

## **Rapporti di lavoro a prova di certificazione**

***Con circolare n. 48/04 il ministero del welfare ha fornito le istruzioni sull'attività delle commissioni. Il «visto» dell'organismo sul contratto avrà efficacia costitutiva***

*Autore: Vitantonio Lippolis  
Funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro di Modena*

*Le considerazioni di seguito esposte sono il frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione.*

\* \* \* \* \*

### **1. Introduzione.**

Fra le novità introdotte dal D.Lgs. n. 276/03 (cosiddetta legge Biagi), una delle più importanti è rappresentata dall'istituto della certificazione dei contratti di lavoro. Esso rappresenta una novità assoluta nel campo dei rapporti di lavoro.

Il 15 dicembre 2004, a più di un anno di distanza dall'entrata in vigore del D.Lgs., il Ministero del Welfare ha diramato, per mezzo della Circolare n. 48/04, le istruzioni operative sul funzionamento delle commissioni di certificazione istituite presso gli organi periferici dello stesso dicastero.

La circolare non è il primo atto emanato dal ministero del lavoro sulla materia. Già lo scorso 21 luglio, il ministro Roberto Maroni, con proprio decreto (per il quale si veda Lavoro Oggi n. 33 del 16 settembre 2004), aveva posto le basi per il funzionamento delle istituende commissioni.

Analizziamo dunque il contenuto della circolare, con particolare riguardo alle conseguenze di carattere operativo che l'applicazione della medesima prevedibilmente comporterà per l'attività delle commissioni.

### **2. Finalità della certificazione**

Spesso accade di trovarsi nella necessità di ricondurre la concreta esecuzione di una data prestazione lavorativa ad una delle varie tipologie contrattuali che il nostro ordinamento riconosce e prevede (contratti tipici) o che comunque la prassi ammette (contratti atipici). Tale riconduzione, spesso ardua, risulta tanto più necessaria in quanto ad ogni singola tipologia contrattuale sono connessi effetti civili, amministrativi, previdenziali e fiscali di volta in volta differenti.

La certificazione dei contratti di lavoro è stata introdotta nel nostro ordinamento proprio al fine di fornire maggiori certezze al riguardo, rendendo possibile alle parti contraenti (ma anche ai terzi come si vedrà meglio dopo) il corretto e puntuale inquadramento dell'alveo civile, amministrativo, previdenziale e fiscale nel quale essi si dovranno muovere una volta dato inizio al rapporto stesso. L'utilizzo di tale forma di asseverazione, nelle forme e con le modalità che si diranno, dovrebbe comportare la riduzione dell'*alea* che spesso circonda la stipula di alcuni contratti, con la conseguente deflazione (ed è proprio questo l'obiettivo dichiarato della norma, ma è ovviamente anche l'auspicio di tutti, ivi compresi gli organi preposti alla vigilanza sul lavoro) della notevole mole di contenzioso amministrativo e giudiziario che attualmente caratterizza la qualificazione dei contratti di lavoro.

La legge ha previsto che tale procedura possa essere svolta, tra gli altri<sup>1</sup>, anche da apposite commissioni di certificazione all'uopo istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro in qualità di organi periferici del Ministero del Lavoro.

### **3. *Oggetto della certificazione.***

Il testo originario della Legge Biagi prevedeva esclusivamente la certificazione del lavoro intermittente, del lavoro ripartito, del rapporto di lavoro a tempo parziale, del lavoro a progetto, dell'associazione in partecipazione, dei rapporti disciplinati dal regolamento delle società cooperative (art. 83) e l'appalto genuino (art. 84). Successivamente, con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 251/04 modificativo della stessa Legge Biagi, la procedura di certificazione è stata estesa indistintamente a tutti i contratti di lavoro. Conseguentemente oggi risulta possibile sottoporre alla procedura di certificazione anche contratti con connotazioni tipicamente "imprenditoriale" quali, ad esempio, il contratto d'agenzia e rappresentanza commerciale.

L'art. 83 del D.Lgs. 276/03, inoltre, prevede che la procedura di certificazione possa riguardare anche il regolamento delle cooperative. In questo caso, tuttavia, l'organo certificatore è rappresentato da un'apposita commissione istituita presso la Provincia (art. 8, D.M. 21/07/2004).

Presso le commissioni di certificazione è possibile altresì certificare i contratti di appalto di opere o servizi di cui all'art. 1655 del codice civile, sia nella fase di stipulazione dello stesso

---

<sup>1</sup> Gli altri enti presso i quali è possibile richiedere la certificazione sono: gli Enti bilaterali costituiti sia nell'ambito territoriale di riferimento, sia a livello nazionale, le Province (enti ai quali sono state devolute le funzioni ed i compiti relativi al collocamento ed alle politiche attive del lavoro ex D.Lgs. n. 469/97) e le Università sia pubbliche che private.

contratto che nella successiva fase di attuazione del programma negoziale (art. 84, D.Lgs. n. 276/03).

Limitatamente, infine, a preesistenti rapporti di collaborazione coordinata e continuativa che vengono ricondotti a un progetto, programma di lavoro o fase di esso (attuali contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto di cui all'art. 61 e ss., dello stesso D.Lgs. n. 276/03), i diritti derivanti dal precedente rapporto di lavoro possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro, rendendo così la volontà abdicativa e transattiva fra le parti inoppugnabili, essendo all'uopo adottato lo schema previsto dall'art. 2113 cod. civ. (art. 68, D.Lgs. n. 276/03).

#### ***4. Effetti prodotti dalla certificazione.***

Spesso, nella realtà quotidiana, accade che, in fase di verifica ispettiva, un determinato contratto di lavoro così come voluto e siglato fra le parti venga ricondotto ad una diversa tipologia contrattuale da parte degli organi preposti alla vigilanza sul lavoro (ad esempio un co.co.co. disconosciuto e ricondotto a un rapporto lavoro subordinato); oppure che nel corso od al termine di una prestazione lavorativa contrattualmente prevista, il lavoratore rivendichi, nei confronti del proprio datore di lavoro, il riconoscimento di diritti che sono tipicamente previsti per altre tipologie contrattuali (ad esempio al termine di un co.co.co. il pagamento del trattamento di fine rapporto o dell'indennità sostitutiva per ferie non godute, o il pagamento di ore di lavoro straordinario, istituti questi tipici del lavoro subordinato).

La certificazione dei contratti di lavoro dovrebbe consentire d'eliminare una buona parte di queste incresciose quanto onerose (soprattutto per il datore di lavoro) situazioni. Difatti, allorché un contratto acquisisce il visto di certificazione da parte dell'apposita commissione, esso acquista "piena forza legale" sia fra le parti, sia nei confronti dei terzi (art. 5, co. 1, lett. e), della legge delega n. 30/2003). In proposito, la Circolare n. 48/2004 ha precisato che tale effetto decorre, non già dalla sottoscrizione del contratto fra le parti o dalla presentazione dell'istanza alla Commissione, bensì dalla data di sottoscrizione del provvedimento da parte dei membri di diritto della Commissione (c.d. efficacia costitutiva del provvedimento).

Gli effetti (civili, previdenziali, amministrativi, fiscali, ecc.) del contratto così certificato permangono - anche nei confronti dei terzi - fintanto che non sia stato accolto, con sentenza di

merito, uno dei ricorsi giurisdizionali<sup>2</sup> esperibili (fatti ovviamente salvi eventuali provvedimenti cautelari assunti dall'organo giurisdizionale adito).

Di fatto, per i contratti certificati, interviene il c.d. principio dell'”**inversione dell'onere della prova**”, in ragione del quale spetta a chi contesta la regolarità del contratto (organi di vigilanza compresi) dimostrare eventualmente in giudizio l'invalidità del testo certificato.

Fra i terzi nei confronti dei quali la certificazione acquista piena ed obbligatoria efficacia rientrano, fra gli altri, anche:

- Le Direzioni provinciali del lavoro quali organi periferici del Ministero del lavoro alle quali compete, fra l'altro, la vigilanza sul rispetto delle norme sul lavoro e l'applicazione delle sanzioni amministrative in caso di relativa violazione;
- L'INPS competente, fra l'altro, alla riscossione dei contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori;
- L'INAIL competente alla riscossione dei contributi assicurativi obbligatori contro gli infortuni e le malattie professionali;
- L'ENPALS competente alla riscossione dei contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori per i lavoratori dello spettacolo;
- L'ENASARCO competente alla riscossione dei contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori per gli agenti e rappresentanti di commercio.

E' evidente che la piena efficacia dell'accordo contrattuale certificato - secondo quanto previsto dalla norma in commento - espliciti la propria efficacia anche nei confronti dei suddetti Organismi pubblici, in quanto la norma, allorché ha voluto garantire per mezzo della procedura di certificazione, la piena forza di legge e quindi l'assoluta efficacia del contratto certificato, non ha inteso escludere alcuno, quindi neppure gli organismi sopra indicati.

##### **5.      *Competenza territoriale.***

Per quanto riguarda l'ambito territoriale di competenza degli organi collegiali istituiti presso le Direzioni provinciali del lavoro l'art. 77, del D.Lgs. 276/03, analogamente a quanto previsto dall'art. 413, 2° comma, c.p.c. in tema di competenza del giudice del lavoro, stabilisce che le stesse commissioni siano competenti a certificare esclusivamente quei

---

<sup>2</sup> In sede civile (art. 80, 1° comma, del D.Lgs. n. 276/03) o amministrativa (art. 80, 5° comma, del D.Lgs. n. 276/03).

contratti di lavoro che sono stipulati da aziende che hanno la sede (o una loro dipendenza) nel territorio della provincia di riferimento e presso la quale sarà addetto il lavoratore contraente.

In virtù della particolarità che contraddistingue gli agenti e rappresentanti di commercio i quali svolgono la propria attività con riferimento ad una determinata zona territoriale o mercato che spesso nulla hanno a che vedere con la sede del preponente, si ritiene – secondo quanto previsto dal 4° comma del sopra richiamato art. 413 c.p.c. – che la competenza territoriale delle Commissioni di certificazione in parola vada, invece, verificata con riferimento al domicilio dell'agente.

#### **6. *Costituzione e composizione delle commissioni.***

L'atto che sancisce la nascita delle Commissioni di certificazione è rappresentato dal "Decreto di costituzione" a mezzo del quale il Dirigente della Direzione provinciale del lavoro individua i componenti della stessa.

Il D.M. 21/7/2004 ha previsto che le Commissioni in argomento siano così composte: il Dirigente preposto della D.P.L. che la presiede, due funzionari del servizio politiche del lavoro della stessa D.P.L., un rappresentante dell'INPS ed un rappresentante dell'INAIL. Oltre a questi membri c.d. di diritto abilitati ad esercitare in via normale tutte le funzioni inerenti all'organo collegiale, il Decreto ministeriale ha inoltre previsto che alle riunioni dell'organo stesso possano essere aggregati un rappresentante dell'Agenzia delle Entrate ed un rappresentante del Consiglio provinciale degli Ordini professionali di cui all'art. 1 della Legge n. 12/1979<sup>3</sup>; tali ultimi due componenti sono abilitati a svolgere, all'interno dell'organo in parola, esclusivamente una funzione di carattere consultivo. Da ciò discende che essi sono privi della legittimazione al voto sugli argomenti che vengono discussi in seno alla Commissioni stesse, e che per la validità delle sedute non è indispensabile la loro presenza.

Considerato che il 5° comma, dell'art. 1, del D.M. 21/7/2004 indica, ai fini della validità delle sedute, la presenza di tutti i membri di diritto, ed al fine di evitare che il regolare funzionamento della Commissione possa essere messo a repentaglio dall'eventuale quanto prevedibile assenza o impedimento anche di uno solo dei suoi componenti, la Circolare n. 48/2004 ha previsto che, sia i membri di diritto, sia i membri consultivi, possano essere sostituiti dai rispettivi supplenti. A tal proposito la nota in commento prevede che il Dirigente,

---

<sup>3</sup> La norma (recante norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro) indica i seguenti ordini professionali: consulenti del lavoro, avvocati e procuratori legali, dottori commercialisti e ragionieri e periti commerciali.

in fase di predisposizione del Decreto di costituzione, acquisisca da ciascun organo designante un elenco delle persone che possono, in alternativa ai titolari, partecipare alle sedute dell'organo collegiale. Al riguardo, difatti, si pensi che l'organo collegiale in parola non è esattamente ristretto, composto com'è da cinque membri di diritto; non prevedere la possibilità per gli stessi membri di essere sostituiti all'occorrenza dai rispettivi supplenti avrebbe certamente creato i presupposti per un funzionamento irregolare e non continuo dello stesso organo, foriero di prevedibili, quanto deprecabili, ritardi nel rilascio dei provvedimenti certificativi.

L'unico membro che (stando al testo della Circolare) non pare "assolutamente" sostituibile è il Dirigente della Direzione provinciale del lavoro; ciò dipende, secondo la Circolare, dal fatto che la sua presenza sarebbe "funzionale ad assicurare una elevata e qualificata attenzione da parte dell'ufficio all'attività in esame.". Tale affermazione non può che lasciare, tuttavia, perplessi in quanto le garanzie richieste potrebbero essere ben assicurate anche dalla presenza di qualificati funzionari presenti presso gli stessi uffici, personale che spesso già svolge in maniera più che degna funzioni "vicarie" del Dirigente stesso (si pensi, ad esempio, alla presidenza delle commissioni di conciliazione in materia di lavoro istituite presso gli stessi uffici ex art. 410 c.p.c., o alle conciliazioni monocratiche previste dall'art.11, del D.Lgs. n. 124/2004); senza contare il fatto che anche il Presidente (così come gli altri componenti) potrebbe - contestualmente alle sedute della Commissione - avere altri impegni, impedimenti di carattere vario o, ancora, avere la necessità di assentarsi dal servizio per ragioni personali, senza che ciò debba comportare la paralisi dell'Organo collegiale.

Una breve riflessione merita il testo della Circolare allorché, sempre in tema di composizione della Commissione, prevede che i due funzionari della D.P.L. debbano appartenere al servizio politiche del lavoro e che solo in caso di assoluta necessità derivante dalla carenza di organico di tali figure professionali, possano essere sostituiti da funzionari appartenenti ad altri servizi; sempre la stessa nota afferma, inoltre, che la Commissione debba essere costituita all'interno del Servizio Politiche del Lavoro<sup>4</sup>. Mettendo in relazione le due previsioni si ha quasi l'impressione che ci sia, da parte del Dicastero, il malcelato timore che a far parte delle Commissioni di certificazione istituite presso gli organi periferici entri a far parte il personale adibito all'attività di vigilanza del lavoro. La necessità di garantire alle parti istanti un approccio di tipo consulenziale ed assistenziale (aspetti che sono più volte richiamati

---

<sup>4</sup> Oltre a tale Servizio è presente, presso le Direzioni provinciali del lavoro, anche il Servizio Ispezioni del Lavoro con competenze specifiche in tema di vigilanza sul lavoro, competenze che peraltro sono recentemente state ridisegnate per mezzo del D.Lgs. n. 124/04.

all'interno della stessa Circolare n. 48) ha fatto, evidentemente, ritenere inopportuna, all'interno dell'Organo collegiale, la presenza di personale con funzioni più marcatamente ispettive.

A titolo meramente consultivo, inoltre, alle sedute delle Commissioni possono partecipare anche altri membri di volta in volta individuati. La stessa Circolare teorizza, difatti, tale possibilità allorché nell'ambito di una seduta venga messa all'ordine del giorno la certificazione di determinati contratti i cui effetti possono riverberarsi su altri Istituti o Enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza. Si pensi, ad esempio, al possibile intervento in Commissione del rappresentante dell'ENPALS in relazione alla discussione di un'istanza di certificazione per un rapporto di lavoro instaurato nel settore dello spettacolo.

Dopo aver visto com'è composta la Commissione e quando essa debba ritenersi ritualmente costituita, vediamo adesso in che modo possono essere assunte le relative decisioni. La Circolare di cui si parla, nel silenzio del Regolamento Ministeriale<sup>5</sup>, per il quorum deliberativo ha previsto la possibilità di deliberare anche a maggioranza degli aventi diritto (quindi anche col solo voto favorevole di tre membri su cinque). Tale previsione, com'è facile immaginare, deriva dalla necessità di rendere più agevole e snella la formazione della volontà dell'Organo collegiale, svincolandola da possibili veti incrociati che l'unanimità dei consensi avrebbe, anche solo potenzialmente, potuto generare.

QUORUM DELLA COMMISSIONE DI CERTIFICAZIONE	
QUORUM COSTITUTIVO <sup>6</sup>	Presenza di tutti e 5 i membri di diritto
QUORUM DELIBERATIVO <sup>6</sup>	Voto favorevole di 3 membri su 5

#### **7. Le sottocommissioni.**

Nella prevedibile ipotesi che la mole di lavoro indotta dal notevole numero di istanze di certificazione pregiudichi il rispetto del termine di trenta giorni previsto dalla legge per il rilascio del provvedimento, la Circolare n. 48/2004 (in ciò confermando quanto già anticipato dal D.M. 21/7/2004) ha previsto la possibilità di affidare ad apposite sottocommissioni

---

<sup>5</sup> D.M. 21/7/2004.

<sup>6</sup> Si rammenta che i membri consultivi non partecipano alla formazione né del quorum costitutivo né del quorum deliberativo.

l'istruttoria delle istanze di certificazione pervenute. La possibilità in concreto di attivarle è, tuttavia, subordinata:

- a) Alla relativa previsione nell'ambito del regolamento che le singole commissioni di certificazioni approveranno;
- b) Alla valutazione discrezionale fatta dal Dirigente della D.P.L. circa l'effettiva necessità di istituire le sottocommissioni.

Resta naturalmente preclusa alle suddette sottocommissioni la decisione di merito circa l'eventuale rilascio del provvedimento di certificazione, essendo quest'ultima una prerogativa della Commissione riunita in seduta plenaria con la necessaria presenza, quindi, di tutti i membri di diritto (o dei relativi supplenti).

La Circolare non specifica la composizione delle sottocommissioni, ma precisa unicamente che anche alle stesse (così come avviene per le sedute della Commissione riunita in seduta plenaria) dovranno partecipare il rappresentante dell'Agenzia delle Entrate e quello dei Consigli provinciali degli ordini professionali. L'allargamento delle sedute delle sottocommissioni anche a questi ultimi due componenti con funzioni consultive appare, tuttavia, superfluo e poco funzionale alla necessaria speditezza con la quale il lavoro istruttorio delle sottocommissioni dovrà essere svolto; difatti si tenga conto che la funzione consultiva di tali membri è già prevista e garantita nella seduta plenaria della Commissione alla quale spetta, in ultima analisi, la decisione sul rilascio del provvedimento di certificazione.

## **8. *Il Relatore.***

La previsione dell'assegnazione, da parte della Commissione, delle istanze di volta in volta pervenute ad uno dei membri di diritto con funzioni di relatore, risponde all'esigenza di razionalizzare l'attività istruttoria, rendendo nel contempo partecipi della stessa tutti i componenti dell'Organo collegiale, e non soltanto alcuni. Si tenga al riguardo conto che gli organici di personale presenti negli uffici periferici del Ministero del Lavoro che sono dislocati sul territorio settentrionale della penisola, sono gravati da notevolissime carenze di personale che spesso non consentono dei margini per un ulteriore aggravio di lavoro: la previsione di un relatore scelto fra tutti i componenti della Commissione (e non necessariamente quindi tra i componenti appartenenti alla D.P.L.) risponde anche a questa necessità.

Sarà compito fondamentale del relatore quello di contattare le parti per svolgere, ove necessario, quella funzione di consulenza ed assistenza più volte teorizzata dalla Circolare. Egli avrà, inoltre, il compito di studiare le istanze assegnategli e di illustrare alla Commissione la documentazione presentata a supporto delle stesse. In particolare egli avrà cura e riguardo di evidenziare la sussistenza o meno dei caratteri essenziali della tipologia contrattuale di riferimento, nonché degli ulteriori elementi eventualmente richiesti dal regolamento.

### **9. Procedimento di certificazione.**

La procedura di certificazione è volontaria ed inizia con la presentazione di un'apposita istanza sottoscritta congiuntamente dalle parti<sup>7</sup> ed in regola con le norme sul bollo (attualmente il valore della marca da bollo da apporre sull'istanza è pari a 11,00 euro). All'istanza vanno allegati tre originali del contratto per il quale si richiede la certificazione (ogni contratto deve, quindi, riportare in calce la firma in originale delle parti stesse); di questi tre originali uno resterà all'Ufficio che istruisce il provvedimento, e gli altri due verranno riconsegnati unitamente al provvedimento di certificazione alle parti istanti. In virtù della semplificazione dei procedimenti amministrativi e secondo quanto disposto dal Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa<sup>8</sup>, le istanze possono essere sottoscritte in presenza del dipendente preposto a riceverle oppure, in maniera più semplice, sottoscritte e presentate unitamente ad una copia documento d'identità del sottoscrittore. Così facendo si evita l'obbligo, per le parti, di presentarsi di persona presso gli uffici per la consegna delle istanze, rendendo in tal modo possibile la spedizione per posta<sup>9</sup>.

Il Ministero del Lavoro, al fine di rendere maggiormente agevole la presentazione delle domande ed evitare così il rischio di presentarle incomplete o prive di elementi essenziali per la successiva fase istruttoria, ha predisposto, allegandolo alla Circolare in commento, un apposito modello di domanda.

Si precisa che tale modello non è comunque vincolante, nel senso che può essere sostituito anche da altri modelli a condizione che gli stessi contengano, tuttavia, le informazioni che

---

<sup>7</sup> Nell'eventualità che venga richiesta la certificazione di un contratto di lavoro ripartito (job sharing) che per definizione prevede la presenza di due lavoratori, è necessario che la stessa istanza riporti la firma in calce di entrambi i lavoratori coinvolti (oltre che, ovviamente, quella del datore di lavoro).

<sup>8</sup> art. 38, co. 3, D.P.R. n. 445/2000.

<sup>9</sup> Al riguardo si fa presente che la spedizione telematica (ad es. via fax) delle istanze è da ritenersi, in questo caso, preclusa in ragione del fatto che le stesse istanze debbono essere, come detto, prodotte in bollo.

sono necessarie alle singole commissioni per adottare i provvedimenti di certificazione. Il suggerimento che si può in proposito fornire è di verificare localmente, presso le singole D.P.L. competenti per territorio, l'eventuale presenza di documenti alternativi a quello predisposto dal Dicastero del Welfare. Al riguardo si segnala come, ad esempio, la Commissione di certificazione presso la D.P.L. di Modena abbia predisposto un modello di domanda leggermente diverso (visionabile e scaricabile dall'apposita sezione istituita nel sito dell'Ufficio all'indirizzo [www.dplmodena.it](http://www.dplmodena.it)) al quale viene richiesto di allegare, di volta in volta, una "scheda riepilogativa" (diversa per ciascuna tipologia contrattuale) che le parti istanti dovranno compilare, sottoscrivere ed allegare all'istanza di certificazione. Tali schede riportano, nella forma di dichiarazione di responsabilità, le informazioni che la Commissione di certificazione di Modena, in fase istruttoria, utilizzerà per valutare la rispondenza del contratto da certificare ai criteri di riferimento dallo stesso organo individuati.

La Circolare precisa che qualora nell'istanza le parti non indichino espressamente gli effetti civili, amministrative, previdenziali o fiscali per i quali viene richiesta la certificazione, il procedimento di certificazione non potrà neppure avere inizio (istanza improcedibile). Sarà quindi indispensabile che le parti, in fase di predisposizione della relativa domanda, barrino le caselline specificatamente previste nel modello ministeriale in corrispondenza degli effetti, appunto, civili, amministrativi, previdenziali o fiscali che le parti intendono richiamare.

La Circolare in argomento ribadisce che l'iter certificativo deve concludersi nel termine di trenta giorni dalla data di presentazione dell'istanza. E' ovvio che, qualora l'istanza sia priva in tutto o in parte degli elementi e/o delle informazioni necessarie alla corretta e puntuale qualificazione del negozio giuridico da parte della Commissione adita, il decorso del termine resterà sospeso fintanto che le parti non integrino l'istanza con gli elementi richiesti.

Si sottolinea come la Circolare in questione preveda, a carico della segreteria della Commissione, l'obbligo di comunicare i dati delle istanze di certificazione pervenute oltre che all'INPS, all'INAIL ed all'Agenzia delle Entrate in qualità di membri della Commissione che dovrà successivamente discutere l'istanza stessa, anche alle altre Autorità pubbliche, agli Enti o agli Istituti (ENPALS, ENASARCO, ecc.) che gestiscono forme di previdenza e assistenza obbligatorie nel caso in cui "il contratto da certificare attenga ad effetti che operano nei loro riguardi, al fine di consentire la loro partecipazione alla seduta della Commissione a titolo consultivo o comunque la presentazione di eventuali osservazioni".

## **10. Audizione delle parti contraenti.**

Il fulcro del procedimento di certificazione è rappresentato dall'audizione delle parti contraenti. Difatti, non va dimenticato che la certificazione è una procedura amministrativa non obbligatoria<sup>10</sup>, in forza della quale le parti, con la sottoscrizione congiunta dell'istanza di certificazione, si assoggettano volontariamente alla verifica operata da parte della Commissione. Non vanno, peraltro, dimenticati i notevoli effetti che l'asseverazione del contratto da parte della Commissione può comportare soprattutto a carico del lavoratore<sup>11</sup>. Ed è per tali ragioni che la Circolare ha ribadito quanto già il Regolamento Ministeriale aveva all'uopo previsto, e cioè che le parti si debbono presentare personalmente dinanzi alla Commissione allo scopo di raccogliere direttamente da essi ogni utile elemento circa le effettive modalità di svolgimento del rapporto di lavoro che le parti intendono certificare, nonché per inquadrare correttamente lo stesso dal punto di vista giuridico.

Delle dichiarazioni rilasciate dalle parti in sede di audizione viene redatto un verbale sottoscritto dalle parti stesse; le dichiarazioni così verbalizzate andranno a costituire parte integrante del provvedimento che sarà successivamente rilasciato.

Secondo quanto teorizzato nella nota ministeriale, inoltre, l'audizione delle parti dovrebbe consentire altresì alla Commissione di svolgere le funzioni di assistenza e di consulenza previste dall'art. 4 del D.M., nonché dall'art. 81 del D.Lgs. n. 276/03. Appare tuttavia piuttosto singolare il fatto che sia demandato ad un organo nella sua collegialità lo svolgimento di dette funzioni, atteso che le stesse possono, in maniera più realistica e nel contempo snella, essere svolte dai singoli uffici di segreteria delle Commissioni di certificazione o, come innanzi detto, dal relatore nominato.

Solo una breve citazione, infine, merita il contenuto del comma 4, dell'art. 5, del Regolamento Ministeriale che è stato, ovviamente, richiamato dalla Circolare n. 48, nel quale si afferma che qualora una delle parti sia presente all'audizione in persona di un suo rappresentante, è obbligatoria che questi venga a sua volta assistito da un rappresentante sindacale o di categoria o da un professionista regolarmente abilitato. E' questa una disposizione, tuttavia, che non può che lasciare quantomeno perplessi. Si pensi difatti

---

<sup>10</sup> Si sottolinea il fatto che il rilascio della certificazione da parte delle commissioni adite non è necessaria affinché i contratti sottoposti all'approvazione delle stesse siano efficaci. Difatti l'art. 75, del D.Lgs. n. 276/03 testualmente prevede: <<Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro le parti possono ottenere la certificazione del contratto secondo la procedura volontaria stabilita nel presente Titolo.>>.

<sup>11</sup> Vedasi paragrafo precedente relativo agli effetti della certificazione.

all'eventualità piuttosto probabile che un imprenditore si faccia rappresentare d'avanti alla Commissione dal proprio consulente del lavoro, o che il lavoratore intervenga all'audizione per il tramite di un sindacalista di propria fiducia: ebbene, stando al tenore letterale della norma in commento, la sola presenza degli stessi mandatari non sarà sufficiente per la Commissione, essendo necessario che ciascuno di essi, contestualmente, si faccia a sua volta assistere da un rappresentante sindacale o di categoria o da un professionista regolarmente abilitato.

La Circolare, infine, prevede che l'audizione delle parti possa avvenire anche innanzi alle sottocommissioni lì dove, ovviamente, previste dal regolamento interno ed effettivamente istituite. Difatti, per economia del procedimento amministrativo, si ritiene che tale attività ben si concili con la funzione istruttoria propria delle sottocommissioni rendendo, in tal modo, l'attività della Commissione riunita in seduta plenaria più snella, agile e centrata sulla valutazione dei presupposti per la concessione del provvedimento di certificazione.

### ***11. Il provvedimento.***

La Circolare n. 48/2004 dispone che il provvedimento di certificazione vada redatto in triplice originale<sup>12</sup>: uno per ognuna delle due parti che ha presentato l'istanza, ed uno per l'Ufficio.

Ciascuno degli originali consegnati alle parti dovrà recare la prevista marca da bollo (attualmente come detto pari ad 11,00 euro). A tal fine, per rendere più spedito l'iter di rilascio del provvedimento, si suggerisce agli istanti di consegnare, già in fase di presentazione della domanda all'Ufficio, tre marche da bollo: una da apporre sull'istanza, e le altre due da apporre sui provvedimenti di certificazione che verranno successivamente rilasciati alle parti.

Il provvedimento di diniego, al contrario, va redatto in carta libera. In tal caso l'Ufficio - allorché le parti abbiano già provveduto come sopra suggerito ad allegare all'istanza le altre due marche da bollo - dovrà provvedere alla loro restituzione.

Ogni provvedimento (sia quindi quello di rilascio della certificazione, sia quello di rigetto dell'istanza di certificazione) deve essere obbligatoriamente<sup>13</sup> motivato e deve altresì indicare i termini e l'autorità presso la quale è possibile eventualmente proporre ricorso<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> In caso di certificazione di un contratto di lavoro ripartito (job sharing) il relativo provvedimento di certificazione dovrà essere, dall'Ufficio, consegnato in originale a ciascuno dei lavoratori: pertanto i provvedimenti saranno, in questo caso, quattro in tutto.

<sup>13</sup> Art. 6, co. 1., D.M. 21/7/2004.

Il provvedimento, ai fini della validità, deve essere sottoscritto da tutti i membri di diritto della Commissione, ivi compresi coloro i quali non siano eventualmente in linea con la decisione della maggioranza, ciò in virtù del principio secondo cui la volontà dell'organo collegiale, all'esterno dello stesso, deve essere rappresentata univocamente, senza che possano trasparire le volontà dei singoli componenti.

## **12. Criteri seguiti per la certificazione.**

Al fine di individuare i caratteri essenziali di ciascuna tipologia contrattuale e fornire così elementi chiari e certi relativamente alle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, il Ministro del Lavoro, entro sei mesi dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 276/03, avrebbe dovuto emanare i c.d. "codici di buone pratiche". Tali codici, che a tutt'oggi non ancora visto la luce, dovrebbero costituire - nelle intenzioni del Legislatore delegato - una guida per le Commissioni di certificazione dettando, in maniera uniforme su tutto il territorio, i criteri per la qualificazione dei vari contratti di lavoro.

Nell'attesa che il Ministro, con apposito Decreto, emani i suddetti codici, ed al fine di evitare la paralisi dell'attività certificativa conseguente alla mancanza degli stessi, le commissioni di certificazione istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro e presso le Province sono state autorizzate ad operare - oltre che ovviamente sulla base delle vigenti norme di legge - nell'osservanza di appositi regolamenti interni che le commissioni stesse sono autorizzate ad approvare ed a trasmettere al Ministero del lavoro ai sensi dell'art. 2 del D.M. 21/7/2004.

## **13. La bozza di regolamento interno predisposto dal Ministero del Lavoro.**

Come detto, la necessità di dover operativamente svolgere l'attività di certificazione, ha indotto il Ministero del Lavoro ad elaborare una bozza di regolamento interno (allegata alla Circolare n. 48) che le singole Commissioni di certificazioni, in attesa che vengano emanati i suddetti "codici di buone pratiche", possono adottare. Va subito detto che trattandosi, appunto, di una bozza, tale regolamento non è assolutamente vincolante per le varie Commissioni istituite sul territorio ma costituisce, al contrario, una "proposta" che viene dallo

---

<sup>14</sup> In sede civile, l'art. 80, co. 1, del D.Lgs. n. 276/03 consente che si possa procedere all'impugnazione dell'atto certificato nei seguenti casi: vizi del consenso, erronea qualificazione del contratto o difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione.

In via amministrativa l'art. 80, co. 5, del D.Lgs. n. 276/03 prevede espressamente la possibilità di ricorso al T.A.R. competente per territorio, nel termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento, in queste due ipotesi: violazione del procedimento e eccesso di potere. Inoltre, ancorché l'art. 80 del D.Lgs. n. 276/03 non ne faccia espressa menzione, si ritiene che nei confronti dei provvedimenti amministrativi di che trattasi sia esperibile, entro il termine di 120 giorni dalla notifica del provvedimento, anche il ricorso straordinario al Capo dello Stato per vizi di legittimità.

stesso Dicastero suggerita agli organi periferici. Difatti si pensi che le commissioni di certificazione istituite presso alcune Direzioni provinciali del lavoro<sup>15</sup> hanno già provveduto ad elaborato ed approvare propri regolamenti interni senza attendere che il Ministero emanasse le proprie istruzioni contenute nella Circolare in argomento,.

Resta, tuttavia, ferma ed impregiudicata la possibilità, per il Ministero stesso, di esercitare il proprio diritto di veto su quei regolamenti che non fossero eventualmente ritenuti conformi alle disposizioni della legge e del D.M. 21/7/2004<sup>16</sup>.

Il regolamento proposto è composto da quattro articoli; esso, partendo dalle disposizioni contenute nel più volte citato Decreto Ministeriale 21/7/2004, traccia le linee guida di funzionamento degli organi collegiali. Sul testo del regolamento non si ritiene opportuno dilungarsi oltre, atteso che si tratta, lo si ripete, di una bozza suscettibile di variare a seconda delle varie realtà locali.

#### ***14. Linee guida e procedure codificate per l'espletamento dell'attività di certificazione.***

Sempre nelle more dell'emanazione dei codici di buone pratiche, il Ministero del Lavoro ha altresì elaborato ed integrato nella bozza di regolamento allegata alla Circolare, una griglia che dovrà consentire alle commissioni di valutare la "certificabilità" di alcune tipologie contrattuali. Abbiamo così l'individuazione, fra le altre, delle linee guida per la certificazione del contratto di collaborazione a progetto di cui all'art. 61 e ss. del D.Lgs. n. 276/03, del contratto di associazione in partecipazione previsto dall'art. 2549 cod. civ., del contratto di lavoro subordinato a tempo parziale, e così via.

Le Commissioni potranno, in tal modo, procedere alla valutazione delle istanze di certificazione sulla base della rispondenza dei contratti ad esse allegati coi criteri di riferimento che sono stati elaborati dal Ministero del Lavoro per ogni singola tipologia contrattuale.

Va al riguardo fatto presente che i criteri così individuati altro non sono se non la trasposizione, ovviamente in forma sintetica e schematica, dei principali criteri di volta in volta individuati per caratterizzare le varie tipologie contrattuali dalla legislazione vigente, dalle disposizioni amministrative, dalla giurisprudenza consolidata e, residualmente, dalla dottrina dominante.

---

<sup>15</sup> Fra queste si ha notizia certa dell'avvenuta approvazione da parte di quelle di Modena, Roma, Bologna, Ferrara, Parma, Rimini e Ravenna.

<sup>16</sup> Art. 2, co. 1, dello stesso Decreto.

Come si potrà subito notare il Ministero del Lavoro non ha individuato alcuna griglia di valutazione per contratti quali il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno ed il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato. La ragione di tale scelta risiede, probabilmente, nella mancanza di ambiguità che contraddistingue le due suddette tipologie contrattuali, caratterizzate come sono dalla chiara e puntigliosa disciplina tanto a livello normativo quanto a livello di contrattazione collettiva.

Si rileva, inoltre, la mancata individuazione delle linee guida per la certificazione di alcune importanti tipologie contrattuali quali, ad esempio, il contratto di apprendistato (contratto peraltro recentemente rivisto in maniera sostanziale dall'art. 47 e ss. dello stesso D.Lgs. n. 276/03), il contratto di agenzia e rappresentanza di commercio (art. 1742 e ss. cod. civ.), e il contratto di lavoro autonomo occasionale (art. 2222 e ss. cod. civ.). Tali tipologie contrattuali, lungi dall'essere catalogabili come desuete, sono quelle per le quali probabilmente, insieme al co.co.pro., saranno presentate il maggior numero di richieste in sede di certificazione. La ragione di tale previsione sta nel fatto che sono queste tipologie contrattuali quelle che, più facilmente di altre, si prestano a possibili ambiguità interpretative sull'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro e che più spesso di altre danno luogo a forme di contestazione sia da parte del lavoratore, sia da parte dei terzi (leggasi organi preposti alla vigilanza sul lavoro).

Così come per la bozza di regolamento interno, anche per le linee guida in parola (che peraltro costituiscono un allegato del regolamento stesso) valgono le considerazioni sopra esposte, vale a dire che:

- non sono vincolanti per le singole commissioni di certificazione, ben potendo gli stessi organi collegiali, adottarle in tutto o in parte o, ancora, integrarle con ulteriori criteri o con griglie utili per la valutazione di ulteriori tipologie contrattuali;
- vanno, ovviamente, approvate dalla Commissione, o in sede di approvazione dello stesso regolamento interno, oppure in un secondo momento;
- il Ministero del Lavoro, al quale i regolamenti (e quindi anche le linee guida) vanno trasmessi in ossequio a quanto previsto dall'art. 2, 1° comma, del D.M. 21/7/2004, può legittimamente esercitare il diritto di veto su quanto deliberato dalle singole commissioni.

In linea generale non va dimenticato, infine, che la procedura di certificazione in argomento ha natura sperimentale. In proposito difatti, così come prevede l'art. 86, co. 12, del D.Lgs. n. 276/03, trascorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma (quindi dopo il 23 aprile 2005), il Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali attuerà – unitamente alle

organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale - una verifica relativamente agli effetti prodotti dalla stessa procedura amministrativa e deciderà se e come eventualmente intervenire apportando delle modifiche.

Vitantonio Lippolis