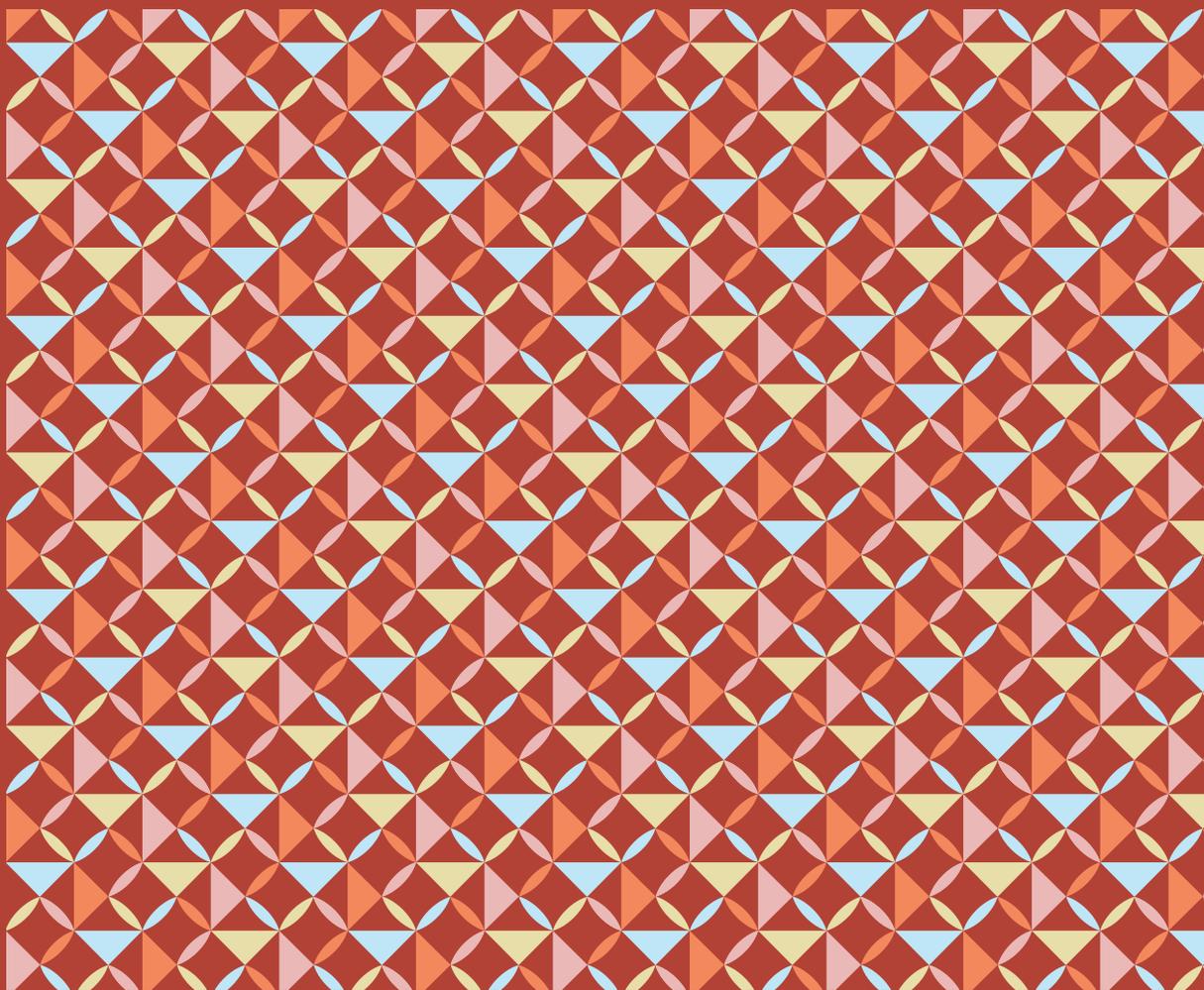


a cura di

Silvia Ciucciovino, Ilario Alvino, Maria Giovannone, Fabiola Lamberti

# TEORIA E PRASSI DELLA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI, DELL'AUTONOMIA NEGOZIALE ASSISTITA E DELLA CONCILIAZIONE DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO

In occasione del tredicesimo annuale della Commissione  
di certificazione dell'Università degli Studi Roma Tre





Dipartimento di Economia

COLLANA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

n. 1, ottobre 2020

Economics, Policy and Law

Proceedings of the Research Days Department of Economic

A cura di Alessia Naccarato, Pasquale De Muro, Saverio M. Fratini

n. 2, gennaio 2021

Research Lines of the Department of Economics

A cura di Attilio Trezzini

n. 3, febbraio 2021

Adrian Otoiu, Adriano Pareto, Elena Grimaccia, Matteo Mazziotta, Silvia Terzi

Open Issues in Composite Indicators

A starting point and a reference on some state-of-the-art issues

n. 4, dicembre 2023

Giornate della Ricerca del Dipartimento di Economia di Roma Tre

A cura di Attilio Trezzini, Caterina Conegliani, Cristina Vaquero Piñeiro, Davide Romaniello

n. 5, maggio 2024

Il lavoro in somministrazione in Italia: quadro regolatorio,

percorsi professionali e transizioni. Un'analisi attraverso i *big data*

A cura di Silvia Ciucciovino, Francesco Crespi, Alessandro Toscano

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Economia

# TEORIA E PRASSI DELLA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI, DELL'AUTONOMIA NEGOZIALE ASSISTITA E DELLA CONCILIAZIONE DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO

In occasione del tredicesimo annuale della Commissione  
di certificazione dell'Università degli Studi Roma Tre

a cura di

Silvia Ciucciovino, Ilario Alvino,  
Maria Giovannone, Fabiola Lamberti

**6** Collana  
Dipartimento di Economia



*Roma TriE-Press*

2024

Dipartimento di Economia

COLLANA

n. 6, giugno 2024

*Teoria e prassi della certificazione dei contratti, dell'autonomia negoziale assistita e della conciliazione delle controversie di lavoro*

A cura di Silvia Ciucciovino, Ilario Alvino, Maria Giovannone e Fabiola Lamberti

*Coordinamento editoriale*

Gruppo di lavoro *Roma TrE-Press*

*Cura editoriale e impaginazione*

teseo  editore Roma [teseoeditore.it](http://teseoeditore.it)

*Elaborazione grafica della copertina*

**MOSQUITO.** [mosquitoroma.it](http://mosquitoroma.it)

Caratteri grafici utilizzati: Minion Pro, Awake (copertina e frontespizio); Garamond (testo).

Edizioni *Roma TrE-Press*®

Roma, giugno 2024

ISBN 979-12-5977-338-8

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della  
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma.

## Gli Autori

**Ilario Alvino** (*Curatore*), Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso Sapienza Università di Roma

**Jessica Battaia**, Dottoressa di Ricerca in Diritto del Lavoro

**Paola Borghi**, Avvocato del Foro di Roma – *Data Protection Officer* della Commissione di Certificazione Roma Tre

**Silvia Ciucciovino** (*Curatrice*), Professoressa Ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Roma Tre – Presidente della Commissione di Certificazione Roma Tre

**Lina Del Vecchio**, Professoressa Associata di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi dell'Aquila

**Marta Giaconi**, Ricercatrice di Diritto del Lavoro presso l'Università di Milano Bicocca

**Lorenzo Giasanti**, Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università di Milano Bicocca

**Maria Giovannone** (*Curatrice*), Ricercatrice di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Roma Tre

**Lucio Imberti**, Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Bergamo

**Fabiola Lamberti** (*Curatrice*), Ricercatrice di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Roma Tre

**Francesco Longobucco**, Professore Ordinario di Diritto Privato presso l'Università degli Studi Roma Tre

**Giuseppe Ludovico**, Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Milano Statale

**Luisa Monterossi**, Dottoressa di Ricerca in Diritto del Lavoro - Docente a contratto presso l'Università degli Studi dell'Aquila

**Roberta Rainone**, Assegnista di ricerca di Diritto del Lavoro presso Sapienza Università di Roma

**Stefano Rosa**, Avvocato del Foro di Roma

**Beatrice Rossilli**, Assegnista di ricerca di Diritto del Lavoro presso Sapienza Università di Roma

**Flavia Schiavetti**, Assegnista di ricerca di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Bergamo

**Michele Squeglia**, Professore Associato di Diritto del Lavoro, della Previdenza Sociale e della Sicurezza presso l'Università degli Studi di Milano

**Matteo Verzaro**, Ricercatore di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Roma Tre

## Indice

Premessa. Breve storia di un caso di successo di terza missione degli Atenei: la Commissione di certificazione dei contratti di lavoro dell'Università Roma Tre <i>Silvia Ciucciovino</i>	11
SEZIONE I – SIGNIFICATO E FUNZIONI DELLE COMMISSIONI DI CERTIFICAZIONE	17
1. Il ruolo delle Commissioni di certificazione nel diritto del lavoro tra passato, presente e futuro: uno sguardo d'insieme <i>Silvia Ciucciovino</i>	19
2. La disponibilità dei diritti e il ruolo della Commissione di certificazione in funzione conciliativa <i>Ilario Alvino</i>	33
SEZIONE II – LE COMMISSIONI DI CERTIFICAZIONE UNIVERSITARIE	45
3. Le Commissioni di certificazione universitarie: natura giuridica, composizione, competenza, regole di funzionamento <i>Lina Del Vecchio</i>	47
4. L'attività delle Commissioni di certificazione universitarie nel quadro della regolamentazione dell'attività "in conto terzi" delle Università <i>Marta Giacconi</i>	63
5. Attività delle Commissioni di certificazione e protezione dei dati personali <i>Paola Borghi</i>	83
SEZIONE III – LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI	95
6. Il procedimento di certificazione e gli effetti del provvedimento di certificazione <i>Luisa Monterossi</i>	97
7. Vizi del procedimento e del provvedimento di certificazione, rimedi e tentativo obbligatorio di conciliazione <i>Maria Giovannone, Luisa Monterossi</i>	111

8.	Controlli ispettivi e certificazione dei contratti di lavoro <i>Michele Squeglia</i>	127
SEZIONE IV – LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO		141
9.	Lavoro autonomo, collaborazioni coordinate e continuative, lavoro etero-organizzato: profili distintivi per la certificazione <i>Maria Giovannone</i>	143
10.	La certificazione dei contratti di agenzia e di procacciamento di affari <i>Roberta Rainone</i>	173
11.	La certificazione dei contratti di apprendistato <i>Fabiola Lamberti</i>	189
12.	La certificazione dei contratti a tempo determinato <i>Matteo Verzaro</i>	215
13.	La certificazione dei contratti part-time <i>Matteo Verzaro</i>	227
14.	Rapporti organici e societari e certificazione dei rapporti di lavoro <i>Maria Giovannone</i>	237
SEZIONE V – LA CERTIFICAZIONE DELLE CLAUSOLE DEI CONTRATTI DI LAVORO		251
15.	Gli accordi di riduzione della retribuzione e i limiti dell'autonomia individuale <i>Ilario Alvino</i>	253
16.	Accordi di mutamento del contratto collettivo applicato al rapporto <i>Beatrice Rossilli</i>	267
17.	Patti di non concorrenza tra autonomia dei privati e controllo dell'interprete <i>Francesco Longobucco</i>	281

SEZIONE VI – LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI IN CUI SIA DEDOTTA INDIRETTAMENTE UNA PRESTAZIONE DI LAVORO	295
18. La certificazione dei contratti di appalto <i>Luisa Monterossi</i>	297
19. La certificazione dei contratti di appalto e subappalto in ambienti sospetti di inquinamento o confinati <i>Lina Del Vecchio</i>	319
20. La certificazione dei contratti di somministrazione di lavoro <i>Stefano Rosa</i>	341
21. La certificazione dei contratti di trasporto <i>Luisa Monterossi</i>	361
22. La certificazione dei contratti di rete <i>Ilario Alvino</i>	373
SEZIONE VII – L'AUTONOMIA INDIVIDUALE ASSISTITA E IL RUOLO DELLE COMMISSIONI DI CERTIFICAZIONE	389
23. Le clausole elastiche nel part time <i>Matteo Verzaro</i>	391
24. Gli accordi di demansionamento <i>Lucio Imberti</i>	395
25. Le dimissioni e la risoluzione consensuale <i>Lorenzo Giasanti</i>	409
SEZIONE VIII – LA CONCILIAZIONE DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO	429
26. Rinunzie e transazioni: differenze e requisiti, tra reciproche concessioni e quietanze a saldo <i>Fabiola Lamberti</i>	431
27. I possibili titoli di imputazione delle erogazioni in denaro a favore del lavoratore <i>Flavia Schiavetti</i>	449

28.	Autonomia delle parti e obbligazione contributiva nella sospensione della prestazione lavorativa <i>Giuseppe Ludovico</i>	465
29.	I vizi degli accordi conciliativi <i>Jessica Battaia</i>	479
30.	La conciliazione telematica <i>Ilario Alvino</i>	499
31.	La negoziazione assistita <i>Fabiola Lamberti</i>	507

## Capitolo 8

### Controlli ispettivi e certificazione dei contratti di lavoro

*Michele Squeglia*

#### SOMMARIO

1. Il contesto normativo di riferimento – 2. Il “primo” controllo degli organi di vigilanza con funzioni ispettive – 3. Il controllo “successivo” degli organi di vigilanza – 4. Notazioni conclusive sul controllo successivo

#### 1. Il contesto normativo di riferimento

Coglie certamente nel vero l'affermazione, secondo la quale l'unica qualifica “certa” che si possa attribuire ad un rapporto di lavoro in un ordinamento di diritto è quella giudiziale: «la certificazione dei contratti di lavoro non può che considerarsi succedanea o interinale e, dunque, è destinata a fornire certezza solo provvisoria fino alla qualificazione giudiziale» (Tursi, 2004). Intanto, essa segna l'incapacità dell'istituto a realizzare l'obiettivo per il quale era stato concepito, vale a dire la riduzione del contenzioso giudiziale in materia di qualificazione dei contratti di lavoro.

Ed è, in ragione di questa, che una diversa valutazione alla quale pervenissero gli organi di vigilanza, nell'ambito dei poteri ad essi riconosciuti, ai sensi degli artt. 78-80, d. lgs. n. 276/2003, non darebbe luogo, in presenza di un contratto certificato, ad una nuova (o differente) qualificazione, bensì offrirebbe solo titolo per promuoverne il disconoscimento, in sede stragiudiziale, per il tramite dell'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione avanti alla medesima commissione adita dalle parti oppure, in caso di esito negativo, innanzi al giudice del lavoro o amministrativo<sup>1</sup>.

Le funzioni degli organi ispettivi possono essere suddivise in due gruppi, a seconda del momento in cui, attraverso il loro esercizio, l'azione

---

<sup>1</sup> Si rammenta che il procedimento di certificazione deve concludersi nel termine ordinatorio di trenta giorni dal ricevimento dell'istanza (art. 78, co. 2, lett. b, d. lgs. n. 276/2003; per le commissioni di certificazione costituite presso la Direzione provinciale del lavoro e le Province, si v. art. 3, co. 1, d.m. 21 luglio 2004).

amministrativa pubblica incide sull'attività della commissione di certificazione. Si può distinguere tra interventi propedeutici all'avvio della suddetta attività di certificazione ed altri che si espletano posteriormente all'adozione dell'atto certificato. Il che ci porta a considerare che l'applicazione di (eventuali) misure sanzionatorie, che è la forma in cui maggiormente si esprime il carattere autoritativo del controllo delle autorità pubbliche, è subordinato all'accertata inosservanza delle norme vigenti, dei regolamenti interni o all'esito negativo del riscontro di conformità alle clausole indisponibili dei codici di buone pratiche – di cui al comma 4 del medesimo art. 78, d. lgs. n. 276/2003, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi del lavoratore –, che recepiscono, ove esistenti, accordi interconfederali<sup>2</sup>.

In altri termini, per poter esercitare i tipici poteri di diffida alle inosservanze (sanabili) riscontrate, di contestazione, di recupero previdenziale, di sospensione dell'attività imprenditoriale, ecc., l'organo di vigilanza deve aver previamente concluso il procedimento di controllo attraverso cui, valutando la rispondenza dei comportamenti ai precetti generali indicati dalle norme, raccoglie le informazioni necessarie alla formulazione di un giudizio di conformità o di difformità.

In tale contesto, il presente scritto si occuperà di ricostruire il quadro normativo, che regola l'esercizio della funzione di accertamento e controllo nell'ambito del procedimento di certificazione, e di offrire alcune riflessioni alle proposte di modifiche dell'attuale disciplina.

## **2. Il “primo” controllo degli organi di vigilanza con funzioni ispettive**

Nel momento antecedente alla formulazione del giudizio di controllo, gli organi di vigilanza devono agire con l'obiettivo di procurarsi tutti i dati e le notizie necessarie ad attuare la piena conoscenza del contratto da valutare. Detta finalità può, quindi, essere perseguita soltanto avvalendosi dei

---

<sup>2</sup> Stante la perdurante mancata emanazione di codici di buone pratiche, l'art. 11, d.m. 21 luglio 2004 – con specifico riferimento alle commissioni di certificazione costituite presso la Direzione provinciale del lavoro e le Province – devolve ad un regolamento interno, elaborato da ogni singola commissione, ogni determinazione attinente all'individuazione delle clausole indisponibili. Ne discende che ogni commissione è tenuta al rispetto dei soli principi stabiliti dall'art. 78, d. lgs. n. 276/2003 e dei limiti indicati da ogni singola determinazione interna: il che fa sorgere qualche dubbio di legittimità costituzionale per eccesso di delega (è l'obiezione mossa da Speciale, 2004, 175 ss.).

mezzi tipici dell'attività conoscitiva pubblica, tra cui sono inclusi strumenti che impongono alla commissione di certificazione obblighi attivi di *facere*. Precisamente, in sede di avvio del procedimento della certificazione, gli organi di vigilanza operano un primo controllo dell'istanza e della documentazione in possesso della commissione: l'azione pubblica si esterna così in forma procedimentale e si colloca nella fase istruttoria, all'interno della quale si esplica il potere inquirente volto al perseguimento degli obiettivi che le norme assegnano all'attività conoscitiva.

Difatti, il già menzionato art. 78, c. 2, *lett. a)*, d. lgs. n. 276/2003 sancisce l'obbligo di comunicare l'inizio del procedimento alla Direzione provinciale del Lavoro del luogo ove viene svolta la prestazione lavorativa che, a sua volta, provvede ad inoltrare la comunicazione alle altre autorità pubbliche (Ministero del lavoro, Inps, Inail e Agenzia delle Entrate) nei confronti dei quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti<sup>3</sup>. Si aggiunga che a questa comunicazione va allegata la documentazione istruttoria presente presso la commissione di certificazione, rendendo così effettivo il controllo di merito degli organi di vigilanza, la partecipazione (eventuale) al procedimento certificatorio delle autorità pubbliche coinvolte e la presentazione di osservazioni non vincolanti<sup>4</sup>.

Ebbene, siffatta attività di conoscenza preclude agli organi di vigilanza l'uso di mezzi diversi e, dunque, una diversa scelta in proposito. Il che significa che i differenti strumenti previsti dal diritto positivo non possono essere utilizzati in modo trasversale, vale a dire a prescindere dall'oggetto specifico cui il procedimento di cognizione si riferisce. In altri termini, agli organi di vigilanza non è consentito avere conoscenza dell'attività amministrativa della commissione mediante l'uso di ispezioni, di inchieste, dello svolgimento di un'attività di studio o di ricerca, della richiesta di esibizione documentale o di somministrazione di questionari.

<sup>3</sup> Cfr. note Min. Lav. Pol. Soc. n. 4340 del 2016 e n. 2964 del 2018. Per le commissioni di certificazione incardinate presso la Direzione provinciale del lavoro e le Province, gli artt. 1, co. 6, e 4, co. 2, del d.m. 21 luglio 2004 stabiliscono che la comunicazione del calendario delle sedute deve contenere altresì l'indicazione delle pratiche della commissione mentre tutte le altre informazioni disponibili sono messe a disposizione del componente della commissione nominato relatore.

<sup>4</sup> La comunicazione, con allegata la documentazione, deve essere inoltrata alla sede territoriale dell'Ispettorato del lavoro che, in relazione al luogo di svolgimento delle prestazioni lavorative, è interessata dagli effetti della certificazione e non alla sede territoriale dove è ubicata la sede legale dell'impresa (nel caso di appalto dell'impresa appaltatrice) che ha sottoscritto l'istanza (v. nota Ispettorato Nazionale del Lavoro 19 aprile 2019, n. 3861).

Cosicché è la sola comunicazione di avvio del procedimento certificadorio (e della documentazione allegata) a dare luogo ad un insieme di eventi (giuridicamente) rilevanti, orientati teleologicamente alla formazione di un (eventuale) atto amministrativo di esternazione (diffida accertativa, contestazione, recupero contributivo e assistenziale, ecc.).

Si pensi al caso (noto) della certificazione degli enti bilaterali non costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi ai sensi dell'art. 2, co. 1, *lett. b)*, d. lgs. n. 276/2003<sup>5</sup>: la comunicazione dell'avvio del procedimento di certificazione proveniente da commissioni istituite da soggetti privi di requisiti prescritti dall'autonomia contrattuale offre agli organi ispettivi le informazioni necessarie alla formulazione di un giudizio di disconoscimento e, quindi, a provvedimenti che rilevino l'inefficacia della certificazione a produrre effetti preclusivi tra le parti e i terzi<sup>6</sup>. Tale posizione, sebbene sia stata seguita da una parte della giurisprudenza di merito<sup>7</sup>, presta tuttavia il fianco alla critica di non tenere conto della previsione contenuta nell'art. 80, co. 1, d. lgs. n. 276/2003 che esige il previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione e, fallito lo stesso, del ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per violazione del procedimento. Da ciò consegue che, soltanto dopo l'eventuale pronuncia a suo favore, l'Ispettorato è legittimato ad emettere l'ordinanza-ingiunzione di inidoneità della commissione ad esercitare le proprie funzioni<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. circ. Ispettorato Nazionale del Lavoro 12 febbraio 2018, n. 4 e nota della medesima agenzia 19 aprile 2019, n. 3861.

<sup>6</sup> Sulla stessa lunghezza d'onda, circ. Ispettorato Nazionale del Lavoro 12 febbraio 2018, n. 4 secondo cui «(...) il personale ispettivo potrà quindi operare, nei confronti dei provvedimenti certificati da tali pseudo Enti, senza tenere minimamente conto delle preclusioni tipiche dell'atto certificativo, adottando anche ogni eventuale provvedimento di carattere sanzionatorio».

<sup>7</sup> Cfr. Trib. Trento 10 settembre 2020, n. 128; Trib. Chieti 17 marzo 2021, n. 81. In particolare in quest'ultima pronuncia, il giudice monocratico giungeva alla conclusione che «(...) in difetto di tale ricorso la certificazione ed i suoi effetti vincolanti restano fermi anche ove, in ipotesi, la commissione di certificazione sia priva dei requisiti prescritti dalla legge. In definitiva, non essendo venuta meno l'efficacia e la validità dell'atto di certificazione del contratto di appalto per effetto di una pronuncia del giudice del lavoro o del giudice amministrativo, deve ritenersi che la liceità di tale contratto non possa sindacarsi nel presente giudizio e che esso produca effetti vincolanti anche nei confronti dell'Inps (...)».

<sup>8</sup> A favore di questa interpretazione, v. anche App. Aquila 5 luglio 2022, n. 1018 secondo

Ad ogni modo, il primo giudizio di controllo potrà formarsi soltanto dopo che siano stati acquisiti tutti gli elementi necessari alla ponderazione degli interessi coinvolti nel procedimento di certificazione. È in tal modo che va letto l'invito dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro a richiedere alle commissioni integrazioni documentali intese a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento certificatorio<sup>9</sup>.

Ci si può allora domandare quale effetto produca l'assenza della comunicazione, nell'ambito del procedimento di certificazione, nei termini previsti dal regolamento interno oppure cosa accade se l'azione ispettiva sia già in corso, ancora prima della presentazione dell'istanza di certificazione, o se l'accertamento operi successivamente alla presentazione dell'istanza avanzata dalle parti.

Non vi è dubbio che la mancata comunicazione – ma alla medesima conclusione si può giungere in caso di assenza della documentazione utile a valutare il contratto da certificare o di ingiustificata inosservanza delle indicazioni/osservazioni provenienti dalle autorità pubbliche – costituisca un vizio della procedura che si riverbera sull'efficacia del provvedimento finale, da opporre innanzi al giudice amministrativo.

Semmai sarebbe auspicabile, in una prospettiva riformatrice, che una tale circostanza costituisse motivo dal quale far discendere la nullità dell'atto di certificazione, al pari di quanto sancito per l'atto che difetti di motivazione. D'altra parte, trattasi di un'assenza che, come si è rilevato, impedisce l'esercizio del potere inquirente di svolgere il controllo che non può essere superata, stante la lettera della norma, dall'uso di mezzi diversi.

Passando all'esame delle altre ipotesi, occorre dare conto della circostanza nella quale l'istanza di certificazione del contratto è presentata alla commissione *successivamente* ad un accertamento ispettivo già in corso e, dunque, già in esecuzione.

Sul punto, va preliminarmente rammentato che le parti hanno l'onere di dichiarare, già nell'istanza di certificazione, che il contratto è sottoposto a precedenti (certificazioni o a) ispezioni, ma aldilà di tale dichiarazione è altresì indubbio che quello della difesa postuma verso la potestà accertativa è un punto delicato sul quale il legislatore avrebbe dovuto spendere mag-

---

cui «(...) il soggetto accertatore avrebbe dovuto, prima di esercitare il proprio potere sanzionatorio, agire, previo esperimento del tentativo di conciliazione, in sede amministrativa per verificare la fondatezza della contestazione accertata nell'ambito della procedura amministrativa di certificazione (...)».

<sup>9</sup> V. nota Ispettorato Nazionale del Lavoro 4 marzo 2020, n. 1981.

giore attenzione sul piano normativo.

Nonostante alcune commissioni abbiano previsto tale sospensione nel loro regolamento interno, non sembra che il potere delle autorità pubbliche di rendere osservazioni sulla certificazione possa leggersi come obbligo della commissione di sospendere il procedimento sino al termine delle attività ispettive. Cosicché, dal quadro normativo non si ricava alcun divieto da opporre alla commissione di non procedere all'emanazione dell'atto di certificazione; ragion per cui la sospensione resta una strada da percorrere in via discrezionale dalla singola Commissione adita dalle parti.

Un recente disegno di legge<sup>10</sup>, recante modifiche agli artt.76, 78-80 del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 propone, verificandosi tale circostanza, di inibire la procedura di certificazione alle parti e, comunque, di considerare gli eventuali provvedimenti certificativi privi di ogni effetto.

Ad avviso di chi scrive la sospensione del procedimento certificatorio, in attesa della conclusione dell'accertamento ispettivo, e la comunicazione dei risultati dell'accertamento, restano soluzioni preferibili perché non svuotano di contenuti l'azione certificativa, ma per certi versi la valorizzano, rispondendo concretamente a quelle asimmetrie informative – palesate dalla dottrina (Faleri, 2007) – che caratterizzano il contratto di lavoro.

Non essendo ancora maturato alcun effetto preclusivo nei confronti delle parti e dei terzi, alla medesima soluzione si può giungere anche nel caso, opposto al precedente, in cui l'istanza di certificazione è presentata *prima* dell'avvio dell'azione ispettiva. Va segnalato che nella prassi alcune commissioni già sanciscono la sospensione del procedimento certificatorio in pendenza dell'accertamento ispettivo. Ebbene, ove si scegliesse di intervenire legislativamente sul punto, si potrebbe seguire, previo l'assolvimento dell'obbligo di informare la commissione adita circa la pendenza dell'accertamento ispettivo, la strada tracciata dai regolamenti interni delle commissioni, così da garantire l'opportuno coordinamento tra funzioni di controllo e certificatorie.

---

<sup>10</sup> Trattasi del disegno di legge del Senato del 4 marzo 2020 n. 1600, XVIII Legislatura, recante “Modifiche al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in tema di certificazione dei contratti di lavoro”, ad iniziativa dei Senatori Romano, Maiorino, Matriciano, Nocerino, Campagna, Romagnoli ed altri.

### 3. Il controllo “successivo” degli organi di vigilanza

La seconda tipologia di controllo degli organi di vigilanza è successiva all'adozione del provvedimento certificativo. Difatti, l'organo di vigilanza non solo può svolgere (o proseguire) gli accertamenti già in precedenza intrapresi, ma può, anche al termine dell'attività di vigilanza pervenire, in sede di redazione del verbale conclusivo, ad una valutazione di disconoscimento dei contratti certificati che produrrà i suoi effetti solo a seguito del positivo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione innanzi alla medesima Commissione o, in caso di esito negativo, all'utile proposizione delle impugnazioni previste dall'art. 80, d. lgs. n. 276/2003.

Fanno eccezione i casi nei quali, nel corso dell'attività di vigilanza, dovessero affiorare indizi di reato, per i quali vi è l'obbligo di informare la Procura della Repubblica senza attendere lo svolgimento della conciliazione o il ricorso in via giudiziale<sup>11</sup>.

Va rammentato che l'eventuale soluzione conciliativa raggiunta in quella sede gode del carattere dell'inoppugnabilità e che l'eventuale comunicazione della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione interrompe la prescrizione e sospende, per la durata del tentativo di conciliazione e, per i venti giorni successivi alla sua conclusione, il decorso di ogni termine decadenziale.

L'organo di vigilanza a tale fine è chiamato ad acquisire il regolamento interno di funzionamento della Commissione che ha disposto la certificazione ed informare le altre autorità pubbliche nella cui sfera giuridica l'atto è destinato a produrre gli effetti della volontà di esperire il tentativo di conciliazione.

A tale riguardo, l'Ispettorato nazionale del lavoro ha procedimentalizzato l'attività e i comportamenti che il personale deve adottare alla pre-

<sup>11</sup> Cfr., la nota Ispettorato Nazionale del Lavoro 19 aprile 2019, n. 3861 nella quale si fa riferimento al reato di caporalato, alla stregua dell'art. 603-*bis*, c.p., o di somministrazione fraudolenta, di cui art. 38-*bis*, d. lgs. n. 81/2015. È opportuno segnalare in questa sede che l'art. 29, co. 4 e 5, d.l. 2 marzo 2024, n. 29, convertito con modificazioni nella legge 29 aprile 2024, n. 19 intervengono a modificare la disciplina sanzionatoria in materia di appalti e somministrazioni illecite e fraudolente. In particolare, la noma stabilisce che le fattispecie di appalto e somministrazione illecita tornino ad avere rilevanza penale. In tal caso, le sanzioni prevedono la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda con l'ipotesi di aggravante – già prevista dall'art. 38-*bis* del d. lgs. n. 81/2015 ora abrogato – nelle ipotesi in cui «la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore».

senza di un contratto certificato<sup>12</sup>. La finalità è quella di orientare, coordinare e rendere omogenea l'attività ispettiva, attraverso la definizione di precise indicazioni procedurali in ordine allo svolgimento della vigilanza e dell'efficace utilizzo del potere di accertamento ispettivo<sup>13</sup>.

Si è detto che l'esito negativo del tentativo obbligatorio di conciliazione presso la stessa commissione che lo ha certificato (art. 80, co. 4), consente all'organo di vigilanza di presentare il ricorso innanzi al giudice del lavoro per i motivi espressamente indicati dall'art. 80, co. 1, d. lgs. n. 276/2003, vale a dire per erronea qualificazione del contratto oppure per difformità tra il programma negoziale e la sua successiva attuazione. Non è questa la sede per soffermarsi sull'esame delle singole azioni giudiziali; tuttavia, vale la pena evidenziare che nel ricorso andranno indicati gli elementi raccolti nel corso della verifica e indicati nel verbale ispettivo, la documentazione fino a quel momento acquisita, gli eventuali vizi procedurali.

Ove il giudice giungesse alla conclusione di disapplicare l'atto di certificazione, ma non anche ad annullarlo – non avendo giurisdizione sul provvedimento amministrativo – pervenendo ad una diversa qualificazione del contratto, il verbale del potere inquirente dispiegherà i propri effetti, anche contributivi, rimasti nel frattempo sospesi.

L'atto di certificazione potrà essere impugnato (anche) dagli organi di vigilanza al TAR competente per territorio, nel termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento nei casi di violazione del procedimento o eccesso di potere<sup>14</sup>. Innanzi a tale giurisdizione possono essere eccepiti i vizi relativi all'intera fase certificatoria, quali ad esempio, la mancata o difettosa comunicazione dell'istanza; la composizione della commissione; la carenza, l'illogicità e la manifesta contraddittorietà della motivazione dell'atto di certificazione. L'eccesso di potere può invece concretizzarsi nel rigetto ingiustificato dell'istanza di certificazione; nel diniego non sufficientemente motivato della certificazione; nell'incompetenza territoriale; nel difetto o

---

<sup>12</sup> V. note Ispettorato Nazionale del Lavoro del 4 marzo 2020, n. 1981 e del 19 aprile 2019, n. 3861.

<sup>13</sup> Considerata la formulazione dell'art. 80, co. 1, d. lgs. n. 276/2003, alle sole parti del contratto è ammesso esperire l'azione intesa ad eccepire, contro il provvedimento di certificazione, vizi del consenso rilevabili sull'atto negoziale e sulla sua stipulazione.

<sup>14</sup> Essendo incaricate di un pubblico servizio e considerando che l'atto ha natura amministrativa, anche la certificazione avvenuta presso le commissioni incardinate presso l'ente bilaterale o presso le Università private potrà essere impugnata in sede amministrativa giurisdizionale (cfr. De Angelis, 2004, 242 ss.).

contraddittorietà della motivazione. Il giudice amministrativo, sussistendo tali motivazioni, può annullare la certificazione, rimuovendone gli effetti, così da consentire agli accertamenti ispettivi di dispiegare i loro effetti.

#### 4. Notazioni conclusive sul controllo successivo

Delineati i profili salienti dell'impianto normativo, sono almeno tre le questioni che emergono dal controllo degli organi di vigilanza posteriormente all'adozione del provvedimento certificatorio, di cui è indubbiamente la seconda a prestare il fianco a più di una valutazione critica.

Partiamo dalla prima. Poiché l'atto di certificazione non ha efficacia retroattiva, tutti i periodi che non sono stati oggetto di valutazione e certificazione da parte della commissione, possono essere oggetto di provvedimenti amministrativi di carattere sanzionatorio senza incorrere in alcuna limitazione in termini di efficacia. Non sembra che possa ammettersi alcuna preclusione da parte degli organi di vigilanza, dal momento che «la valutazione compiuta dall'organo certificante in ordine alla qualificazione giuridica di una fattispecie negoziale» – citando una attenta dottrina<sup>15</sup> – spiega i suoi effetti nel solo ambito della dichiarazione di scienza riferita dalle parti di porre in essere un rapporto di lavoro con determinate caratteristiche.

La seconda attiene alla possibilità, sancita dal co. 2 dall'art. 79, d. lgs. n. 276/2003, introdotto dall'art. 31, comma 17, legge 4 novembre 2010, n. 183, di certificare contratti di lavoro anche in relazione a periodi antecedenti alla loro esecuzione ove «(...) la commissione abbia appurato che l'attuazione del medesimo è stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede (...)».

Una tale opportunità opera una forma, nemmeno tanto celata, di sostituzione dell'accertamento ispettivo, concretizzandosi in un modello di certificazione postuma, dal momento che gli effetti dell'accertamento permangono «(...)», anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali (...)» (art. 79, co. 1, d. lgs. n. 276/2003).

Se la già riferita proposta legislativa di riforma suggerisce di abrogare

---

<sup>15</sup> L'espressione è di Tursi, 2004, 25 e 27 che tra l'altro aggiunge: «(...) non si attribuisce all'atto di certificazione alcune qualità che esso già non ha, per così dire, in sé, ma ci limita ad attribuire certezza legale reversibile alla qualificazione giuridica... provvisoria operata da un organo non giurisdizionale».

tale disposizione<sup>16</sup>, chi scrive è dell'avviso che andrebbe invece mantenuta, semmai meglio definendo i compiti della commissione: ad esempio, contemplando lo specifico coinvolgimento degli organi ispettivi (per il tramite di una comunicazione *ad hoc*) e, in caso di accertamento, la possibile sospensione del procedimento certificatorio.

Qualora, a seguito delle evidenze ispettive, non fosse possibile procedere alla certificazione, la richiesta *ab origine* presentata delle parti alla commissione potrebbe essere assimilata ad un'istanza di emersione e, dunque, di regolarizzazione (e di invito) ad assolvere ai nuovi adempimenti contributivi, previdenziali, tributari. Si tratterebbe, dunque, di prevedere una strategia di supporto e di accompagnamento alle imprese nella legalità in funzione delle esigenze e delle criticità che sorgono dall'azione di controllo, così come avviene per i soggetti disoccupati nelle politiche attive del lavoro<sup>17</sup>.

Occorre, infine, dare conto dell'efficacia giuridica della certificazione e, in particolare, dell'opportunità di operare una possibile modifica all'art. 79, co. 1, d. lgs. n. 276/2003, introducendo una differenziazione di disciplina nel caso in cui sia riscontrabile l'erronea qualificazione del contratto rispetto a quello in cui si concretizzi la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione.

Alla base vi è il convincimento che precludere il dispiegarsi dell'azione ispettiva anche nell'ipotesi di difformità finisce per favorire comportamenti difformi e successivi delle parti, le quali alla presenza di un contratto certificato, sono interessate a non osservarne i contenuti. Verificandosi tale circostanza, «eventuali violazioni, come si è riferito in precedenza, non possono essere verbalizzate direttamente con efficacia immediata, bensì accertate solo per via giudiziale, dopo l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione»<sup>18</sup>.

Ma la vischiosità di questa proposta di riforma non fa che confermare

---

<sup>16</sup> Cfr, in particolare, l'art. 3 del già citato disegno di legge del Senato del 6 novembre 2019 n. 1600.

<sup>17</sup> All'evidenza traspare l'idea di fondo che una siffatta previsione possa contribuire a facilitare la percezione degli organi di vigilanza non solo come coloro che reprimono o sanzionano, ma anche come coloro che agiscono direttamente sulle prospettive di crescita della competitività delle imprese, anche in un'ottica di sviluppo territoriale. Una tale soluzione è auspicata, ad esempio, da Hirschman A.O., 1991.

<sup>18</sup> V. circ. Ispettorato Nazionale del Lavoro 12 febbraio 2018, n. 4; già in precedenza, circ. Min. Lav. n. 75 del 2005.

l'equivoco che si annida intorno al tentativo obbligatorio di conciliazione, sempre più percepito come un mero esercizio burocratico, il cui esperimento è promosso al solo fine di non ricorrere nell'improcedibilità o nell'improponibilità della domanda giudiziale<sup>19</sup>. All'opposto, occorrerebbe valorizzarne la *ratio*, restituendogli la dignità di istituto concepito per porre in essere un confronto obiettivo, al termine del quale o si superano le riserve di difformità palesate o, all'opposto, si prende atto del nuovo accordo novativo raggiunto tra le parti.

---

<sup>19</sup> Lo sforzo del legislatore semmai dovrebbe dirigersi nel chiarire quale delle due fattispecie processuali (improponibilità o improcedibilità) è riferibile all'istituto della certificazione dei contratti, dal momento che le conseguenze associate all'una o all'altra qualificazione si presentano diverse sul piano processuale. Alla linea di pensiero dell'improponibilità – come *vizio insanabile, rilevabile in ogni stato e grado del processo, e tale da costituire una soluzione drastica in considerazione degli interessi sostanziali in gioco* – si riportano Trib. Firenze 11 ottobre 2017 e Trib. Roma 4 luglio 2017, n. 6489.

Ad avviso di chi scrive, anche alla luce delle argomentazioni recentemente sostenute dalla Sezione Unite su un caso riguardante le conciliazioni da esperire in materia di telecomunicazione (28 aprile 2020, n. 8241), si potrebbe invece parlare di condizione di improcedibilità – che determini *un arresto momentaneo del giudizio, rilevabile dalle parti e anche dal giudice ma non oltre la prima udienza* – al fine di contemperare le finalità deflattive perseguite dal tentativo obbligatorio di conciliazione con i principi costituzionali (artt. 3, 24 e 111, Cost.) posti a difesa della ragionevolezza stessa della previsione.

## Riferimenti bibliografici

- Asnagli A. (2017), *La certificazione dei contratti di lavoro: quis custodiet custodes?*, in *Sintesi*, giugno, [www.consulentidellavoro.mi.it](http://www.consulentidellavoro.mi.it).
- Bellocchi, P. (2007), *Le procedure di certificazione*, in *Il diritto del lavoro*, a cura di Amoroso, G., Di Cerbo, E., Maresca, A., vol. I, Milano, 1134 ss.
- Carloni, E. (2011), *Le verità amministrative – L'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, Milano, 79 ss.
- Carinci, M.T., *Clausole generali e limiti al sindacato del giudice. A proposito dell'art. 30, l. n. 183/2010*, in *La riforma del mercato del lavoro, Commento alla legge 4 novembre 2010 n. 183, 2010*, a cura di Nogler, L., Marinelli M., Milano, 216 ss.
- Ciucciovino, S. (2014), *La certificazione dei contratti di lavoro come mezzo di produzione di certezze nel mercato del lavoro*, in *La certificazione dei contratti di lavoro. Problemi e questioni aperte*, a cura di Ciucciovino, S., Torino.
- Ciucciovino, S. (2014) *Certificazione dei contratti di lavoro*, in *Trattato di Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: privato e pubblico*, a cura di Santoro Passarelli G., Torino.
- De Angelis, L. (2004), *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, in *RIDL*, I, 234 ss.
- Dondi, G. (2012) *Procedure di certificazione*, in Martone, M. (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, vol. IV, Padova, 91 ss.
- Faleri, C. (2007), *Asimmetrie informative e tutela del prestatore di lavoro*, Milano.
- Ghera, E. (2008), *Certificazione dei contratti di lavoro e giurisdizione*, in AA.VV (a cura di), *Diritto e libertà. Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Tomo II, Torino, 650 ss.
- Hirschman, A.O. (1991), *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Bologna, Il Mulino.
- Lippolis, V. (2020), *Controlli ispettivi sui contatti certificati*, in *DPL*, 17, 1075 ss.
- Nogler, L. (2004), *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *GDLRI*, 2, 203 ss.
- Perez, R. (1968), *L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 4, 1389 e ss.
- Rausei, P. (2011), *Collegato lavoro: certificazione dei contratti*, Milano.
- Speziale, V., (2004), *Sub art. 75*, in Bellocchi, P.- Lunardon F.- Speziale V. (a cura di), *Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Milano, vol. IV, 140 ss.
- Squeglia, M., Tursi A., Varesi P.A., *Istituzioni di diritto del lavoro*, IX ed., Padova, 2023, 682 ss.
- Tursi, A. (2004), *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 19/2004*.

Zoppoli, L. (2010), *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liasons dangereuses*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 102/2010.