo, che richiederebbe sempre una verifica *ex post*.

- La dottrina maggioritaria ritiene preferibile interpretare i due termini *de quibus* come «un’endiadi» che esprime un concetto unitario: non necessariamente un interesse in concreto soddisfatto, bensì un interesse dell’ente (o, in altri

termini, un suo possibile vantaggio) «riconoscibilmente connesso alla condotta dell'autore del reato». Sul punto D. Pulitanò, *La responsabilità da reato degli enti: i criteri di imputazione*, cit.

- Altra parte della dottrina ritiene comunque pleonastico il riferimento al vantaggio e quindi il relativo criterio che esso esprime, cosicché l'unico criterio di collegamento rilevante è quello dell'interesse, mentre il vantaggio costituisce una sorta di "variabile casuale" che potrà anche verificarsi concretamente, senza che, per ciò solo, si debba considerare sussistente la responsabilità dell'ente. Si veda G. Cocco, *L'illecito degli enti dipendenti da reato e il ruolo dei modelli di prevenzione*, cit.; G. De Vero, *La responsabilità diretta ex crimine degli enti collettivi: modelli sanzionatori e modelli strutturali*, in *La legislazione penale*, 2003, 363; L. Foffani, *Responsabilità delle persone giuridiche e riforma dei reati societari*, in AA.VV., *Societas puniri potest. La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Cedam, Padova, 2003, 253; F. De Simone, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la parte generale e la parte speciale del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, in AA.VV., *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi*, Cedam, Padova, 2002; in chiave variamente critica, C. Piergallini, *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, cit., 211-254; C.E. Paliero, *La responsabilità delle persone giuridiche: profili generali e criteri d'imputazione*, in A. Alessandri (a cura di), *Il nuovo diritto penale delle società*, Giuffrè, Milano, 2002, 52. Per un ulteriore approfondimento sul tema, si veda *infra* § 2 sui reati colposi.

- Tuttavia, anche l'accertamento di suddetti criteri oggettivi di attribuzione della responsabilità non è (da solo) sufficiente affinché possa muoversi un rimprovero penale all'ente: è necessario, infatti, verificare, sotto il profilo soggettivo, la sussistenza di una "colpa" (rimproverabile) in capo all'ente, la c.d. colpa di organizzazione. Tale accezione è utilizzata per distinguere suddetta categoria da quella della colpa tradizionalmente intesa. Cfr. G. De Vero, *La responsabilità dell'ente dipendente da reato: criteri d'imputazione e qualificazione giuridica*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Cedam, Padova, 2002. Ed infatti, come è stato detto, «occorre pur sempre uno specifico legame fra lo specifico reato commesso ed il comportamento (*rectius*, il difetto gestionale) dell'ente», O. Di Giovine, *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, cit., 79, di cui occorre accertare un atteggiamento colpevole. Sulla possibilità di rinvenire un atteggiamento colpevole in capo alla persona giuridica, cfr. F. Vignoli, *La responsabilità "da reato" dell'ente collettivo fra rischio d'impresa e colpevolezza*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2006, n. 2, 103; C.E. Paliero, C. Piergallini, *La colpa di organizzazione*, in *La*

*responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2006, n. 3, 167. In senso critico verso la possibilità che tale colpa di organizzazione possa davvero integrare la colpevolezza in senso penalistico, A. Alessandri, *Riflessioni penalistiche sulla nuova disciplina*, in AA.VV., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Ipsoa, Milano, 2002, 47; M. Romano, *La responsabilità amministrativa degli enti, società o associazioni: profili generali*, in *Rivista delle società*, 2002, 407. Nel senso invece che la colpa di organizzazione rappresenta una tipica sintomatologia di un atteggiamento colposo in capo ad un qualsiasi soggetto, sia esso persona fisica che persona giuridica, A. Manna, *La c.d. responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: il punto di vista di un penalista*, in *Cass. Pen.*, 2003, 1106; F. De Simone, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la parte generale e la parte speciale del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, cit.; S. Riondato, *Prevenzione dei reati riconducibili alla politica dell'ente e personalità della responsabilità penale dell'ente (d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231)*, in *Rivista trimestrale di diritto penale ed economia*, 2003, 824. Parlano di colpevolezza *sui generis* G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2001, 147.

- Occorre, poi, rilevare come un ulteriore presupposto necessario perché si configuri la responsabilità dell'ente sia la circostanza che il reato commesso faccia parte delle categorie individuate espressamente dal decreto negli articoli compresi tra il 24 ed il 25-*undecies*. Il legislatore è giunto alla formulazione completa di tale catalogo in seguito a successive integrazioni del disposto del d.lgs. n. 231/2001. In prima battuta, con la l. delega n. 123/2007 – e relativo decreto attuativo – ha introdotto per via del disposto dell'art. 300 del d.lgs. 81/2008 nel novero dei reati presupposto per la responsabilità dell'ente anche quelli di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime commessi con violazione delle norme per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, su tale estensione si veda in particolare M. Arena, *La responsabilità degli enti collettivi per omicidio e lesioni colpose*, Le Fonti, Milano, 2009, 33 ss. Più recentemente, poi, con il d.lgs. n. 121/2011, unitamente all'introduzione nel Codice Penale di due nuove figure di reati ambientali, ha inoltre previsto un'estensione del d.lgs. n. 231/2001 a diverse fattispecie proprio di reati ambientali. Per una disamina più completa dell'intero elenco di reati presupposto cfr., tra gli altri, M. Giovannone, M. Viola, *I modelli di organizzazione e gestione: l'efficacia esimente dalla responsabilità "penale amministrativa" degli enti collettivi*, in *Rivista degli Infortuni e delle malattie professionali*, 2012, n. 1 spec., 135-147, e più approfonditamente C. Piergallini, *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in G. Lattanzi, *Reati e responsabilità degli enti*, cit., 211 ss.; per una sintesi sulla politica che ha guidato le scelte governative e legislative in merito ai reati presupposto si veda anche A. Presutti, A. Bernasconi, C. Fiorio, *La responsabilità*

*degli enti. Commento articolo per articolo al D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, cit., 42-43.*

- Il paradigma sanzionatorio previsto dalla sezione II del d.lgs. n. 231/2001 prevede in capo all'ente sanzioni di tipo di tipo pecuniario e interdittivo, oltre che la confisca e la pubblicazione della sentenza. Sicuramente la categoria maggiormente afflittiva per l'ente consiste nelle sanzioni interdittive, in grado di paralizzare, in casi limite, l'attività della società. Nonostante ciò, qualsiasi ordine di sanzioni per l'ente può venire meno se l'ente, prima del dibattimento in primo grado, risarcisce integralmente i danni, elimina le conseguenze dannose o pericolose del reato (o si adopera per farlo), elimina le carenze organizzative che hanno consentito la realizzazione del reato e mette a disposizione il profitto ai fini della confisca. Per un approfondimento sulla tendenza non punitiva, ma preventiva dell'impianto sanzionatorio, si veda tra gli altri S.R. Palumbieri, *Riparazione delle conseguenze del reato*, in A. Cadoppi, G. Garuti, P. Veneziani, *Enti e responsabilità da reato*, Utet, Torino, 2010.

- Per una più approfondita analisi del controverso rapporto esistente tra il concetto di illecito d'organizzazione ed il nostro sistema di diritto penale al fine di comprendere le potenzialità reali e concrete del modello preventivo, si veda M. Riverditi, *La responsabilità degli enti: un crocevia tra repressione e specialprevenzione. Circolarità ed innovazione dei modelli sanzionatori*, Jovene, Napoli, 2009, 32-60.

## **2. La certificazione degli standard organizzativi**

### **2.1. La certificazione nel d.lgs. 81/2008**

- La disposizione che ci consente di trovare un collegamento tra la disciplina della certificazione ex d.lgs. 276/2003, art. 76 e ss., ed il d.lgs. 81/2008 (c.d. Testo Unico Sicurezza) è sicuramente l'art. 27 di quest'ultimo testo normativo, rubricato *Sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*. Dall'art. 51, comma 3-bis, d.lgs. 81/2008, poi, per quanto tale disposizione non ne dia una esplicita definizione, si può ricostruire il concetto di asseverazione dell'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione da parte degli organismi paritetici. Tali disposizioni normative si può dire quindi che delineino i profili dei concetti di certificazione e di asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione. M. Giovannone, *I sistemi di qualificazione delle imprese e le prospettive di certificazione dei modelli organizzativi*, in *Quaderni della sicurezza AIFOS*, gennaio-marzo 2011, n. 1, evidenzia come, nonostante il disposto dell'art. 51, comma 3-bis, TU sicurezza enfatizzi il ruolo degli organismi

paritetici anche in merito all'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione, manca una definizione esaustiva delle funzioni, dei profili e delle conseguenze dell'asseverazione, al punto da potersi definire tale concetto soltanto *a contrario* per differenza dalla certificazione. Per una disamina più completa del concetto di certificazione dei modelli di organizzazione e gestione, tema su cui la dottrina ad oggi non si è espressa copiosamente, si veda M. Giovannone, M. Tiraboschi, A. Barboni, C. Bizzarro, F. Pasquini, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106 /2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 76-94.

- Per un inquadramento generale sull'istituto nell'ambito della legge Biagi si vedano G. Fiore, *Certificazione dei contratti di lavoro*, in *Riforma Biagi: le nuove regole del mondo del lavoro: l. n. 30 del 14/02/03 – d.lgs. n. 276 del 10/09/03*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2004, 58, e G. Strano, *Speciale riforma Biagi. La certificazione dei contratti di lavoro*, in *Guida al Lavoro*, 2003, n. 41. Generale è anche l'illustrazione di A. D'Andrea, *L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, in *LPO*, 2004, 1; M. Giudici, *Certificazione dei contratti di lavoro: primo decreto attuativi*, in *GLav*, 6 agosto 2004, n. 32/33, 22; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in [www.csdn.it](http://www.csdn.it); M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 237; E. Vitiello, *La certificazione*, in E. Vitiello, *I nuovi rapporti di lavoro secondo la riforma Biagi*, Cedam, Padova, 2004; R. Traversi, *Le procedure di certificazione*, in M. Nebbiolo Vietti, L. Negrini (a cura di), *La riforma del lavoro. Commento al d.lgs. 10/09/03 n. 276 attuativo della legge Biagi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2003, 213. Un approccio "pragmatico" nell'illustrazione generale dell'istituto è adottato da Confindustria Vicenza, *Certificazione dei rapporti di lavoro*, convenzione tra l'Associazione e il Centro studi internazionali e comparati Marco Biagi, in [www.assind.vi.it/wps/portal/detail?section=Banner&code=1144](http://www.assind.vi.it/wps/portal/detail?section=Banner&code=1144).

- Per una breve panoramica e per le informazioni ufficiali sul sistema di gestione della certificazione di qualità si veda [www.uni.com/uni/controller/it/grandi\\_temi/ISO9000i](http://www.uni.com/uni/controller/it/grandi_temi/ISO9000i). Altri documenti utili: Servizio UNI InterpretaNORMA: interpretazioni ufficiali della UNI EN ISO 9001, 2000; Guide per l'applicazione delle norme, elaborate dal Comitato tecnico internazionale ISO/TC 176; *Dossier Metrologia e qualità*, in *Unione e Certificazione*, 2005, n. 8; Opuscolo UNI, *Cosa significa ISO 9001:2000 nei rapporti cliente-fornitori*; Opuscolo UNI, *Gestire il cambiamento – QB e la Qualità Vision 2000*. Per interessanti riflessioni sul tema cfr. AA.VV., *Qualità Totale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1991, n. 125; S. Bagdadli, *Qualità Totale e teoria organizzativa*, in *Economia & Management*, 1992, n. 4; H.J. Bocker, *I*

*Circoli della Qualità in Giappone: una risposta della direzione al problema della produttività*, in *Problemi di gestione*, 1983, n. 11-12; R. Collard, *La Qualità Totale*, Franco Angeli, Milano, 1991; P.B. Crosby, *La qualità non costa, gestire la qualità come fonte di profitto*, McGraw-Hill, Milano, 1986; G. Cusmai, *Evoluzione concettuale dell'approccio alla qualità e relative conseguenze pratiche*, in *Produrre*, 1985, n. 3; W.E. Deming, *L'impresa di qualità*, Isedi, Torino, 1989; A. Galgano, *La Qualità Totale. Il Company Wide Quality Control come nuovo sistema manageriale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1990; A. Galgano, *La Qualità Totale oltre gli slogan*, in *L'impresa*, 1992, n. 1; C.S. Gray, *Total Quality Control in Japan, less inspection, lower cost*, in *Business Week*, giugno 1981; V. Laboucheix, *Trattato della Qualità Totale*, Franco Angeli, Milano, 1991; G. Mattana, *Il sistema della qualità e lo sviluppo organizzativo*, in *Studi Organizzativi*, 1984, n. 3-4; G. Mattana, *Qualità, affidabilità, certificazione*, Franco Angeli, Milano, 1986; G. Mattana, *Un quadro di riferimento per la Qualità Totale*, in *L'impresa*, 1991, n. 2; G. Merli, *Total Quality Management. La qualità totale come strumento di business*, Isedi, Torino, 1991; G. Merli, *La Qualità Totale in Occidente, esperienze e approcci*, in *Sistemi & Impresa*, 1991, n. 12; R. Mirandola, *Sistemi Qualità*, Ets Editrice, Pisa, 1991; B. Nicoletti, *I Circoli di Qualità: concetti-base, costituenti operativi, obiettivi, risultati*, in *Produrre*, 1985, n. 12; C. Sacconi, *Qualità e Certificazione*, Mc Graw-Hill, Milano, 1990; E. Stanghellini, *I Sistemi Qualità e la cultura aziendale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1989, n. 115; M. Vitale, *Qualità Totale e management*, in *Economia e politica industriale*, 1991, n. 69.

## 2.2. L'asseverazione e la certificazione

- L'anello di congiunzione tra la disciplina della certificazione ex d.lgs. n. 276/2003, art. 76 e ss., e il d.lgs. n. 81/2008 è sicuramente l'art. 27 di quest'ultimo testo normativo, rubricato *Sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*. Tali disposizioni normative delineano i profili dei concetti di certificazione e di asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione.

- M. Giovannone, *I sistemi di qualificazione delle imprese e le prospettive di certificazione dei modelli organizzativi*, cit., evidenzia come, nonostante il disposto dell'art. 51, comma 3-bis, del TU sicurezza che enfatizza il ruolo degli organismi paritetici anche in merito all'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione, manchi una definizione esaustiva delle funzioni, dei profili e delle conseguenze dell'asseverazione, al punto da potersi definire tale concetto soltanto *a contrario* per differenza dalla certificazione. Per una disamina più completa del concetto di certificazione dei modelli di organizzazione e

gestione, tema su cui la dottrina ad oggi non si è espressa copiosamente, si veda M. Giovannone, M. Tiraboschi, A. Barboni, C. Bizzarro, F. Pasquini, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, cit.

### 2.3. Le prospettive del disegno di legge Alfano

- Per una definizione di certificazione occorre, quindi, rifarsi al testo dell'art. 30, d.lgs. n. 81/2008 il quale contempla la figura dei modelli di organizzazione e gestione ai fini esimenti di cui al d.lgs. 231/2001. In origine, però, al fianco di tale istituto, il legislatore aveva pensato anche quello della certificazione giuridica dei modelli. L'intervento delle associazioni datoriali della piccola impresa, però, ha portato una maggior attenzione ad un istituto con efficacia decisamente più blanda. Per un ulteriore approfondimento sull'evoluzione del tema, si veda M. Giovannone, *I sistemi di qualificazione delle imprese e le prospettive di certificazione dei modelli organizzativi*, cit. Un'idea della direzione che sembra essere stata presa sul tema, ci può essere data anche dalla bozza di proposta di modifica del d.lgs. n. 231/2001 presentata nell'ottobre 2010 dall'onorevole Alfano (anche conosciuta come schema di disegno di legge dell'AREL). Tale bozza prevede, tra le altre, l'introduzione di un sistema di certificazione dei modelli di organizzazione e gestione, l'istituzione di un apposito albo dei soggetti certificatori e la presunzione di idoneità esimente degli stessi modelli così certificati rispetto alla responsabilità per i reati presupposto. Contestualmente è previsto anche un sistema di certificazione di singole procedure nella fase in cui l'ente si sta fornendo di un modello di organizzazione, ma non se ne sia ancora completamente dotato. In tale impianto, poi, si instaurerebbe un sistema di responsabilità penali in capo agli enti certificatori. Per una più ampia analisi di tale testo normativo su cui la dottrina ancora non si è espressa in modo esaustivo si veda nuovamente M. Giovannone, *I sistemi di qualificazione delle imprese e le prospettive di certificazione dei modelli organizzativi*, cit., nonché M. Arena, G. Cassano, *La giurisprudenza sul d.lgs. 231/2001 Reati e modelli organizzativi*, cit., 125-127, i quali nel presentare le caratteristiche di tale schema di disegno di legge – integrato dal recepimento di *best practices* e di orientamenti giurisprudenziali – evidenziano come, oltre alle modifiche pensate in relazione al sistema di certificazione di cui *supra*, lo stesso contenga proposte significative anche in merito: i) alla riformulazione in termini positivi del disposto dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 ed alla contestuale eliminazione dell'inversione dell'onere della prova, in contrasto con quanto affermato in giurisprudenza, tra gli altri, dal GIP del Tribunale di Napoli



nell'ordinanza del 26 giugno 2007; ii) ai criteri definatori del concetto di "ente di piccole dimensioni"; iii) alla composizione dell'Organismo di Vigilanza in tali enti ed ai requisiti previsti per lo stesso.

- Nel contesto innovativo introdotto dal d.lgs. n. 106/2009, volto alla determinazione di prassi virtuose in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, si iscrive parimenti e con più specifico riferimento al modello organizzativo "appalto", l'istituto della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, di cui all'art. 27 del Testo Unico. Per i riflessi della disciplina della responsabilità amministrativa delle imprese sugli appalti si vedano M. Bramieri, D. Bagaglia, A. Firmani, A. Misfud, *La responsabilità penale e amministrativa delle persone giuridiche*, Egea, Milano, 2008, 187; N. D'Angelo, *Infortuni sul lavoro: responsabilità penali e nuovo testo unico*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008.

- I sistemi di qualificazione delle imprese sono stati sviluppati principalmente nel settore degli appalti pubblici, con il fine di massimizzare i criteri di efficacia, efficienza e trasparenza nelle attività delle pubbliche amministrazioni. A tal fine, la normativa in materia definisce determinati requisiti volti a valutare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice. La procedura di qualificazione è basata sulla certificazione del possesso di requisiti tecnico-amministrativi, economico-finanziari e morali, nonché sull'attestazione di qualità aziendale. Il potenziamento di tale strumento, come fattore organizzativo atto a determinare una selezione dei soggetti operanti nel mercato alla luce della rispondenza a particolari standard virtuosi di tutela della salute e sicurezza, rappresenta uno dei tratti salienti del d.lgs. n. 81/2008, soprattutto alla luce delle integrazioni apportate all'art. 27 dal decreto correttivo. Per una preliminare ricostruzione della dottrina in materia si veda N. Paci, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, cit., 313-324.

- Sulla qualificazione delle imprese come fattore organizzativo si vedano: J. Tschöll, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, cit.; G. Natullo, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 61; P. Tullini, *Sicurezza e regolarità del lavoro negli appalti*, in *ADL* 2007, 890 ss.; V. Pasquarella, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 87; F. Mattiuzzo, *Le nuove responsabilità del committente, appaltatore e subappaltatore*, in *LG*, 2007, n. 6, 559; F. Bacchini, *Le tutele lavoristico-infortunistiche negli appalti di impresa ed endoaziendali. Commento all'art. 3, comma 1, lett. a), b)*, in F. Bacchini (a cura di), *Legge 3 agosto 2007, n. 123. Commentario alla sicurezza del lavoro. Misure*

*in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 119.*

### **3. I lavori della commissione consultiva permanente in tema di modelli organizzativi per le PMI e la relazione con i sistemi di gestione previsti dalle norme tecniche**

- Nel contesto dell'attuazione di un efficace modello organizzativo in un'impresa di medie, piccole o piccolissime dimensioni appare opportuno rilevare come la Commissione consultiva permanente – istituita *ex art. 6* d.lgs. 81/2008 – stia lavorando per dare indicazioni operative finalizzate ad incentivare l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi nelle PMI; tali soggetti, in ogni caso, non si vedranno costretti ad uniformarsi a quanto stabilito dalla Commissione, bensì potranno optare per soluzioni di implementazione organizzative comunque potenzialmente dotate di idoneità preventiva ancorché non fedeli al testo elaborato dalle parti sociali. I lavori della Commissione consultiva permanente, istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali traggono le loro origini dal disposto dell'art. 30, comma *5-bis*, del d.lgs. 81/2008 che prevede in seno alla Commissione stessa la realizzazione proprio di tali procedure. Tale intervento, al momento, in attesa della definizione da parte di tale soggetto delle vere e proprie procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza nelle piccole e medie imprese, si può dire concretizzato nella circ. Min. lav. dell'11 luglio 2011. Il provvedimento suddetto, approvato in data 20 aprile 2011, proprio in pendenza dell'emissione delle suddette procedure semplificate, vuole svolgere la funzione di indirizzo per quelle piccole e medie imprese che si sono dotate o hanno intenzione di dotarsi di un modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza conforme alle Linee guida UNI-INAIL (2001) o alle BS OHSAS 18001:2007.

- Tale operazione è stata posta in essere al fine di consentire ai soggetti in questione la possibilità di verificare la compatibilità del proprio modello con i requisiti previsti dall'art. 30, d.lgs. 81/2008, e, alla luce di ciò, portare eventuali modifiche allo stesso al fine di ottenerne la maggior compatibilità. Per un raffronto tra le succitate linee guida e le caratteristiche individuate nell'art. 30 del Testo Unico, si veda per esteso il testo della circ. Min lav. dell'11 luglio 2011, contenente anche una tabella analitica di confronto.