

**DOTT.SSA ROSA FRANCAVIGLIA**

**MAGISTRATO DELLA CORTE DEI CONTI**

**RIFORMA BIAGI – COMMISSIONI DI CERTIFICAZIONE  
CONTRATTI DI LAVORO – COSTITUZIONE E  
FUNZIONAMENTO – NOTA A CIRCOLARE I.N.P.S. N. 71/2005**

**Il Decreto legislativo n. 276/2003 attuativo della L. n. 30/2003 di Riforma del mercato del lavoro prevede al Titolo VIII ( artt. 75-84 ) l' istituto della certificazione secondo una procedura di tipo volontaristico di cui all' art. 78. La certificazione attiene ai contratti di lavoro privatistici ( art. 75 ), alle rinunzie e transazioni ( art. 82 ), al regolamento interno delle cooperative relativamente ai contratti stipulati con i soci lavoratori ( art. 83 ), nonché ai contratti di appalto di cui all' art. 1655 c.c. ai fini della distinzione fra appalto e somministrazione di lavoro ( art. 84 ).**

**In quanto ai contratti di lavoro deve precisarsi che la limitazione originaria del testo normativo per talune tipologie negoziali è stata superata a seguito dell' entrata in vigore del D. Leg.vo n. 251/2004 – modificativo del decreto succitato – che ha esteso la certificazione ad ogni contratto. La circolare Inps n. 71/2005 disciplina la costituzione ed il funzionamento delle commissioni preposte a detta certificazione reiterando in premessa l' elencazione degli organi abilitati ( D.P.L., Province, Enti bilaterali, Università pubbliche e private ) e relative competenze territoriale e per materia . In particolare, per le Commissioni istituite presso l' Università , la circolare dell' Istituto specifica che si tratta di un organo certificatorio istituibile ed attivabile presso le università sia pubbliche che private a condizione che esse siano legalmente riconosciute ed autorizzate al rilascio di titoli avente valore legale, ivi comprese le fondazioni universitarie. Tali commissioni ottengono l' abilitazione ai fini del decreto mediante registrazione in apposito albo presso il Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, cui invieranno, con cadenza semestrale, studi ed elaborati specifici, che definiscano indici presuntivi e criteri di qualificazione dei contratti di lavoro, accessibili per motivi di**

studio e di ricerca. Le Università potranno essere abilitate alla certificazione soltanto nell' ambito di rapporti di collaborazione e consulenziali attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo ex art. 66 del D.P.R. n. 382/1980 ( art. 76, comma 1, lett.c). Il decreto interministeriale del 14 giugno 2004 ne ha regolamentato istituzione e tenuta dell' albo informatico.

Le Commissioni di certificazione presso le D.P.L. e le province sono state, invece, disciplinate dal decreto del 21 giugno 2004 del Ministero del lavoro e dalla Circolare n. 48/2004. Le prime vanno costituite all' interno del Servizio politiche del lavoro mediante decreto dirigenziale e comprendono cinque componenti con diritto di voto ( Direttore provinciale che funge da Presidente, due funzionari del Servizio, un rappresentante Inps ed uno Inail ). Le seconde sono composte dal dirigente del servizio provinciale per l' impiego che presiede, tre funzionari del Servizio, un rappresentante Inps ed uno Inail, due rappresentanti sindacali designati dal presidente della commissione su proposta delle O.O.S.S. comparativamente più rappresentative a livello provinciale ed, infine, da due rappresentanti dei datori di lavoro, nominati dal Presidente della commissione su designazione delle organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello provinciale. Alle riunioni di ambedue le commissioni presenziano anche due membri con funzioni consultive ( uno per l' Agenzia delle Entrate e duno per gli Ordini Professionali ) , ancorchè ai fini della validità delle sedute occorra soltanto la presenza dei soli membri con diritto di voto. Valutato il carico di lavoro della commissione, il Presidente potrà costituire una o più sottocommissioni. E' possibile la stipula di convenzione per la costituzione di una commissione unitaria di certificazione come per l' altrettanto è contemplata l' emanazione da parte del Ministero dell' Welfare del decreto individuatore dei codici di buone pratiche finalizzato ad assistere la volontà delle parti nella scelta della tipologia negoziale maggiormente conforme. Peraltro, nelle more, la circolare n. 48/2004 elenca le linee guida ad uso delle commissioni quale insieme di elementi utili ad individuare e certificare talune fattispecie contrattuali ( collaborazione a progetto, lavoro a tempo

parziale, lavoro ripartito ed intermittente, associazione in partecipazione, appalto inserimento, collaborazione coordinata e continuativa). Presso la Provincia è altresì istituita la commissione certificatoria del regolamento interno delle società cooperative per i rapporti di lavoro che si intendono attuare coi soci lavoratori ex art. 6 L. n. 142/2001 e succ. modif.. Tale commissione è composta dal presidente come indicato dalla stessa e pariteticamente dai rappresentanti delle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle O.O.S.S. dei lavoratori comparativamente più rappresentative. Deve trarsi anche la conclusione che il Presidente sia obbligato a comunicare le pratiche oggetto di trattazione alle autorità nei cui confronti l'atto dovrà produrre effetti (Inps- Inail - Agenzia delle Entrate e via dicendo).

La procedura certificatoria volontaristica, come regolamentata dal decreto attuativo e dal decreto ministeriale di luglio 2004, presuppone che la commissione, in sede di audizione delle parti incise, svolga anche compiti di assistenza e consulenziali per la stipula del contratto e del programma negoziale con facoltà di verifica della correttezza del negozio scelto dalle parti e di proporre eventuali modifiche ed integrazioni (ex art. 3 – comma 4° del D.M.). Siffatta attività di ordine consulenziale deve essere effettiva e non meramente burocratica e volta ad evidenziare sia l'esatta qualificazione del rapporto di lavoro che la disponibilità dei diritti eventualmente negoziabili. A conclusione dell'iter procedimentale la commissione emette il cosiddetto atto di certificazione avente natura provvedimento, motivato, comprensivo della indicazione dei rimedi esperibili avverso lo stesso, termini ed autorità a cui ricorrere, facoltà quest'ultima rimessa sia alle parti del rapporto che ai terzi nella cui sfera giuridica la certificazione è destinata a produrre effetti. Il provvedimento (delibera di certificazione o di rigetto) sarà corredato del verbale di audizione. Laddove il procedimento abbia esito negativo, è ammissibile una successiva istanza innanzi allo stesso od a diverso organo soltanto se essa si fondi su presupposti e motivi differenti e semprechè le condizioni per la procedibilità dell'istanza siano valutate

dalla adita commissione. Il provvedimento finale conclusivo è produttivo di effetti nei confronti delle parti e dei terzi interessati ed è impugnabile giudizialmente innanzi al giudice del lavoro territorialmente competente previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione avanti alla commissione che ha effettuato la certificazione ed entro il termine prescrizionale del diritto fatto valere per errore di qualificazione del contratto, difformità fra programma negoziale certificato e successiva attuazione, vizi del consenso ovvero innanzi al TAR territorialmente competente entro il termine di giorni 60 da notifica del provvedimento per violazione del procedimento od eccesso di potere. Nell'istanza le parti indicano espressamente alla commissione a quale od a quali fini ( civili, fiscali, amministrativi o previdenziali) viene richiesta la certificazione del contratto. Gli effetti scaturenti dall'atto certificatorio del contratto di lavoro ex art. 79 del decreto attuativo permangono anche verso i terzi sino al momento in cui sia stato accolto con pronuncia di merito uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ex art. 80, fermi restando i provvedimenti cautelari. In ipotesi di discrasia fra programma negoziale certificato e quello posto in essere in concreto dalle parti, l'esistenza di un atto certificatorio comporta che l'Inps non possa più passare direttamente dalla constatazione delle pretese omissioni contributive alla azione recuperatoria del credito. In tal caso, difatti, l'ente dovrà prima esperire obbligatoriamente un tentativo di conciliazione avanti alla stessa commissione che ha adottato l'atto certificato contestato. L'assolvimento di tale procedura integra condizione di ammissibilità del ricorso al giudice del lavoro. Soltanto se il tentativo di conciliazione non avrà esito positivo sarà possibile l'azione giudiziale. L'accertamento in via giurisdizionale della difformità succitata decorre dal momento in cui la sentenza ha individuato il dies a quo della stessa. Operativamente la circolare Inps sottolinea che l'istituto della certificazione ha finalità deflattiva del contenzioso amministrativo e/o giudiziario in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, finalità appalesata dalla riforma del mercato del lavoro nel contemplare tale istituto, e, conseguenzialmente, acclara il ruolo attivo dell'Inps in sede di commissioni.

**I rappresentanti dell' Istituto in seno alle commissioni non sono terzi, bensì membri effettivi e di diritto. Il che implica una partecipazione di tipo qualificato ed una analisi attenta dei contenuti dei contratti da certificare tenendo in debita considerazione anche le nuove attribuzioni di cui al D.Leg.vo n. 124/2004 per le funzioni di vigilanza non più circoscritte alla semplice attività di verifica, ma estese a quelle più qualificate di promozione e di prevenzione delle irregolarità. Pertanto, ciò impone che le richieste avanzate dalle D.P.L. di un elenco di rappresentanti dell' ente da nominare membri con diritto di voto vadano evase individuando gli stessi fra i funzionari di vigilanza aventi comprovata esperienza e professionalità ed appartenenti alle sedi dell' intero territorio provinciale , nonché che le comunicazioni in questione ricomprendano più nominativi onde assicurare il regolare funzionamento di ciascuna commissione atteso che l' organo certificatore è perfetto solo in presenza di tutti i membri con diritto di voto e vista la possibilità di costituire anche sottocommissioni. Inoltre, l' analisi dei contratti va correlata all' accertamento della presenza o meno di quegli elementi idonei a qualificare le diverse tipologie negoziali giuslavoristiche. Alla circolare Inps è stata allegata la scheda di rilevazione che ogni Direzione Regionale dell' Istituto deve inviare alla Direzione centrale Vigilanza sulle entrate ed economia sommersa ed alla Direzione Centrale Entrate Contributive avente cadenza mensile e trasmessa entro il giorno 10 del mese successivo.**

**Ciò in ragione della rilevanza del nuovo istituto sia a fronte della necessità di assicurare uniformità comportamentale sull' intero territorio nazionale sia sotto il profilo del contenzioso. In caso di discordanza fra il programma negoziale certificato e quello concretamente rilevato in sede di visita ispettiva , il funzionario di vigilanza, qualora dalla discordanza accertata derivino addebiti contributivi, procederà , fermi restando gli altri aspetti della verifica che formeranno oggetto del verbale conclusivo, alla notifica di un distinto verbale ispettivo contenente unicamente gli elementi a supporto delle regioni dell' ente e la quantificazione delle somme ritenute dovute ai soli fini cautelari. Di poi, gli Uffici procederanno ad esperire il tentativo di conciliazione presso le Commissioni di**

**certificazione al cui esito essi assumeranno le determinazioni di competenza quali la ridefinizione ovvero l' annullamento dell' addebito ovvero l' inoltro degli atti alla Avvocatura di sede per attivare il giudizio dinanzi al Giudice del Lavoro.**