

L'immagine di copertina (una libera interpretazione realizzata da Lavinia Serrani partendo dalla immagine contenuta nel volume *Das Orakel der Themis* di Eduard Gerhard, Berlino, 1846) riproduce una celebre iconografia apposta su una kylix attica, una coppa di ceramica a figure rosse del 440-430 a.C., riconducibile al ceramografo e pittore di Kodros e raffigurante Egeo, mitico re di Atene, che consulta Themis, assisa sul bacile del tripode. Ritenuta da Eschilo la divinità della giustizia nonché detentrica dell'oracolo di Delfi, questa veniva consultata per conoscere gli avvenimenti futuri.

Questo dipinto, dunque, vuole evocare e racchiudere il senso dell'istituto della certificazione dei contratti di lavoro, teso a conferire certezza ai rapporti giuridici nei contesti lavorativi e a prevenire possibili e future liti giudiziarie.

Le parti di un rapporto di lavoro, infatti, si rivolgono alla commissione di certificazione per conoscere se lo schema contrattuale utilizzato sia coerente con gli interessi che le stesse intendono soddisfare tramite il rapporto di lavoro. In altri casi, le parti contrattuali chiedono, invece, alla commissione di certificazione di conoscere quale sia lo schema contrattuale più adeguato per soddisfare i reciproci interessi.

In questo senso, dunque, la certificazione può essere intesa alla stregua di un "oracolo", grazie al quale datore di lavoro e lavoratore, interrogandolo, riducono le incertezze e le asimmetrie informative, evitando così l'insorgere di una controversia o, comunque, riducendo notevolmente le ragioni che portano a conflitti e incomprensioni tra le parti per punti non sufficientemente chiariti nella fase di stipulazione del contratto.

# **UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO**

**Volume I**

**ISTRUZIONI PER L'USO E BILANCIO  
DI VENTI ANNI DI ESPERIENZA**

**MICHELE TIRABOSCHI**

con il contributo di

**Giada Benincasa, Federica Capponi,  
Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini**



ADAPT è una associazione senza fini di lucro, fondata nel 2000 dal professor Marco Biagi, con l'obiettivo di contribuire a un modo nuovo di *“fare Università”* a partire dalle metodologie didattiche e dai percorsi di studio e ricerca sui temi del lavoro. Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla “adattabilità” di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati transizionali del lavoro – ADAPT ha concorso, tra le numerose iniziative, alla nascita di una Scuola di alta formazione in *“Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro”*.

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità open access sono acquistabili su tutte le piattaforme e le librerie online, nelle librerie fisiche e su [adaptuniversitypress.it](http://adaptuniversitypress.it).

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it).

Per essere informati sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguiteci su X [@ADAPT\\_Press](https://twitter.com/ADAPT_Press).

---

ISBN 979-12-80922-59-5

Copyright © ADAPT University Press, 2025

---

ISBN 979-12-80922-59-5

Copyright © ADAPT University Press, 2025

# **UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO**

**Volume I**

**ISTRUZIONI PER L'USO E BILANCIO  
DI VENTI ANNI DI ESPERIENZA**

**MICHELE TIRABOSCHI**

con il contributo di

**Giada Benincasa, Federica Capponi,  
Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini**

## ***Materiali per una cultura del lavoro***

***Le interviste impossibili. Marco Biagi venti anni dopo.*** Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

***Manfred Weiss. Giurista senza frontiere.*** Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

***Progettare per modernizzare. La legge Biagi 20 anni dopo.*** Emmanuele Massagli, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2022

***Il modo di Biagi. Dizionario della modernità del lavoro.*** Maurizio Sacconi, ADAPT University Press, 2022

***Università e certificazione dei contratti di lavoro. Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza.*** Michele Tiraboschi, con il contributo di Giada Benincasa, Federica Capponi, Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2025

## **INDICE**

*Introduzione Bilancio (e rilancio) di una esperienza* .....VII

### **I.**

#### **Di cosa parliamo esattamente?**

1. <i>Origine ed evoluzione dell'istituto</i> .....	1
2. <i>Natura e funzione della certificazione</i> .....	4
3. <i>L'oggetto della certificazione</i> .....	7
4. <i>Gli effetti giuridici</i> .....	10
5. <i>L'attività di assistenza e consulenza della commissione di certificazione</i> .....	14
6. <i>L'attività di conciliazione</i> .....	15
7. <i>Le altre funzioni previste dalla legge</i> .....	17

### **II.**

#### **Il perché della certificazione**

1. <i>La finalità della certificazione</i> .....	19
2. <i>Certezza tra le parti e prevenzione del contenzioso</i> .....	20
3. <i>Certificazione e conciliazione preventiva</i> .....	23
4. <i>La tenuta in sede giurisdizionale</i> .....	25
5. <i>Certificazione e ispettorato del lavoro</i> .....	27

### **III.**

#### **Il chi e il come della certificazione**

1. <i>I soggetti abilitati alla attività di certificazione ai sensi della legge Biagi</i> .....	33
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2. *Oltre l'abilitazione di legge. La questione della reputazione e autorevolezza dei soggetti certificatori*..... 37
3. *Una mappatura empirica dei soggetti di dubbia qualificazione rispetto ai requisiti di legge*..... 43

#### IV.

### **Il perché delle commissioni universitarie di certificazione**

1. *Certificazione dei contratti e università: un rapporto a lungo controverso e contestato*..... 46
2. *Le commissioni universitarie come sede ideale per la certificazione?* ..... 47
3. *Oltre la terza missione: un contributo per progettare assieme il lavoro del futuro* ..... 50

#### V.

### **La certificazione presso il centro studi modenese DEAL (Diritto, Economia, Ambiente, Lavoro)**

1. *Alle origini della certificazione presso il centro studi modenese DEAL*..... 54
2. *Una storia fatta di persone e non solo di numeri* ..... 57
3. *Una storia che si documenta e si legittima anche attraverso i numeri* ..... 62

#### VI.

### **Il quando e (ancora) il come della certificazione**

1. *I modi e i tempi della certificazione* ..... 69
2. *La fase istruttoria* ..... 73
3. *La modulistica e le formule della commissione DEAL – UniMoRe*..... 76

4. *Il provvedimento di certificazione della commissione DEAL – UniMoRe*..... 84

## VII.

### **Il futuro della certificazione: dal bilancio al rilancio**

1. *Ritorno al futuro*..... 87

2. *Luci e anche ombre della certificazione: la necessità di un ripensamento*..... 91

3. *Le opportunità per un rilancio: le nuove frontiere della certificazione in ambito lavoristico*..... 94

4. *La certificazione come strumento di raccordo tra il rapporto individuale e il mercato del lavoro*..... 99

### **Allegati**

*Allegato 1. Normativa e prassi*..... 103

*Allegato 2. Approfondimenti del gruppo di ricerca ADAPT-DEAL*..... 107



*Introduzione*

**BILANCIO (E RILANCIO)  
DI UNA ESPERIENZA**

*È datato 22 febbraio 2005 il decreto direttoriale (a firma di Paolo Onelli, il Direttore generale del tempo alla guida della Direzione tutela delle condizioni di lavoro) con cui si procedeva alla iscrizione del centro studi universitario che dirigo a Modena nell'Albo dei soggetti abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro tenuto presso il Ministero del lavoro.*

*Venti anni sono davvero tanti per chi li vive con l'intensità e la stessa passione del primo giorno. Per quel che mi riguarda, sono anche un congruo lasso di tempo per dare il giusto peso a questa ricca e significativa esperienza personale e professionale – avviata a Modena in via sperimentale già qualche anno prima della espressa previsione di legge, grazie a una felice intuizione di Tiziano Treu e Marco Biagi, come documenteremo nelle pagine che seguono – evitando così il rischio della effimera e anche autoreferenziale celebrazione di una ricorrenza: quella di essere stata, la nostra, la prima e per lungo tempo anche l'unica (a causa di un clima di forte diffidenza verso l'istituto e di aperta ostilità rispetto alle tante novità della legge Biagi) commissione di certificazione universitaria abilitata e operativa.*

*Le tante luci ma anche talune ombre emerse nella esperienza applicativa, soprattutto degli ultimi anni, suggeriscono infatti di vedere questa ricorrenza come l'occasione propizia per un resoconto spassionato di quella che è diventata nel corso del tempo la*

*certificazione nel nostro ordinamento giuridico e nella prassi delle relazioni di lavoro.*

*Un bilancio insomma che, per chi scrive, non può che essere quello, certamente parziale ma indubbiamente per nulla “libresco” e tanto meno ideologico, offerto dal nostro particolare osservatorio di sede di certificazione e dalle numerose e variegate casistiche che, grazie ad essa, abbiamo via via incontrato e analizzato.*

*Un bilancio di una esperienza e di una attività di servizio destinato quindi, in primis, agli operatori del mercato del lavoro, agli utenti diretti della certificazione e ai soggetti istituzionali (ispettori, attori della rappresentanza e giudici del lavoro su tutti).*

*Analisi e riflessioni per un pubblico accademico sono del resto già state condotte dal nostro gruppo di ricerca in passato (vedi i contributi raccolti in C. Enrico, M. Tiraboschi, Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro, Giuffrè, 2005) e, più recentemente, in occasione dei venti anni della legge Biagi (vedi, in particolare, il contributo di A. Vallebona, Certificazione dei contratti di lavoro e volontà assistita, in M. Tiraboschi, Venti anni di Legge Biagi, ADAPT University Press, 2023, pp. 167-171). Mi permetto anche di segnalare il brillante studio monografico di Giovanni Pigliararmi (Contributo allo studio della certificazione nei rapporti di lavoro, ADAPT University Press, 2024), valido componente della nostra commissione di certificazione. Un volume, il suo, di grande spessore scientifico e di qualità a cui rinvio per le non poche problematiche teoriche e ricostruttive che sono emerse nel tempo soprattutto con riferimento al complesso tema della volontà individuale “assistita” nell’ambito dei rapporti di lavoro.*

*Un bilancio anche di prassi, procedure, metodologie operative e casistiche che possano contribuire a portare maggiore chiarezza*

*non solo sul cosa, sul come e sul chi della certificazione ma, soprattutto, sul perché e, dunque, sulle finalità più profonde dell'istituto della certificazione che, nelle intenzioni di Marco Biagi, avrebbe dovuto sostenere la modernizzazione dei rapporti di lavoro e la genuina espressione di volontà di entrambe le parti del rapporto di lavoro e non certo dare luogo, come talvolta accade a danno delle commissioni più serie e scrupolose, a una gestione burocratica o formalistica di "bollini di qualità" più o meno facilmente rilasciati a favore del solo datore di lavoro.*

*Non esistono rilevazioni ufficiali, seppure il Ministero del lavoro disponga, grazie al costante dialogo con le sedi di certificazione, di tutte le informazioni necessarie per avviare un vero monitoraggio istituzionale dell'istituto e del suo reale funzionamento. Partita in sordina, e solo qualche anno dopo l'approvazione della legge Biagi, la certificazione via via si è comunque radicata nella prassi e conta oggi numeri e pratiche di un indubbio rilievo anche grazie alla progressiva estensione del suo campo di applicazione inizialmente circoscritto alle nuove tipologie contrattuali introdotte dalla legge Biagi.*

*E tuttavia è convinzione di chi scrive che sia ora necessario, dopo venti anni, un deciso salto qualitativo della certificazione e questo potrà avvenire solo attraverso una maggiore responsabilizzazione degli istanti e delle stesse sedi di certificazione che, non di rado, alimentano un puro formalismo di carte e bolli utile a garantire non la reale genuinità degli schemi giuridici analizzati, ma solo la posizione del contraente forte a scapito dei diritti dei lavoratori coinvolti.*

*È con questo spirito di servizio e di raccordo tra il dato formale di legge e le prassi contrattuali che abbiamo avviato l'esperienza della certificazione modenese esattamente venti anni fa ed è ora*

*con lo stesso spirito, ma forti di una esperienza che va oltre la fase di prima sperimentazione, che ci proponiamo di concorrere a un rilancio dell'istituto consapevoli che, al di là della forza giuridica che l'ordinamento le attribuisce, la certificazione vive essenzialmente in ragione della reputazione delle singole sedi di certificazione e della credibilità dei commissari soprattutto là dove il provvedimento di certificazione sia accompagnato da un serio e scrupoloso lavoro istruttorio e da congrue modalità di ascolto di entrambe le parti interessate. Insomma, un po' come avviene nelle nostre università durante le lezioni e gli esami: i docenti maggiormente rispettati e apprezzati dagli studenti, alla fine, non sono mai quelli più facili e accomodanti, ma quelli che interpretano in modo autorevole e serio il proprio ruolo dando agli studenti quello di cui veramente hanno bisogno e cioè un metodo di lavoro, un percorso di apprendimento genuino, una ispirazione e una motivazione per migliorarsi e desiderare il meglio.*

*Ovviamente un bilancio di una esperienza così impegnativa, per numero di istanze ricevute (circa 25.000) e contratti certificati (circa 22.500), è anche un bilancio di relazioni e di incontri. E qui non posso non ringraziare chi è stato al nostro fianco durante i primi passi e da lì per lunghi anni, come Flavia Pasquini, Davide Venturi, Gabriele Gamberini, Irene Tagliabue, e chi ancora oggi è attivo nella nostra commissione di certificazione contribuendo ad alimentare un modo nuovo di fare Università che ha consentito di migliorare la nostra didattica e i nostri manuali e soprattutto di investire sui giovani e finanziare oltre cento assegni di ricerca (parliamo di un valore economico pari a quasi due milioni e mezzo di euro). Una occasione di indubbia crescita professionale e anche di importanti collaborazioni che si sono consolidate nel tempo e che in non pochi casi sono diventate vere amicizie.*

*Un ringraziamento va a tutti i commissari che ci accompagnano quotidianamente in questo percorso; in particolare un grazie e profonda riconoscenza a Silvia Spattini, tra le prime allieve modenesi di Marco Biagi intercettate e trattenute grazie a questo particolare modo di fare Università con e per gli studenti; a Federica Capponi, risorsa preziosa e a cui devo molto anche perché mi fa stare coi piedi per terra rispetto alla delicatezza del nostro lavoro e dei nostri equilibri interni; a Giada Benincasa che, con instancabile dedizione e grande professionalità, svolge il fondamentale ruolo di Vice-Presidente della commissione.*

*Un pensiero va anche a Lorenzo Maria Pelusi nella consapevolezza di foscoliana memoria che un uomo non muore mai se c'è qualcuno che lo ricorda e tutti noi, della commissione di certificazione del centro studi DEAL, quel giovane e valoroso studioso lo ricordiamo ancora con profondo affetto e gratitudine.*

*Un ringraziamento va anche a chi ci segue; a tutti gli utenti del servizio che hanno alimentato questo modo di fare Università e quanti ancora si rivolgono a noi nonostante i tanti “paletti” che mettiamo per interpretare al meglio delle nostre possibilità la funzione che la legge Biagi ci assegna e di cui sentiamo pienamente la responsabilità.*

MICHELE TIRABOSCHI  
([Tiraboschi@unimore.it](mailto:Tiraboschi@unimore.it))  
Modena, 22 febbraio 2025



# I.

## ***DI COSA PARLIAMO ESATTAMENTE?***

### **1. Origine ed evoluzione dell'istituto**

L'istituto della certificazione risponde a una elementare istanza di certezza del diritto e di affidamento tra le parti relativamente alle reciproche intese negoziali. Nei rapporti di lavoro è particolarmente diffuso un senso di instabilità del regolamento contrattuale, vuoi per il limitato spazio che ancora oggi viene lasciato alle libere manifestazioni di volontà delle parti, vuoi per l'estrema difficoltà di prevedere le decisioni dei giudici soprattutto con riferimento al nodo della esatta qualificazione dei contratti come di lavoro autonomo o subordinato. Da qui l'idea di affidare a operatori qualificati e terzi la verifica *ex ante* dei profili tecnici e formali dei contratti di lavoro, a partire dalla loro esatta qualificazione giuridica, a sostegno e garanzia della genuinità delle manifestazioni di volontà delle parti contrattuali.

Introdotta nel nostro ordinamento più di venti anni fa, con uno dei decreti attuativi della legge Biagi, la certificazione dei contratti di lavoro porta a compimento una felice intuizione progettuale di Tiziano Treu, che, da Ministro del lavoro, si era dedicato alle prospettive di un innovativo Statuto dei lavoratori entro cui ripensare gli spazi per l'autonomia negoziale privata (individuale e collettiva) nel diritto del lavoro. Nel periodo tra il 1997 e il 1998 Treu si era avvalso della collaborazione di

Marco Biagi che, nell'ambito delle attività svolte dal centro studi internazionali e comparati della Università di Modena e Reggio Emilia, aveva già promosso e avviato alcune pionieristiche iniziative di carattere sperimentale con specifico riferimento alla certificazione volontaria dei rapporti di collaborazione instaurati con operatori familiari (e precisamente assistenti alla persona disabile e alla famiglia), volte a garantire, nelle fasi di incontro tra la domanda e offerta di lavoro di queste specifiche figure professionali e in un settore caratterizzato da ampio ricorso al lavoro in nero e irregolare, la piena conformità rispetto alla disciplina legale e contrattuale oltre che a accertare la presenza di requisiti minimi di professionalità degli stessi operatori familiari.

L'idea originaria era legata alla necessità di determinare una soluzione di sistema alternativa all'intervento del giudice nella risoluzione delle controversie di lavoro, attuali o potenziali, ricollegabili in senso ampio a una non corretta scelta del tipo contrattuale più adeguato a regolare uno specifico rapporto in aree non tradizionali di un diritto del lavoro pensato per i rapporti di produzione di una società industriale e, dunque, poco adattabile ai nuovi mercati del lavoro come appunto quello emergente della cura e assistenza alla persona non autosufficiente.

A generare tale situazione ha indubbiamente contribuito, da un lato, il fenomeno della c.d. fuga dal diritto del lavoro quale ramo dell'ordinamento giuridico incentrato, quasi esclusivamente, sulla regolazione per norme inderogabili dei rapporti di lavoro subordinato, a cui ha

fatto seguito, con maggiore intensità nel corso degli ultimi decenni, una patologica diffusione di forme di lavoro parasubordinato, con la contestuale creazione di vaste “aree grigie” in cui i tratti del lavoro subordinato si confondevano con quelli della autonomia, rendendo conseguentemente ancor più elevato il grado di litigiosità circa la qualificazione dei rapporti.

Un ruolo di rilievo alla diffusione della idea di certificazione può essere attribuito, dall’altro lato, anche alla progressiva utilizzazione, da parte del legislatore, della tecnica della normazione per clausole generali e cioè il ricorso a norme a precetto generico che come tali, nonostante la loro natura imperativa, presentano inevitabilmente un contenuto non sufficientemente delineato, dando luogo a una più o meno consistente area di incertezza nella gestione del rapporto di lavoro. Da qui l’esasperato ricorso alla tutela giurisdizionale, posto che la legittimità delle determinazioni contrattuali individuali rispetto a tali norme è verificabile non già *ex ante*, ma soltanto *ex post*, tramite un successivo controllo da parte del giudice delle modalità effettive di svolgimento della prestazione lavorativa.

Dal quadro sopra sintetizzato è emersa la convinzione che lavoratore e impresa ben avrebbero potuto essere assistiti, nell’esercizio della loro autonomia negoziale, da soggetti affidabili e terzi – quali gli enti bilaterali, gli ispettori del lavoro o le sedi universitarie – al fine di individuare, attraverso l’ausilio e/o il controllo di questi “intermediari” nelle fasi genetiche dell’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro, lo schema contrattuale

cui fare riferimento nella scelta del tipo contrattuale. Il contenuto del contratto e, conseguentemente, il rapporto attuato in maniera conforme ad esso, una volta validato dai soggetti sopra indicati, sarebbero infatti indici della genuinità del contratto rispetto allo schema legale prescelto dalle parti contraenti per regolare i loro rapporti.

In questa prospettiva si è appunto collocata la legge Biagi del 2003. È infatti con l'articolo 5 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, che la certificazione dei contratti fa ingresso nell'ordinamento giuridico italiano. Ed è con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che l'istituto prende poi concreta forma individuando finalità, attori, procedure e ambito di applicazione.

## **2. Natura e funzione della certificazione**

La natura della certificazione è da sempre controversa. Dopo qualche iniziale incertezza è pacifico oggi che la certificazione sia inquadrabile come un procedimento amministrativo all'esito del quale la commissione può emettere un atto di certazione, cioè un atto amministrativo avente la funzione di conferire certezza pubblica a fatti o rapporti già di per sé produttivi di effetti giuridici tra le parti.

Invero, la natura amministrativa della certificazione trova riscontro nella lettera della legge, là dove prevede la possibilità di adire l'autorità giudiziaria amministrativa contro l'atto di certificazione per violazione del procedimento o per eccesso di potere. Non si tratta,

beninteso, di una mera dichiarazione di scienza poiché l'atto di certazione in questione non si limita ad accertare un fatto giuridico nei rapporti tra privati, ma vincola anche i terzi (*in primis* gli ispettori del lavoro e dell'Inps), restando sempre fermo il potere del giudice di poter riqualificare il contratto in base al concreto assetto di interessi espresso dalle parti nell'esecuzione dello stesso (§ 4).

Quanto alla funzione della certificazione, quella caratterizzante è essenzialmente la c.d. *funzione qualificatoria*, così da ricondurre un determinato rapporto contrattuale a un preciso schema giuridico (il c.d. *tipo legale* o anche *fattispecie astratta*) e stabilire in questo modo la disciplina ad esso applicabile.

Del resto, era stata proprio la legge Biagi a finalizzare, almeno in un primo momento, il procedimento di certificazione dei contratti alla riduzione del «contenzioso in materia di qualificazione», in ragione dell'eccessivo numero (e durata) delle controversie di lavoro la cui risoluzione dipendeva dalla qualificazione del contratto.

Per quanto la certificazione sia oggi funzionale ad una più ampia e generale riduzione del «contenzioso in materia di lavoro» (a seguito della riforma del 2010 denominata «collegato lavoro») è tuttavia pacifico che la funzione principale della certificazione resti pur sempre quella di qualificare giuridicamente, in via preventiva, il contratto di lavoro. Una qualificazione che oltre a dover essere condotta, per espressa previsione di legge, sulla base degli «orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro», potrà

eventualmente essere contestata e superata solo là dove le parti o i terzi ricorrano all'autorità giudiziaria nei modi e nei limiti previsti dalla legge.

Che la qualificazione preventiva su base volontaria resti, comunque, la funzione principale dell'istituto lo conferma anche il sistema di rimedi giudiziari esperibili per impugnare il contratto certificato. Tra i motivi di impugnazione del provvedimento di certificazione la legge richiama infatti espressamente l'erronea qualificazione del contratto, a cui si aggiungono il vizio del consenso e la difformità tra il programma negoziale dichiarato e quello effettivamente realizzato.

L'attività di una commissione di certificazione non si esaurisce comunque nell'esercizio della sola e pur fondamentale funzione qualificatoria. Accanto a questa, se ne affiancano altre di indubbia rilevanza pratica.

Le commissioni di certificazione possono svolgere anzitutto importanti e qualificate *funzioni di consulenza e assistenza effettiva alle parti* sia nelle fasi di stipulazione del contratto di lavoro sia nella fase di svolgimento del rapporto là dove le parti stesse ravvisino la necessità di doverlo modificare o adattare ai rispettivi interessi. Si tratta di una attività che può logicamente essere svolta prima di sottoporre il contratto al procedimento di certificazione, ma che può operare anche indipendentemente dalla volontà di certificare un contratto (§ 5).

Allo stesso tempo, le commissioni di certificazione possono svolgere anche una funzione conciliativa (§§ 4-6) e assistere così le parti nella negoziazione di rinunce e

transazioni; accordi conciliativi che, per espressa previsione di legge, diventano poi inoppugnabili.

Infine, vi sono dei casi in cui la legge prevede espressamente la possibilità di rivolgersi alle commissioni di certificazione per poter stipulare alcuni specifici accordi quali il patto di demansionamento e la definizione delle c.d. clausole elastiche nell'ambito di un contratto di lavoro part-time (§ 7).

### **3. L'oggetto della certificazione**

La certificazione è una procedura volontaria. Può essere attivata liberamente – purché congiuntamente – dalle parti contrattuali. Non è dunque una procedura obbligatoria per previsione di legge.

La legge, piuttosto, stabilisce il perimetro della certificazione e cioè quali fatti o atti possano essere oggetto di certificazione. La legge dispone, da questo specifico punto di vista, la possibilità di certificare «tutti i contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro».

A mero titolo esemplificativo, e fermo restando specifiche tipologie contrattuali di cui si dirà in seguito, sarà pertanto possibile sottoporre alla commissione di certificazione non solo i contratti di lavoro flessibile (lavoro a termine, apprendistato, tempo parziale) o parasubordinato (rapporti collaborazione coordinata e continuativa, collaborazioni etero-organizzate) e le prestazioni d'opera, ma anche gli stessi contratti di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, per esempio in

funzione della verifica di specifiche clausole in materia di regimi di orario di lavoro, nonché i contratti di appalto e di somministrazione. Del pari si può tuttavia apprezzare l'utilità di chiedere la procedura di certificazione anche di schemi giuridici di natura non contrattuale, come per esempio i tirocini formativi e di orientamento, al fine di ottenere dalla commissione di certificazione una attestazione del corretto utilizzo di questo strumento formativo che presenta oggi non poche criticità nella prassi applicativa e in fase di svolgimento del rapporto.

Va anche precisato che oggetto del procedimento di certificazione può essere tanto un contratto già in essere che un contratto ancora da stipulare. Per contro, non è invece possibile richiedere unilateralmente la certificazione di un *format* contrattuale.

In sole due ipotesi la certificazione è prevista dalla legge come *conditio sine qua non*: a) per svolgere l'attività lavorativa nell'ambito dei c.d. ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento; b) nei casi in cui le parti decidano di devolvere, irrevocabilmente, le eventuali controversie relative al rapporto di lavoro (escluso il recesso) ad un collegio arbitrale.

Quanto agli ambienti confinati, in particolare, tale obbligo è finalizzato ad arginare il ricorso a forme di lavoro precario e poco qualificato in favore di una forza lavoro stabile e in possesso di adeguate competenze professionali utili a garantire gli obiettivi di prevenzione anche sotto il profilo della salute e sicurezza sul lavoro. La finalità della previsione legislativa, in altri termini, è

quella di escludere per questi particolari lavoratori ad alto rischio, e dove è ampiamente diffuso il regime degli appalti e subappalti, le imprese che non sono idonee a garantire, in luoghi di lavoro altamente critici e pericolosi come gli ambienti confinati e sospetti di inquinamento, la tutela della sicurezza del personale impiegato.

Il ricorso alla certificazione è obbligatorio, dunque, se le aziende che svolgono i lavori negli ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento impiegano il personale mediante contratti c.d. atipici (ergo, diversi dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato) – nel caso in cui la squadra di lavoro non sia composta da almeno il 30% di lavoratori assunti con lavoro subordinato a tempo indeterminato – o contratti di subappalto.

Nonostante i dubbi emersi, nel corso del tempo, sull'applicazione di tale obbligo ai contratti di appalto, il dato normativo appare inequivocabile, prevedendo esplicitamente la certificazione di *altre tipologie contrattuali* (rispetto ai contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato) o di appalto. Ciò, del resto, risponderebbe alla *ratio* della norma diretta a selezionare le imprese qualificate per operare nel settore tramite un controllo, da parte di un ente terzo e imparziale quale la commissione di certificazione, sulla filiera dei contratti esternalizzati, con notevoli benefici in termini legali e contrattuali, per le imprese e per i lavoratori.

#### 4. Gli effetti giuridici

Dal provvedimento di certificazione scaturiscono alcuni effetti preclusivi per le parti stesse, nei termini di rispetto e valore del reciproco affidamento, e per gli organi di ispezione.

La certificazione, oltre ad accertare a quale tipo legale può essere ricondotto un determinato contratto sottoscritto dalle parti (prima o durante il predetto procedimento), preclude agli enti terzi (ispettorato del lavoro, Inps nonché gli enti della amministrazione finanziaria) di poter esercitare i poteri di natura extra-giudiziale, alla base dei quali vi sarebbe una diversa valutazione sulla qualificazione del rapporto contrattuale di lavoro, con tutte le conseguenze che ne possano derivare (applicazione della disciplina di legge, inquadramento previdenziale del rapporto e relativo recupero contributivo, ecc.).

La legge, infatti, prevede che le parti del contratto possano richiedere alla commissione che la certificazione del contratto spieghi gli effetti solo nei confronti delle stesse o, in aggiunta, anche nei confronti degli enti previdenziali e tributari.

L'effetto in questione viene inteso dalla legge come la permanenza nel tempo, anche nei confronti dei terzi, della qualificazione del contratto conferita dalla commissione fino al momento in cui venga eventualmente proposto e accolto favorevolmente, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali che possono essere esperiti avverso il contratto certificato. Pertanto, là

dove le parti del contratto o gli enti terzi vogliano contestare la qualificazione del contratto potranno rivolgersi solo all'autorità giudiziaria (giudice del lavoro o, per i vizi legati al procedimento di certificazione, al giudice amministrativo) previo esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione presso la stessa sede di certificazione in cui si è manifestato un determinato voluto contrattuale.

La differenza tra *volere contrattuale* e *voluto contrattuale* non è banale. Un conto sono infatti le ricostruzioni o rappresentazioni che le parti stesse fanno delle proprie manifestazioni di volontà, altra cosa sono gli effetti giuridici che la legge riconnette a precisi comportamenti e affidamenti tra le parti in sede di interpretazione ed esatta qualificazione del contratto.

La qualificazione attribuita al contratto all'esito del procedimento di certificazione non può comunque dirsi irreversibile. Per quanto questa sia opponibile non solo alle parti del contratto ma anche ai terzi – e cioè *in primis* agli enti ispettivi del lavoro e agli istituti previdenziali, nonché fiscali che possono vantare degli interessi derivanti da una diversa qualificazione del contratto certificato – la qualificazione attribuita dalla commissione al contratto non può essere opposta all'autorità giudiziaria, la quale, se adita nei limiti stabiliti dalla legge può sempre pronunciarsi per la riconduzione del rapporto contrattuale ad un diverso tipo legale.

In particolare, la legge prevede che sia le parti del contratto che i terzi possano adire il giudice del lavoro per far accertare l'erronea qualificazione del contratto di

lavoro, la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione o la sussistenza di vizi del consenso.

Il ricorso al giudice amministrativo è invece previsto in caso di violazione del procedimento di certificazione o per eccesso di potere da parte della commissione. Gli effetti preclusivi derivanti dalla certificazione del contratto, dunque, non sono assoluti ma relativi poiché la legge prescrive comunque, a garanzia delle parti e dei terzi e a conferma della ragionevolezza dell'istituto, dei rimedi giurisdizionali. Rimedi che possono però essere attivati dalle parti interessate, come già ricordato, solo là dove sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione innanzi alla commissione che ha certificato il contratto impugnato così anche da chiarire il perché del successivo contrasto di vedute insorto tra le parti.

In tali casi, la commissione, oltre a poter dissuadere le parti dal proseguire con l'azione giudiziaria presentando quali siano i margini di incertezza delle relative pretese, potrebbe anche riesaminare il provvedimento di certificazione precedentemente emesso tenendo conto di come sia stato condotto concretamente il rapporto tra le parti ed emettere un nuovo provvedimento. Da un certo punto di vista, il tentativo obbligatorio di conciliazione rappresenterebbe un vero ed efficace strumento deflattivo del contenzioso, nonché un momento cruciale di “verificazione” – più che “certificazione” – perché in grado potenzialmente di cogliere come e se

effettivamente si sia svolto il programma negoziale pattuito tra le parti nel contratto certificato.

Il mancato rispetto del tentativo obbligatorio di conciliazione – sebbene in assenza di una chiara indicazione normativa – comporta l'improcedibilità del ricorso presentato per impugnare il contratto certificato. Così ha previsto, a più riprese, il Tribunale di Milano stabilendo che «il mancato esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione» comporta «esclusivamente la sospensione del giudizio per i 60 giorni necessari per l'esperimento della procedura avanti alla commissione di certificazione» e non «una dichiarazione di inammissibilità» dell'azione (Trib. Milano 22 giugno 2009, n. 2647; vedi anche Trib. Milano 26 gennaio 2012, n. 406; Trib. Milano 21 febbraio 2013, n. 713; Trib. Milano 10 maggio 2013, n. 1874). Non è tuttavia mancato un orientamento più recente volto a ritenere che il mancato tentativo di conciliazione comporti l'improponibilità della domanda giudiziale «senza possibilità di sanatoria o recupero postumo della condizione violata» (Trib. Roma 4 luglio 2017, n. 6489; vedi anche Trib. Bari 2 marzo 2017, nonché Trib. Firenze 11 ottobre 2017, n. 831).

La differenza tra le due impostazioni seguite della magistratura di merito non è di poco conto: nel primo caso, infatti, il giudice si limita a sospendere il giudizio e ad assegnare un termine alle parti per rivolgersi alla commissione che ha certificato il contratto ed esperire il tentativo di conciliazione; nel secondo caso, invece, il giudice non può “sanare” in alcun modo la carenza

procedurale e pertanto ogni accertamento di merito è precluso.

## **5. L'attività di assistenza e consulenza della commissione di certificazione**

Al centro di tutte le attività della commissione si colloca quella di assistenza e consulenza alle parti: una funzione cruciale, a prescindere dal mero atto certificatorio il quale rappresenta piuttosto la fase finale e formale di una preliminare attività di studio, analisi e assistenza tecnica alle parti contrattuali.

Se infatti la legge ha inteso attribuire alla commissione un ruolo tale per cui, mediante l'attività di certificazione, si ottengono apprezzabili e vincolanti effetti legali, è necessario interpretare tale funzione in senso sostanziale e non meramente formalistico. Anzi, il principale valore fondante della certificazione – che non può tradursi in una burocratica e standardizzata validazione delle dichiarazioni di volontà delle parti contraenti – è da ricercare in quella preziosa attività di assistenza e consulenza che la commissione, quale organo terzo e imparziale, fornisce ad entrambe le parti del rapporto e non a una sola di esse anticipando eventuali punti oscuri o fragilità tecniche dell'accordo negoziale che potrebbero nel corso del tempo dare corso a un contenzioso.

In questo senso, l'attività di assistenza e consulenza può svolgersi tanto nel corso dell'iter certificatorio (per integrare, ad esempio, aspetti normativi e contrattuali già presenti nel contratto o per delineare con maggior

chiarezza una specifica situazione) quanto nelle fasi preliminari alla stipulazione del contratto. In tal caso la commissione può intervenire in primo luogo sulla scelta del contratto stesso da stipulare a fronte delle esigenze organizzative nonché degli interessi delle parti e, in secondo luogo, nella redazione del documento contrattuale, il quale deve contenere clausole legittime anche con riferimento alla disponibilità dei diritti. Le parti vengono di fatto “accompagnate” dalla commissione nella scelta e nella predisposizione del contratto in modo che sia quanto più possibile conforme alla normativa applicabile.

## **6. L'attività di conciliazione**

La commissione di certificazione può svolgere anche una funzione conciliativa tra le parti del rapporto di lavoro, ancora più ampia rispetto a quella prevista nel caso di impugnazione del contratto certificato (§ 4). La competenza in materia non deriva solo dal fatto che le commissioni possono certificare anche «le rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 c.c. a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse» ma anche dalla scelta compiuta dal legislatore nel 2010 di equiparare espressamente (e definitivamente) le commissioni di certificazione alle sedi presso le quali è possibile esperire il tentativo facoltativo di conciliazione.

Restando ancora sul terreno della funzione conciliazione stragiudiziale delle controversie di lavoro, si segnala che, di recente, la legge ha investito le

commissioni di certificazione di una nuova funzione: quella di ricevere, entro dieci giorni dalla sottoscrizione, il verbale relativo all'esito della negoziazione assistita avvenuta tra le parti e riguardante una controversia in materia di lavoro.

È ancora del tutto “oscuro” quale debba essere la funzione della commissione di certificazione in questo specifico caso, anche perché dal tenore letterale della norma pare che le commissioni di certificazione debbano soltanto limitarsi a recepire l'accordo depositato dalle parti, senza che possano esprimere osservazioni al riguardo. Non pare, infatti, che la norma di legge consenta in questo caso alla commissione di operare un controllo di legittimità sul verbale di conciliazione, onere che invece resta in capo agli avvocati e ai consulenti che hanno assistito le parti nella negoziazione assistita. Si potrebbe ipotizzare che la disposizione sia funzionale ad incentivare – ma non certo ad *onerare*, posto che il tenore letterale della disposizione consente di escluderlo – le parti che hanno negoziato l'accordo a richiederne la certificazione. Ma, per l'appunto, vi deve essere una richiesta congiunta delle parti, in assenza della quale la commissione non può procedere in tal senso. In alternativa, l'obbligo di trasmissione potrebbe essere finalizzato a delle rilevazioni statistiche per saggiare l'efficacia deflattiva della negoziazione assistita in materia di controversie di lavoro o a garantirne l'inalterabilità e la reperibilità nel tempo del verbale, anche ai fini della messa in esecuzione dello stesso, qualora una delle parti si sottragga agli impegni assunti (si ricorda, infatti, che la legge prevede che al verbale sottoscritto

in sede di negoziazione assistita si applica l'articolo 2113, comma 4, c.c. e pertanto esso è inoppugnabile e suscettibile di divenire titolo esecutivo).

## **7. Le altre funzioni previste dalla legge**

Le commissioni di certificazione sono individuate dalla legge anche come sedi idonee presso le quali le parti, eventualmente assistite anche da un consulente o da un sindacalista, possono negoziare un *accordo di demansionamento*, volto a modificare le mansioni, la categoria o il livello di inquadramento per consentire al lavoratore o alla lavoratrice di conservare l'occupazione, l'acquisizione di una diversa professionalità o migliorare la qualità delle condizioni di vita rispetto alle responsabilità lavorative derivanti dal ruolo e dall'inquadramento contrattuale.

Allo stesso modo, le parti possono negoziare innanzi alle commissioni di certificazione l'accordo per disciplinare le clausole elastiche nell'ambito di un contratto di lavoro part-time qualora queste non siano previste dal contratto collettivo applicato al rapporto.

Infine, le commissioni di certificazione sono individuate anche dalla legge quali sedi idonee presso le quali poter stipulare un accordo di conciliazione per la rinuncia all'impugnazione del licenziamento da parte del lavoratore, in cambio del riconoscimento da parte del datore di lavoro di una somma detassata corrisposta con assegno circolare.

In tali casi, il ruolo della commissione di certificazione si pone a “metà strada” tra una funzione di controllo sui presupposti che legittimano la stipulazione di tali accordi e una funzione di tutela delle parti rispetto a possibili vizi della volontà.

## **II.**

### **IL PERCHÉ DELLA CERTIFICAZIONE**

#### **1. La finalità della certificazione**

L'idea di costituire un organismo volto a conferire una qualificazione preventiva al contratto sottoscritto tra le parti è ispirata da diverse logiche, tra loro complementari. La procedura di certificazione, in prima istanza, ha lo scopo di rispondere ad una elementare istanza di certezza del diritto (*supra*, capitolo I, §§ 1 e 2) e cioè di rendere consapevoli le parti dei diritti e dei doveri di ciascuna rispetto al tipo contrattuale prescelto.

Questa operazione di “trasparenza” – in linea con le recenti tendenze della legislazione europea volta a garantire al lavoratore tutti i mezzi per poter accedere a tutte le informazioni circa le condizioni di impiego a cui ha diritto – contribuisce ad attenuare il rischio dell'insorgere di conflitti tra le parti rispetto alle modalità di attuazione del programma negoziale, con l'inevitabile effetto – e qui veniamo all'altra finalità della certificazione – di incidere sulla deflazione del contenzioso in materia di lavoro.

L'importanza dell'istituto, quindi, risiede nella capacità di poter anticipare in una sede “protetta” e qualificata le questioni qualificatorie ovvero le problematiche relative alle modalità attraverso le quali dare esecuzione al contratto che potrebbero poi condurre le parti ad una situazione di conflitto.

Posta in questi termini, la procedura di certificazione non implica una riduzione della tutela giurisdizionale, come pure è stato sostenuto, ma la affianca. La commissione, nel certificare il contratto, si pone infatti come una sorta di punto di raccordo e comunicazione tra la casistica giurisprudenziale, la riflessione dottrinale e la prassi contrattuale rendendo così meno problematica l'applicazione della norma di legge nella multiforme realtà del lavoro. Una commissione di certificazione che si ponga in questa prospettiva non può allora che integrare la funzione certificatoria con una preliminare attività di assistenza e consulenza attiva alle parti in funzione della effettiva comprensione del voluto negoziale e delle relative conseguenze o implicazioni giuridiche.

In un contesto in cui i mutamenti del lavoro hanno un passo più veloce rispetto alle riforme legislative, infatti, l'assistenza progettuale alle parti, volta a costruire schemi contrattuali che rispondano agli interessi delle stesse nel rispetto del quadro regolatorio di contesto, è funzionale ad individuare soluzioni in grado di far fronte alle criticità e alle non poche incertezze che sorgono quotidianamente nella gestione dei rapporti di lavoro.

## **2. Certezza tra le parti e prevenzione del contenzioso**

La regolazione dei rapporti di lavoro in Italia è caratterizzata da uno straordinario tasso di litigiosità. Si tratta di un aspetto che il centro studi DEAL ha in passato

documentato con apposite ricerche al riguardo, evidenziando come la scarsa efficienza della tutela processuale non dipenda in larga misura dalla riscrittura delle norme del codice di procedura civile; né la situazione migliora ricorrendo a “canali privilegiati” (quali possono essere i riti processuali speciali) in ragione della urgenza del bene da tutelare. Ad alimentare la spirale del contenzioso nell’ambito delle relazioni di lavoro concorrono, senza ombra di dubbio, le regole di diritto sostanziale, il più delle volte astratte e generiche, la cui adattabilità al caso di specie è rimessa al contratto individuale oppure direttamente al giudice, una volta che sia sorto il conflitto tra le stesse, con l’inevitabile conseguenza di un innalzamento costante del contenzioso lavoristico.

Buona parte delle controversie riguarda la determinazione della retribuzione – la cui quantificazione, come noto, è affidata alla contrattazione collettiva di categoria la quale, però, si caratterizza per avere al suo interno una giungla di voci di difficile composizione – che fa seguito nella maggioranza dei casi alla richiesta (giudiziale) di riqualificare il rapporto di lavoro per ricondurlo nelle maglie della subordinazione.

Sul contenzioso lavoristico (e, in particolare, su quello relativo alla qualificazione del contratto) pesano, quindi, il mancato adattamento dei precetti generali e astratti della legge al caso concreto e le scelte già a priori sbagliate circa lo strumento contrattuale idoneo a realizzare gli interessi voluti dalle parti (datore di lavoro e lavoratore), spesso non adeguatamente assistite nella fase di stipulazione del contratto.

Davanti a questo stato di cose, le commissioni di certificazione dei contratti di lavoro sono chiamate ad operare nell'ottica di chiarire i perimetri degli obblighi e dei diritti delle parti del contratto, ispirandosi alla regola dello "stare ai patti", che è poi il vero argine contro la deriva della conflittualità permanente e dell'eccessivo (e talvolta strumentale) contenzioso giudiziario.

L'istituto tutela non solo la parte datoriale (su cui gravano i rischi di scelte sbagliate), ma anche il lavoratore sulla serietà e affidabilità del proprio datore di lavoro o committente (a seconda dei casi), perché scelte azzardate non supererebbero certo il vaglio delle commissioni, almeno di quelle commissioni che si assumono una precisa responsabilità morale prima ancora che giuridica verso i soggetti che presentano l'istanza di certificazione e anche verso le istituzioni pubbliche (magistrati e ispettori del lavoro *in primis*), che sono ben capaci di riconoscere la differenza tra un semplice "pezzo di carta" e un "parere autorevole", perché tecnicamente idoneo a resistere ad eventuali turbolenze rispetto alle intese tra le parti o all'intervento di organi ispettivi (*infra*, §§ 4 e 5).

È questa, in effetti, la principale differenza tra la certificazione disciplinata dalla legge Biagi e le note pratiche di responsabilità sociale di imprese, i "castelli di carta" delle certificazioni sottostanti al sistema delle c.d. norme tecniche e, a parere di chi scrive, anche il sistema autoreferenziale (perché privo di responsabilità sostanziali) della asseverazione dei contratti (consistente in una procedura di controllo sulla regolarità contrattuale

e contributiva alla quale volontariamente l'impresa si sottopone presso un consulente del lavoro abilitato).

### **3. Certificazione e conciliazione preventiva**

Nell'ottica di deflazionare il contenzioso giudiziale, le commissioni di certificazione hanno competenza anche ad assistere le parti nella risoluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro (*supra*, capitolo I, § 6), soprattutto rispetto ai contratti da essa stessa certificati: in questo caso, infatti, il tentativo di conciliazione preventiva è obbligatorio (*supra*, capitolo I, § 4).

La scelta legislativa di prevedere che all'impugnazione del contratto certificato debba precedere un preventivo tentativo di conciliazione obbligatorio innanzi alla commissione che ha curato il procedimento di certificazione, non è tanto quella di porre un filtro che snellisca il carico gravante sui tribunali del lavoro quanto piuttosto di dare completezza e concretezza alla idea della teoria e della prassi della "volontà assistita".

In questo senso, la commissione non può essere adita (e utilizzata) solo per validare uno schema contrattuale o per definire un programma negoziale e individuare un tipo contrattuale corrispondente agli interessi che le parti intendono soddisfare. Chi intende beneficiare volontariamente di questa assistenza qualificata e di tutti i benefici che ne derivano (*supra*, capitolo I, § 4) deve anche farsi carico di informare la commissione sulle ragioni del dissidio sorto in seguito all'attuazione del programma negoziale concordato in sede di certificazione.

In questa fase, la commissione è chiamata a verificare l'origine del dissidio rispetto all'effettivo svolgimento del rapporto e, alla luce di una attenta istruttoria e dopo aver esaminato la documentazione presentata e preso in considerazione le dichiarazioni rese dalle parti in sede di audizione, è chiamata a fornire un parere autorevole sulla questione controversa. Questo dovrebbe inevitabilmente scoraggiare le azioni opportunistiche e le liti temerarie. E ciò sia nel caso in cui non emergano elementi che collidono con la qualificazione preventivamente attribuita dalla commissione, sia nel caso in cui emergano elementi che invece portano a ritenere che il comportamento delle parti si sia notevolmente discostato dalle pattuizioni negoziali (in questo caso, la commissione potrebbe rivedere il provvedimento emanato e attribuire una nuova qualificazione al rapporto).

Non può non rilevarsi, dunque, la funzione “deterrente” svolta dalla commissione in funzione conciliativa, finalizzata in questo caso non solo a chiamare le parti al “rispetto dei patti” ma anche ad evitare l'innalzamento del tasso del contenzioso lavoristico.

È rimasto a lungo controverso se il preventivo tentativo obbligatorio di conciliazione dovesse essere osservato o meno anche dagli enti ispettivi e previdenziali che vogliono adire l'autorità giudiziaria per contestare la qualificazione giuridica del contratto certificato (*infra*, § 5).

Mentre la prassi amministrativa si è a lungo opposta, ritenendo, soprattutto l'Inps, priva di fondamento giuridico tale procedura preventiva di conciliazione in virtù della indisponibilità della obbligazione contributiva, la

giurisprudenza, invece, ne ha sancito l'obbligatorietà per tutti gli enti terzi.

Questo indirizzo giurisprudenziale, che sembra essere costante e immutato, si pone in sintonia, a nostro avviso, proprio con la funzione deflattiva della certificazione (vedi Trib. Milano 16 maggio 2016, n. 852, secondo il quale sarebbe illegittimo il «provvedimento di variazione del premio assicurativo» operato dall'Inail quando «fondato su un verbale di accertamento Inps non preceduto dall'esperimento della procedura di impugnazione prevista per i contratti certificati»; nello stesso senso, Trib. Varese 28 settembre 2017, nonché Trib. Milano 22 giugno 2009, n. 2647).

In un solo caso, invece, è stato ritenuto non obbligatorio per l'ente ispettivo l'espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione e cioè a fronte di un contratto certificato da una commissione costituita presso un ente bilaterale riconducibile ad organizzazioni datoriali o sindacali non aventi il requisito della rappresentatività richiesto dalla legge (vedi Trib. Trento 10 settembre 2020, n. 128, nonché Trib. Arezzo 1° marzo 2023).

#### **4. La tenuta in sede giurisdizionale**

Al giudice non è sottratta la possibilità di riquilibrare diversamente un contratto di lavoro certificato. Rispetto alla corretta qualificazione di un contratto di lavoro l'ultima parola spetta sempre al magistrato.

Il contratto certificato può in effetti essere impugnato davanti al giudice del lavoro nei casi di erronea

qualificazione del contratto, per difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, per vizi del consenso. Il contratto certificato può inoltre essere impugnato innanzi al giudice amministrativo per violazione del procedimento e per eccesso di potere.

È stato invece precisato che il giudice tributario non può pronunciarsi sulla legittimità di un contratto di appalto certificato per ragioni legate ad un vizio procedimentale o alla errata qualificazione, essendo questi ambiti che la legge riserva alla competenza di altra giurisdizione (vedi, tra i tanti, Comm. Trib. Reg. Emilia-Romagna, 25 marzo 2019, n. 639 e, nello stesso senso, Trib. Monza 30 maggio 2019, n. 213).

Non manca, invero, un orientamento di segno contrario (vedi, tra i tanti, Comm. Trib. Prov. Modena 7 maggio 2018, n. 275 e, da ultimo, Cass. 29 luglio 2024, n. 21090), secondo cui il giudice tributario potrebbe sempre operare una valutazione incidentale sulla qualificazione del contratto sottoposto al suo esame, sebbene certificato, ma si tratta di un orientamento minoritario e che non trova riscontro nella lettera della legge.

L'indicazione proveniente dalla legge è in effetti sufficientemente chiara nello stabilire le ipotesi tassative rispetto alle quali è possibile impugnare un contratto certificato; in tutti gli altri casi, è necessario che l'autorità giudiziaria adita sospenda il giudizio e induca le parti in causa a rispettare l'iter prescritto dalla legge, a partire dal tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire innanzi alla commissione di certificazione (*supra*, § 3).

Ad ogni modo, se il giudice può sempre riqualificare il contratto, la tenuta del provvedimento di certificazione dipende in larga parte dalla capacità della commissione di valutare tutti gli elementi utili ai fini del corretto inquadramento giuridico del contratto sottoposto all'iter. Non mancano, infatti, casi in cui la magistratura ha confermato la qualificazione attribuita dalla commissione al contratto, superando così il vaglio giudiziale (vedi, tra le tante, App. Roma 29 aprile 2019, n. 1354; Trib. Monza 30 maggio 2019, n. 213; App. Milano 16 febbraio 2021, n. 847). In questi casi, tutti gli atti prodotti in giudizio relativi al procedimento della certificazione del contratto hanno contribuito ad arricchire il materiale probatorio valutato dal giudice ai fini dell'accertamento della genuinità e della legittimità giuridica del contratto. Un profilo, quest'ultimo, che trova riscontro anche nella recente, seppur scarna, giurisprudenza di legittimità in materia (vedi Cass. 16 marzo 2022, n. 8567, secondo cui al fine di stabilire la genuinità di un contratto di appalto, assume valore dirimente anche la relativa certificazione dello stesso presso una commissione abilitata dalla legge).

## **5. Certificazione e ispettorato del lavoro**

La legge prescrive che gli effetti del contratto certificato permangono anche verso i terzi – incluso l'ispettorato del lavoro – fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili.

In buona sostanza, in presenza di un contratto certificato, all'ispettorato del lavoro sarebbe inibito di esercitare i poteri sanzionatori di natura extra-giudiziale, alla base dei quali vi sarebbe una diversa valutazione sulla natura e sulla conseguente qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, con tutte le conseguenze che ne possono derivare (diffide accertative, recupero contributivo ecc.).

Pertanto, anche gli enti ispettivi del lavoro e gli istituti previdenziali, laddove ne ravvisino la necessità, dovranno rivolgersi alla autorità giudiziaria in veste di un soggetto ammesso dalla legge a contestare la qualificazione giuridica attribuita dalla commissione di certificazione al contratto, provando la fondatezza delle proprie pretese.

La scelta di generare questa inversione e porre in capo all'ente ispettivo l'onere di adire direttamente l'autorità giudiziaria potrebbe dipendere dal fatto che il legislatore avrebbe voluto evitare che tali enti esercitino i rispettivi poteri sanzionatori sulla base di accertamenti non sufficientemente approfonditi, specie se la qualificazione del contratto (e del rapporto) di lavoro è il presupposto per vantare la pretesa creditoria.

Tuttavia, la prassi amministrativa ritiene che l'avvenuta certificazione del contratto non precluda l'attività ispettiva (sia essa del lavoro, fiscale, previdenziale e assicurativa). Secondo questa diversa linea di pensiero, il potere di procedere all'ispezione non può essere inibito dal contratto certificato poiché l'esercizio di questo è funzionale a raccogliere gli elementi di prova per

dimostrare all'autorità giudiziaria competente la fondatezza delle proprie pretese, secondo le regole processuali ordinarie (articolo 2697 c.c.).

L'Inps, in particolare, ritiene che in presenza di una difformità tra il programma negoziale certificato e quello effettivamente accertato in fase di ispezione, ai fini del recupero delle eventuali differenze contributive derivanti da una diversa qualificazione del contratto, il funzionario ispettivo dovrà redigere un verbale ispettivo contenente gli elementi di prova a sostegno della propria tesi ai soli fini cautelari. Detto verbale, una volta che l'ente avrà impugnato il contratto certificato, sarà funzionale a fornire al giudice tutti gli elementi di prova a fondamento della relativa pretesa.

La preclusione dei poteri sanzionatori extragiudiziali opera solo nei confronti dei contratti (di lavoro o commerciali) già certificati e rispetto ai quali non sia stata avviata già una ispezione.

In caso diverso, e cioè laddove la procedura di certificazione sia richiesta dalle parti di un contratto nelle more di una ispezione o a seguito di essa, l'atto di certazione non genererebbe il rovesciamento delle posizioni processuali sopra descritto e non paralizzerebbe momentaneamente i poteri ispettivi. La giurisprudenza ritiene, infatti, che per un principio di leale collaborazione tra enti pubblici ed enti svolgenti funzioni pubbliche, consacrato dall'articolo 97 Cost., la procedura di certificazione dei contratti non può sovrapporsi ad una attività ispettiva in corso, al solo scopo, magari, di ostacolare in favore del soggetto ispezionato l'esercizio dei poteri

sanzionatori extra-giudiziali degli enti ispettivi (così Trib. Milano 20 aprile 2011, n. 2091).

Senonché, l'ispettorato ha evidenziato anche che a fronte di un contratto per il quale sia iniziato l'iter procedimentale per la certificazione e non sia stato ancora emesso l'atto di certazione, l'ispettore del lavoro potrà comunque procedere con le attività di verifica e, nel caso in cui vi sia una diversa valutazione circa il concreto atteggiarsi del rapporto, le parti del contratto non potrebbero avvalersi degli effetti preclusivi previsti dalla legge nei confronti dei terzi. Questa posizione è corroborata, secondo l'ispettorato, da quanto previsto nella maggior parte dei regolamenti interni delle commissioni onde favorire un opportuno coordinamento tra funzioni di controllo e certificatori (così la circolare INL 1° giugno 2018, n. 9).

Tuttavia, la posizione dell'ente ispettivo desta non poche perplessità. Anzitutto, essa sovvertirebbe, nei fatti, una precisa direttiva del Ministero del lavoro (18 settembre 2008, n. 34368), che impone agli ispettori di dirigere l'azione ispettiva verso contratti non ancora sottoposti alla procedura di certificazione, eccettuati i soli due casi in cui sia immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le concrete modalità di esecuzione o, in alternativa, laddove sia il lavoratore a richiedere l'intervento dell'ispettorato. Questa direttiva, del resto, prende atto dell'esistenza di un "filo rosso" che lega la procedura di certificazione alle attività ispettive, ponendola in un quadro complessivo razionale, ordinato e controllato e intesa quale

supporto fondamentale per dare piena effettività al processo di modernizzazione del diritto del lavoro.

Il cambiamento di indirizzo, dunque, appare contestabile a partire dalla forma con la quale viene determinato poiché una circolare non potrebbe contraddire quanto stabilito da una direttiva ministeriale che trova la propria fonte nella legge. Tanto basterebbe ad ogni commissione per poter disattendere le indicazioni contenute in questo atto, la cui valenza resta tutta da discutere.

Peraltro, non può ritenersi fondata l'affermazione in base alla quale la maggior parte dei regolamenti interni prevedano la sospensione del procedimento di certificazione pendente in caso di ispezione; semmai, alcuni di questi regolamenti ne prevedono la facoltà, non di certo l'obbligo. In capo alle commissioni, infatti, vi è solo l'obbligo – previsto espressamente dalla legge – di comunicare l'avvio del procedimento, rispetto al quale le pubbliche autorità si dovrebbero solo limitare a formulare delle osservazioni, nulla di più.

Non può escludersi, dunque, che questa prassi possa non solo far discutere ma – cosa ancor più pericolosa – indurre le commissioni a prendere contromisure volte ad accorciare i tempi di delibera, con conseguente peggioramento della qualità dei contratti operati e del quadro complessivo che si intenderebbe invece migliorare.

Da ultimo, rispetto all'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento alla sede territoriale dell'ispettorato competente (cioè dove ha sede l'azienda o dove il lavoratore sarà adibito per lo svolgimento della prestazione), è opportuno richiamare l'attenzione su una prassi che da

qualche tempo sta prendendo forma sebbene la legge nulla prescriva in merito. In non poche occasioni, una volta ricevuta la comunicazione di avvio del procedimento, l'ispettorato chiede copia di tutta la documentazione presentata dalle parti, incluso lo schema contrattuale sottoposto alla certificazione. La richiesta è avanzata sulla base del fatto che la legge riconosce agli enti terzi la facoltà di presentare delle osservazioni; attività che può essere svolta solo prendendo visione della documentazione e del contratto da certificare.

In realtà, l'obbligo di comunicazione in questione non ha questo tipo di finalità quanto piuttosto quello di consentire all'ispettorato di informare la commissione di un eventuale attività ispettiva già in corso e che gli utenti che si sono rivolti alla commissione hanno occultato. Si tratta di un obbligo informativo, dunque, che è improntato, ancora una volta, alla leale collaborazione tra enti svolgenti una pubblica funzione e non piuttosto un obbligo informativo finalizzato a creare una sorta di gerarchia tra enti svolgenti la medesima funzione.

### III. *IL CHI E IL COME DELLA CERTIFICAZIONE*

#### **1. I soggetti abilitati alla attività di certificazione ai sensi della legge Biagi**

La funzione di certificazione dei contratti di lavoro è affidata unicamente a commissioni istituite presso determinati enti od organismi espressamente indicati dalla legge Biagi che regola ancora oggi la materia. Alcune di queste commissioni operano su scala nazionale, altre (la maggioranza) entro un perimetro territoriale ben delimitato.

I primi soggetti indicati dalla legge sono gli enti bilaterali e cioè organismi congiunti costituiti dalle parti sociali nell'ambito dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro. È la stessa legge Biagi (il decreto legislativo n. 276/2003, per la precisione) a fornire una precisa definizione normativa del concetto di ente bilaterale. Invero non ogni ente bilaterale è abilitato alla attività di certificazione ma solo quegli «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso» anche attraverso «la promozione di una occupazione regolare e di qualità» e «la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva».

Ad oggi, non esiste un elenco pubblico delle commissioni istituite presso tali organismi, con la conseguenza che non è possibile conoscere con sufficiente certezza *chi* e *come* nell'ambito dell'ordinamento intersindacale eroghi il servizio della certificazione dei contratti di lavoro.

Tuttavia, nonostante la carenza di trasparenza al riguardo, è possibile riscontrare – tramite la consultazione dei siti web delle organizzazioni sindacali e degli stessi enti bilaterali – che nell'ambito di qualche sistema contrattuale governato da organizzazioni sindacali dotate di un adeguato grado di rappresentatività, le parti sociali hanno provveduto alla costituzione di una commissione di certificazione.

Si pensi, per esempio, alla commissione nazionale di certificazione costituita presso l'Ebnaip, l'ente bilaterale nazionale degli agenti immobiliari professionali, costituito da Fiaip, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil.

Non mancano, peraltro, caso in cui l'ente bilaterale nazionale demanda la costituzione delle commissioni di certificazione all'ente bilaterale territoriale. È questo il caso dell'Ebinter, l'ente bilaterale nazionale del terziario costituito da Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil).

Senonché, eccezion fatta per questi casi sporadici, non si riscontra una effettiva diffusione delle commissioni di certificazione nell'ambito della bilateralità qualificata, cioè quella connessa a sistemi contrattuali amministrati da organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentante. Per contro, è

possibile registrare e monitorare una pletora di commissioni di certificazione, talune anche vivaci e con buona capacità “commerciale”, che però sono costituite presso enti bilaterali le cui organizzazioni sindacali costituenti difettano del requisito abilitante di rappresentatività richiesto dalla legge (*infra*, § 3).

Accanto agli enti bilaterali, la legge abilita anche le sedi territoriali dell’ispettorato del lavoro e le province a costituire le commissioni di certificazione – nel rispetto di alcune linee-guida previste da un apposito decreto ministeriale (*infra*, Allegato) – e prevede anche l’istituzione di una commissione di certificazione presso la sede centrale del Ministero del lavoro, avente la competenza a certificare i contratti di lavoro per le imprese multi-localizzate.

Anche in questo caso, sul portale web istituzionale del Ministero del lavoro non viene indicato il numero esatto delle commissioni di certificazione istituite presso le sedi dell’ispettorato territoriale del lavoro o presso le province mentre viene data notizia dell’esistenza della commissione di certificazione istituita presso la sede centrale del Dicastero. Non risulta in ogni caso che queste sedi siano da annoverarsi tra i soggetti più attivi rispetto alle attività di certificazione.

Tra gli organi abilitati alla costituzione di una commissione di certificazione figurano anche le università indifferentemente pubbliche o private alcune delle quali operano poi affidandosi anche ad apposite società di servizi o fondazioni. Attualmente risultano costituite 26 commissioni di certificazione universitarie, come è

possibile constatare dall'apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La legge abilita infine anche i consigli provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro ad istituire le commissioni di certificazione, tenuto conto dell'intesa stipulata tra il Ministero del lavoro e il Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro, in capo al quale vi è una funzione di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi delle commissioni territoriali.

Come è possibile appurare dal portale web del Ministero del lavoro, sono oltre 80 le commissioni ad oggi costituite presso i consigli provinciali. In taluni casi sono state istituite "commissioni unitarie", composte da consulenti del lavoro di più province. Non risultano, allo stato, report periodici sulle attività delle predette commissioni né in termini generali, né con riferimento alle diverse tipologie di contratti certificati.

Per quanto il novero dei soggetti abilitati alla certificazione sia ampio, è opportuno segnalare che non tutte le commissioni hanno una competenza di rilievo nazionale, al pari di quella riconosciuta alle commissioni universitarie (*infra*, capitolo IV). Le commissioni istituite presso le sedi territoriali dell'ispettorato del lavoro, infatti, possono certificare i soli contratti stipulati dalle imprese che hanno sede nella circoscrizione di competenza. Analogamente, anche i consigli provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro hanno una competenza a certificare limitata alla relativa area territoriale di pertinenza. Diverso è invece il caso degli enti bilaterali che, per espressa previsione legislativa, operano

nell'ambito territoriale di riferimento del singolo ente che, in non pochi casi, ha valenza nazionale (si pensi all'ente bilaterale nazionale del terziario o a quello del turismo).

## **2. Oltre l'abilitazione di legge. La questione della reputazione e autorevolezza dei soggetti certificatori**

La reputazione e l'affidabilità degli organi deputati alla certificazione è stata fin da subito oggetto di discussione tra gli addetti ai lavori. Una nutrita schiera di studiosi, infatti, non ha esitato a sollevare non poche note critiche sulla opportunità di affidare una così delicata funzione – tradizionalmente delegata a istituzioni pubbliche e, in generale, al ceto forense – ad un nucleo così eterogeneo di soggetti, ponendo l'accento in particolar modo su una loro presunta inaffidabilità e/o imparzialità.

Procedendo in ordine, quanto agli enti bilaterali è stato osservato che la legge non prescrive alcunché sulla composizione delle commissioni costituite presso tali enti, né sui requisiti che devono possedere i singoli commissari. Questo primo aspetto ha consentito di mettere seriamente in dubbio l'affidabilità della certificazione prodotta da tali commissioni. Peraltro, è stata posta in dubbio la presunta terzietà della commissione di matrice sindacale, posto che questa origina da un atto prodotto dall'autonomia collettiva, cioè da due o più organizzazioni sindacali che esprimono interessi contrapposti e

pur sempre sottoposte al controllo giudiziale. Ma lavorando gli aspetti tecnici, non è mancata l'opinione (critica) di chi ha ritenuto la scelta legislativa azzardata, sostenendo che la possibilità di costituire una commissione di certificazione presso gli enti bilaterali avrebbe potuto alimentare la corruzione nel sindacato, dato che la procedura di certificazione viene effettuata dietro pagamento di una tariffa (non esitando così a parlare di un vero e proprio *business* per il sindacato stesso). Per contro, parlando di volontà assistita e di percorso verso una progressiva modulazione delle tutele e delle previsioni inderogabili di legge e di contratto collettivo, Marco Biagi, quale giurista di progetto che si è speso per l'attuazione concreta della idea della certificazione, vedeva proprio nella bilateralità la sede naturale della procedura perché affidata agli attori che rappresentano gli interessi di lavoratori e imprese e che concorrono, con la contrattazione collettiva, ad adattare le astratte previsioni di legge alla multiforme realtà del lavoro nei settori produttivi, nei territori e anche a livello aziendale. Da qui l'importanza della norma di chiusura che esclude dalla certificazione le sedi istituite da soggetti non rappresentativi sul piano comparato e la necessaria previsione di una norma che consentisse alla contrattazione aziendale di poter derogare a determinate previsioni di legge e del contratto collettivo di categoria allo scopo di adattare previsioni astratte alle concrete esigenze delle realtà produttive. Un progetto, quest'ultimo, che giungerà a compimento solo nel 2011, quando, con l'introduzione della contrattazione di prossimità (articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011), è stata prevista la possibilità

per le organizzazioni sindacali dotate di un adeguato grado di rappresentatività di sottoscrivere degli accordi di prossimità in deroga, da intendersi come manifestazioni di volontà assistita nel senso di regolazioni adattive rispetto alle specifiche situazioni da regolare.

A più di vent'anni dall'entrata in vigore della legge Biagi si può in ogni caso constatare come i timori espressi al riguardo siano rimasti nell'ambito del "regno delle opinioni", non solo perché gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative hanno mostrato poco interesse al riguardo - rispetto, invece, alla contrattazione di prossimità che, per quanto "occultata", risulta essere piuttosto radicata - ma anche perché laddove qualche commissione di matrice sindacale è operativa, è comunque partecipata da membri dotati di una particolare competenza tecnica (che siano consulenti, docenti o avvocati, nel caso di quelle poche esperienze territoriali virtuose).

Qualche nota critica non è stata risparmiata nemmeno alla possibilità per le sedi territoriali dell'ispettorato del lavoro di costituire le commissioni di certificazione. Sul punto, è stato posto il dubbio che, in occasione della presentazione dell'istanza di certificazione, i funzionari ispettivi potrebbero essere "tentati" di utilizzare il procedimento certificatorio come una occasione per indagare sull'assetto organizzativo dell'impresa (posto che in tale fase è prevista anche l'audizione delle parti e quindi la possibilità di reperire informazioni sul contesto aziendale). In buona sostanza, il rischio è quello di trovarsi davanti ad una attività "investigativa-

inquisitoria” anziché “preventiva-collaborativa” e cioè finalizzata alla ricerca del tipo contrattuale più confacente a regolare il concreto interesse delle parti. Un rischio che, però, il Ministero del lavoro ha superato disponendo che l’attività di certificazione deve essere affidata alla sezione interna degli uffici territoriali per i “Servizi e politiche del lavoro” anziché alla sezione per i “Servizi ispettivi”, al fine di non far coincidere il personale deputato alla attività di certazione con quello deputato a compiere gli accertamenti sui contratti (vedi la circolare ministeriale 15 dicembre 2004, n. 48).

Più “ricca” e “vibrante” è stata invece la critica rivolta alle commissioni universitarie (vedi anche *infra*, capitolo V): partendo dall’opinione di chi ha ritenuto il docente universitario privo della necessaria esperienza e sensibilità per valutare gli interessi concreti coinvolti nel contratto da certificare si è passati a sostenere che la scelta legislativa alimenterebbe un evidente conflitto di interessi, in ragione del fatto che molti docenti universitari che presiedono le commissioni di certificazione, svolgono anche (se non addirittura in prevalenza) la professione forense e consulenziale ovvero sono strutturalmente e accademicamente legati a studi professionali direttamente gestiti da professori universitari della materia col relativo rischio di intrecci impropri ovvero di certificazioni di comodo. Anche in questo caso la prassi, per quanto ci è dato sapere, sembra indicare il contrario, anche se è vero che l’interpretazione offerta dal Ministero del lavoro della previsione legislativa che regola la materia ha aperto un evidente *vulnus*. Ci si riferisce al fatto che la lettera della legge fa esclusivo riferimento,

per la presidenza delle commissioni di certificazione universitarie, a docenti di ruolo a tempo pieno che operano nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati in regime di c.d. conto terzi (articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382), mentre il Ministero ha riconosciuto e abilitato anche commissioni presiedute da docenti-avvocati sul presupposto che questo "alleggerimento" (per mera prassi e contro la lettera della legge) dei requisiti di costituzione delle commissioni universitarie ne avrebbe agevolato il radicamento. Chi scrive insiste molto, e sin dai primi passi di questa esperienza, sulla valenza essenzialmente reputazionale della certificazione oltre cioè le abilitazioni formali delle diverse sedi e anche oltre la forza giuridica che un singolo provvedimento di certificazione esprime. Se è vero che la certificazione deve contribuire alla trasparenza delle relazioni di lavoro e alla genuinità delle manifestazioni di volontà delle parti, risulta in effetti palese l'intrinseca debolezza di un eventuale provvedimento di certificazione di comodo, rilasciato da commissioni universitarie compromesse od organiche rispetto a studi legali di tutela di interessi datoriali e, dunque, non propriamente terze rispetto agli interessi da regolare e attestare attraverso l'istituto della certificazione.

La critica non ha risparmiato nemmeno la scelta del legislatore di affidare la certificazione ai consigli provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro, rispetto ai quali è stata concretamente messa in dubbio l'imparzialità dei commissari. Il "clima" operativo di queste commissioni – si è detto – potrebbe essere indubbiamente

più favorevole al datore di lavoro, posto che il consulente del lavoro è tendenzialmente al servizio delle imprese. E pertanto, anche in questo caso, si ripresenterebbe il problema del conflitto di interesse o addirittura il rischio di un vero e proprio abuso della certificazione, utilizzata dalla categoria professionale per validare le richieste delle imprese clienti sull'utilizzo (talvolta improprio) delle tipologie contrattuali flessibili. Senza entrare nel merito di una figura professionale ancora controversa e guardata (a torto) con molto sospetto rispetto ad un ruolo di terzietà che la legge le affida, qui ci si limita ad osservare che anzitutto la certificazione non viene affidata al singolo consulente del lavoro ma all'ordine provinciale dei consulenti del lavoro che, per definizione giuridica, è ente di diritto pubblico soggetto a un rigoroso regime di controlli e trasparenza. Gli stessi regolamenti delle commissioni prevedono dei meccanismi per garantire l'imparzialità dei commissari (a partire dalla possibilità di essere ricusati per un conflitto di interesse). Non sono del resto rari i casi in cui, almeno nella nostra ricca esperienza modenese, il lavoratore (anziché l'impresa) sia stato supportato da un proprio consulente di fiducia durante il procedimento di certificazione, in sede di conciliazione o in sede di negoziazione di un patto di demansionamento (*supra*, capitolo I, § 7).

### **3. Una mappatura empirica dei soggetti di dubbia qualificazione rispetto ai requisiti di legge**

Se la bilateralità istituita e gestita da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative non ha mostrato particolare interesse verso la certificazione, per contro va sottolineato, come sopra già accennato, che una lunga schiera di enti bilaterali i cui soggetti promotori sono privi della rappresentatività qualificata richiesta dalla legge si sono, invece, da subito attivati per appropriarsi di questa funzione.

Tra i tanti, a nostro parere così come documentato in modo approfondito in altra sede: *a)* Ebiten, un ente bilaterale costituito dalla confederazione datoriale Sistema Impresa e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori Confsal, Fesica-Confsal, Confsal-Fisals; *b)* Enbisit, un ente bilaterale costituito dalle associazioni datoriali Aiss e Fedeterziario e le organizzazioni sindacali Ugl-Terziario e Ugl-Sicurezza Civile; *c)* Enbif, un ente bilaterale costituito dalle organizzazioni sindacali Saci e Cisal-Terziario; *d)* Ebamo (Ente bilaterale aziende marketing operativo) la cui commissione di certificazione è stata costituita il 24 gennaio 2009; *e)* Ebuc (Ente bilaterale Unci-Confsal partecipato dall'organizzazione datoriale Unci e dall'organizzazione sindacale Confsal, che ha costituito una commissione di certificazione il 25 luglio 2006; *f)* Enbli (Ente nazionale bilaterale lavoro e impresa) costituito dalle associazioni dei datori di lavoro Esaarco e Cepaa, da un lato, e dall'organizzazione sindacale Ugl, dall'altro.

I provvedimenti di certificazione emessi da quest'ultimo sono del resto stati ritenuti inefficaci a più riprese dalla stessa magistratura (a conferma che non si tratti di una nostra opinione o di un atteggiamento prevenuto nei confronti di determinati soggetti), la quale ha stabilito l'invalidità e la non efficacia della «certificazione [...] di un contratto di appalto compiuta da una Commissione di certificazione istituita presso un ente bilaterale da associazioni sindacali non comparativamente più rappresentative» (così Trib. Trento 10 settembre 2020, n. 128; nello stesso senso Trib. Arezzo 1° marzo 2023).

Che la costituzione di commissioni di certificazione presso enti bilaterali privi di rappresentatività sia in continua espansione ne dà prova anche la prassi amministrativa dell'ispettorato del lavoro che ha nuovamente attenzionato il tema (vedi la circolare 1° giugno 2018, n. 9, nonché la nota-circolare 4 marzo 2020, n. 1981), confermando l'inefficacia del provvedimento di certificazione quando questo venga emesso da enti bilaterali costituiti da organizzazioni sindacali non dotate del grado di rappresentatività richiesto dalla legge.

In non pochi casi, poi, commissioni di certificazione sono costituite presso veri e propri “enti pirata”, cioè enti bilaterali costituiti da organizzazioni la cui natura sindacale è radicalmente inesistente o fortemente dubbia, prescindendo anche da un requisito minimo di rappresentatività. È piuttosto evidente che chi si rivolge a tali enti vuole utilizzare la certificazione non come strumento di controllo della regolarità formale e sostanziale dello schema contrattuale adottato ma come mero

“salvacondotto” (uno scudo che però in nulla protegge) per conferire temporaneamente una legittimità giuridica a situazioni di dubbia regolarità. Si pensi - come pure è accaduto e testimoniato dalla prassi giudiziaria - al caso dell'impresa che si rivolge ad un ente bilaterale “pirata” per richiedere la certificazione di un contratto di appalto che nei fatti cela una somministrazione irregolare di manodopera, al solo scopo di beneficiare temporaneamente degli effetti giuridici propri che l'atto di certificazione produce (vedi quanto detto al capitolo I, § 4).

Questa tendenza, se non adeguatamente arginata, potrebbe minare la credibilità della certificazione, che peraltro nasce proprio nella prospettiva di affidare al sindacato - quale soggetto istituzionale più vicino alle dinamiche organizzative del lavoro - il governo delle trasformazioni del lavoro, a partire dalla questione qualificatoria.

**IV.**  
**IL PERCHÉ DELLE COMMISSIONI**  
**UNIVERSITARIE DI CERTIFICAZIONE**

**1. Certificazione dei contratti e università: un rapporto a lungo controverso e contestato**

La scelta di contemplare, tra gli organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro, le commissioni istituite presso le università aveva sollevato non poche perplessità nella comunità scientifica del tempo già di per sé molto critica verso la legge Biagi nel suo complesso (*supra*, capitolo III, § 2).

Autorevoli commentari (non di rado professori di diritto del lavoro ampiamente impegnati in attività professionali di consulenza legale a titolo personale e non nell'ambito di attività *intra moenia*) avevano etichettato questa scelta alla stregua di una vera e propria bizzarria del legislatore adducendo persino una carenza di esperienza e di competenze tecniche che potessero giustificare il coinvolgimento di tali sedi nelle attività di certificazione. Non era neppure mancata la critica, ampiamente superata negli anni successivi da una imponente spinta degli atenei a investire verso attività più o meno correttamente definite di c.d. terza missione (vedi *infra*), rispetto a una (presunta) carenza di connessioni tra la attività di certificazione e i compiti proprio della figura del docente universitario e cioè l'attività didattica e la ricerca.

L'esperienza applicativa ha ampiamente superato queste perplessità iniziali, a ben vedere legate alla polemica accademica contro la certificazione e più in generale contro la stessa legge Biagi, consentendo anzi di segnalare una indubbia e documentata centralità delle sedi universitarie. Rispetto alle funzioni e alle dinamiche pratiche della certificazione quelle universitarie sono, in effetti, le sedi meglio attrezzate, proprio per l'intreccio con le attività di ricerca e studio, e nei fatti anche quelle di gran lunga più utilizzate in ragione della autorevolezza ed effettiva terzietà di chi opera in queste commissioni almeno là dove composte in prevalenza da ricercatori e docenti a tempo pieno.

## **2. Le commissioni universitarie come sede ideale per la certificazione?**

Quanto si è affermato nel paragrafo che precede non vuol certo dire che quelle in ambito universitario siano le sedi migliori rispetto invece alle finalità e alla *ratio* complessiva dell'istituto.

Abbiamo già ricordato (*supra*, capitolo III), che per Marco Biagi, promotore delle prime e pionieristiche esperienze, le sedi ideali dovrebbero essere rappresentate dalle commissioni istituite nell'ambito degli enti bilaterali promossi da organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale in quanto espressione di autonomia (collettiva) e di funzioni di rappresentanza condivisa di interessi. Una impostazione, questa, di cultura anglosassone, dove, del

resto, sono centrali gli istituti come la conciliazione e l'arbitrato in sede sindacale e dove parte della giustizia del lavoro viene amministrata da tribunali industriali costituiti su base paritetica da rappresentanti di lavoratori e imprese talvolta con la presenza appunto di docenti universitari nel ruolo di terzo e con funzioni di mediazione e sintesi condivisa tra i contrapposti interessi.

Le competenze in materia di certificazione dei contratti non sono del resto attribuite dalla legge Biagi alle singole università in sé considerate, ma a docenti di diritto del lavoro (per espressa previsione normativa i docenti a tempo pieno e che non svolgono attività professionali) che operano in regime di convenzione conto terzi con soggetti privati per svolgere attività di consulenza e assistenza *intra moenia*. E il regime conto terzi è chiaro nell'affidare questa possibilità ai docenti interessati a condizione che non vi osti lo svolgimento della loro prioritaria funzione scientifica e didattica.

Non solo. Va anche tenuto conto che i proventi derivanti dalla attività in conto terzi costituiscono entrate del bilancio delle università da destinare, secondo quanto previsto in apposito regolamento di ateneo, in parte al personale docente e non docente incaricato di eseguire il lavoro o che collabora a tali prestazioni e in parte all'università e ai dipartimenti interessati per spese di carattere generale ovvero per spese sostenute per l'espletamento delle prestazioni medesime e per l'acquisto di materiale didattico e scientifico. Una preziosa forma di autofinanziamento degli atenei, insomma, che è stata generalmente destinata dalle commissioni

universitarie per la copertura integrale del costo di contratti di ricerca di neo-laureati e di giovani meritevoli.

Nel promuovere la costituzione di una sede di certificazione universitaria il singolo docente si impegna dunque ad attirare verso la propria struttura universitaria importanti finanziamenti privati, che potranno poi consentire di trattenere giovani studiosi e di indirizzare la ricerca anche verso quei settori che sempre più raramente beneficiano di adeguati finanziamenti da parte del Ministero dell'università e della ricerca.

Né va trascurata la circostanza che, in questo modo, i docenti universitari di diritto del lavoro in regime di tempo pieno possono svolgere attività di consulenza e assistenza a imprese ed organizzazioni di varia natura arricchendo così la propria sensibilità ed esperienza, senza dover necessariamente abbandonare le aule e gli istituti universitari per la professione. Un modello di assistenza attiva al mondo del lavoro peraltro recentemente auspicata anche da una parte del movimento sindacale con riferimento alle funzioni di conciliazione e arbitrato.

L'effetto prodotto dall'atto di certificazione è in ogni caso il medesimo, qualunque sia l'organo che ha effettuato la certificazione del contratto. Così, l'atto di certificazione prodotto presso la commissione istituita in una struttura universitaria non possiede una forza giuridica diversa rispetto a quello prodotto dalla commissione istituita presso un ente bilaterale ovvero una direzione territoriale del lavoro. Se mai il vantaggio delle sedi universitarie è quello di avere una giurisdizione su

tutto il territorio nazionale là dove le altre commissioni hanno ambiti di azione generalmente vincolati e limitati a un dato territorio.

### **3. Oltre la terza missione: un contributo per progettare assieme il lavoro del futuro**

Vi è poi anche una ulteriore motivazione che ha spinto il legislatore a investire sulle sedi di certificazione universitaria. La competenza delle altre sedi di certificazione sembra essere limitata alla applicazione del tradizionale metodo giuridico rispetto alle operazioni di qualificazione e/o interpretazione dei contratti di lavoro. Più peculiare, invece, e, se vogliamo, sistematico appare il contributo offerto dalle commissioni istituite presso le università, le cui indicazioni costituiranno certamente – per la particolare competenza e/o autorevolezza che caratterizza, o dovrebbe caratterizzare, i suoi componenti – un rigoroso e affidabile punto di riferimento per tutte le altre sedi, in merito alla corretta interpretazione degli orientamenti giurisprudenziali e dunque alla formazione di indirizzi unitari, nonché un importante ausilio al corretto funzionamento dell'istituto. Infatti, per espressa previsione normativa, il Ministero del lavoro detiene e cataloga gli studi ed elaborati prodotti dalle commissioni universitarie ai fini della iscrizione all'apposito albo che consente lo svolgimento della attività di certificazione stessa, non solo garantendone a tutti la accessibilità a fini di studio e ricerca, ma anche e soprattutto per la definizione dei codici di buone pratiche e

indici presuntivi in tema di qualificazione dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto.

L'attribuzione alle sedi universitarie di competenze certificatorie si collocava del resto in un più ampio disegno di raccordo e integrazione tra università e mercato del lavoro sotteso alla riforma Biagi.

Già il Libro Bianco dell'ottobre 2001 sollecitava una nuova stagione di patti locali per l'occupabilità dei giovani, assegnando agli atenei un ruolo di regia e di motore rispetto alle grandi trasformazioni del lavoro. E sempre per questa ragione il Libro Bianco invitava le università a compiere uno sforzo straordinario per assicurare a tutti gli studenti una occasione di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione: facilitare la transizione dalla scuola al lavoro.

Proprio per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro e un più stretto dialogo con il mondo delle imprese la riforma Biagi affidava alle università tre compiti centrali: le funzioni di intermediazione dei propri studenti quale leva per ripensare una offerta formativa ritenuta autoreferenziale; la messa a punto di percorsi di alta formazione e ricerca in apprendistato così da integrare la formazione universitaria con i contesti produttivi e di lavoro e, appunto, la certificazione dei contratti di lavoro con particolare riferimento (in origine) alle tipologie contrattuali di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.

È attraverso questi strumenti – utilizzabili prioritariamente anche verso i propri studenti – che Marco Biagi riteneva possibile fare del sistema universitario il

segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico- istituzionali con l'obiettivo di un reale raccordo e integrazione tra amministrazioni periferiche dello Stato, organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale. L'ambizione era quella di sviluppare la certificazione non solo dei contratti ma anche del loro contenuto e cioè le competenze dei lavoratori rispetto a una convinzione sull'avvio di una transizione epocale che avrebbe segnato il passaggio da un mercato del tempo di lavoro a un mercato delle professionalità e di lavoro per progetti. Quello che oggi abbiamo imparato a chiamare lavoro agile o *smart working*, a ben vedere.

Per queste ragioni pare limitato parlare, per la certificazione in ambito universitario, di attività di terza missione.

Tra gli osservatori - e anche tra non pochi docenti di diritto del lavoro che, per espressa previsione legislativa, sono i principali attori che animano le sedi di certificazione costituite presso le università - la certificazione promossa dagli atenei viene infatti comunemente e semplicisticamente spiegata e qualificata in termini di "terza missione" e cioè quale attività terza (rispetto alle due finalità primarie degli atenei: ricerca e didattica) prestata a favore del territorio, delle imprese e della società in generale. Così non è però, almeno nelle intenzioni del legislatore e del suo originario ideatore. Vero è infatti che Marco Biagi - aspramente criticato per questa sua innovativa visione del ruolo delle università e della alta formazione in generale - vedeva piuttosto nella

certificazione – come anche nel *placement* universitario e nell'apprendistato di terzo livello, disciplinati per la prima volta dalla stessa legge Biagi – uno stimolo per ripensare dalle fondamenta la stessa didattica e la ricerca universitaria quali veri ambiti prioritari per un impegno “militante” e totalizzante delle università e dei docenti verso la società, le persone, il territorio, le imprese. Una didattica e una ricerca pensate e sviluppate non più per rispondere agli interessi dei professori e delle loro carriere. Una didattica e una ricerca pensate e sviluppate piuttosto per le persone, per le imprese e per il territorio anche perché capaci di compromettersi con la realtà, di autofinanziare la ricerca, di portare nelle aule casistiche concrete, di sviluppare ricerche e pubblicazioni non solo in funzione dei concorsi universitari, ma anche e soprattutto in modo tale da offrire un contributo concreto alle questioni urgenti che le società contemporanee sono chiamate ad affrontare. Una didattica e una ricerca mai calate dall'alto e mai guidate da una presunta (ma tutta da dimostrare) superiorità intellettuale, ma sempre in dialogo paritario con il mondo esterno, nella logica del servizio e nella convinzione che l'insegnamento e la ricerca debbano partire sempre dai (e alimentarsi con i) dati di realtà.

**V.**  
**LA CERTIFICAZIONE PRESSO IL**  
**CENTRO STUDI MODENESE DEAL**  
**(DIRITTO, ECONOMIA, AMBIENTE, LAVORO)**

**1. Alle origini della certificazione presso il centro studi modenese DEAL**

*Ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

*Il Direttore Generale della tutela delle condizioni di lavoro  
VISTO l'articolo 76, comma 1, lett. c), del decreto legislativo  
n. 276 del 2003;*

*ACQUISITA la documentazione, in conformità alla richiesta  
avanzata all'Università Modena e Reggio Emilia - Centro  
Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"*

*DECRETA L'iscrizione all'Albo della Commissione di  
certificazione, presieduta dal Prof. Michele Tiraboschi (Straordi-  
nario di diritto del lavoro – Università degli Studi di Modena  
e Reggio Emilia), del Centro Studi Internazionali e Comparati  
"Marco Biagi" Viale Berengario 51 – 41000 Modena*

*Roma 22 febbraio 2005*

*Firmato*

*Il Direttore Generale (Paolo Onelli)*

È con questo decreto di iscrizione all'Albo delle commissioni di certificazione universitarie che prende ufficialmente avvio, nel solco tracciato dalla legge Biagi del 2003, l'attività di certificazione presso il centro studi

internazionali e comparati (oggi centro studi DEAL) fondato nel 1992 dal professor Marco Biagi e in seguito diretto, dal 2002 fino ai nostri giorni, dal professor Michele Tiraboschi.

Si tratta della prima sede universitaria ad essere autorizzata allo svolgimento delle attività di certificazione. Un dato sorprendente, se si pensa che la richiesta di autorizzazione è del 2005 e che la legge Biagi è del 2003; un dato indicativo del fatto che le università (e i docenti di diritto del lavoro di ruolo chiamati a presiedere queste commissioni) non hanno certo dato avvio a una serrata competizione per esercitare queste nuove funzioni previste, come possibilità ed opportunità, dalla legge. Se mai è vero che critiche, polemiche e accuse, ampiamente diffuse in quel tempo nella comunità accademica verso la certificazione e la legge Biagi in generale, hanno a lungo ritardato l'avvio delle commissioni presso le sedi universitarie spingendoci così, a un certo punto, a rompere gli indugi. Una sorta di *fair play*, il nostro, in attesa che qualcun altro facesse il primo passo essendo alcuni di noi già direttamente coinvolti nella elaborazione, attuazione e difesa convinta della stessa legge Biagi e delle sue buone ragioni.

Intestarci un primato, in quella fase dedicata alla difesa del pensiero e della elaborazione progettuale di Marco Biagi, non era il primo dei nostri pensieri. E del resto, come ampiamente documentato, il nostro centro studi modenese aveva già avviato diversi studi progettuali e alcune prime sperimentazioni della certificazione

seppure su base locale e nell'ambito circoscritto dei servizi di cura e di assistenza alla persona.

Traccia di questa progettualità si trova in un accordo tra il nostro centro studi internazionali e comparati modenese e l'assessorato attività produttive della Regione Emilia Romagna (delibera della Giunta regionale 14 novembre 2000, n. 2000/1980) finalizzato ad avviare una sperimentazione su scala regionale del modello della volontà assistita e che poi ha avuto uno sviluppo operativo (nell'ambito del "Progetto Anziani" della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e del Comune di Modena) limitatamente alla certificazione volontaria dei rapporti di lavoro instaurati con figure professionali riconducibili alla denominazione di assistenti alla persona disabile e alla famiglia, volto a garantirne la piena conformità rispetto alla disciplina legale e contrattuale vigente, anche nella prospettiva della codificazione di una più ampia procedura di certificazione amministrativa dei rapporti di lavoro secondo quanto successivamente indicato nel Libro Bianco del Governo del 3 ottobre 2001. È qui che nasce la certificazione dei contratti di lavoro che è poi entrata nella legge Biagi come ambito privilegiato del raccordo tra contratto e mercato del lavoro.

Da qui, sempre a inizio secolo, il patto locale per la città di Modena nell'ambito del progetto Serdom, dove si coniugava la certificazione dei contratti di lavoro con la certificazione delle competenze professionali degli operatori chiamati ad assistere le famiglie e le persone con disabilità e anche una iniziativa molto formativa con la

Fondazione Del Monte di Bologna e Ravenna che prevedeva un meccanismo di certificazione volontaria dei rapporti di lavoro instaurati con figure professionali riconducibili alla denominazione di “assistenti alla persona disabile e alla famiglia”, volto a garantirne la piena conformità rispetto alla disciplina legale e contrattuale vigente.

Nel modello di certificazione predisposto nell’ambito del progetto anziani della Fondazione del Monte, la sede di certificazione era sì una struttura universitaria. Tuttavia, copia del contratto certificato, per avere valore ai fini del processo certificatorio del singolo contratto di lavoro ma anche di accreditamento delle imprese che intendevano partecipare al progetto, doveva essere depositato (a cura del prestatore di lavoro) presso le sedi indicate dalla Fondazione del Monte, e cioè presso una delle strutture sindacali (a scelta del lavoratore) a cui spettava in ultima istanza il compito di ratificare e avallare “politicalmente” il modello certificatorio (occasione, questa, per il sindacato anche per prendere un primo contatto con lavoratori fino ad allora raramente intercettati e anzi invisibili per le strutture di base della rappresentanza dei lavoratori e di regola ingaggiati dalle famiglie nella più totale informalità).

## **2. Una storia fatta di persone e non solo di numeri**

Il resto, dalle prime timide e testarde sperimentazioni modenesi all’agognato riconoscimento legislativo, è

storia nota, almeno tra gli addetti ai lavori, e si trova ampia documentazione (e discussione) nella letteratura scientifica che ha accompagnato l'inquadramento e lo studio della legge Biagi di riforma del mercato del lavoro. È indubbiamente di grande soddisfazione per noi constatare che alcuni oppositori della legge Biagi e della stessa certificazione nel tempo hanno cambiato idea, se è vero che operano oggi, anche con ruoli di peso, presso sedi di certificazione universitarie o se ne avvalgono, in qualità di professionisti e avvocati, consigliando il ricorso alla certificazione per i contratti delle imprese che assistono.

A venti anni dalla istituzione della nostra commissione, un primo bilancio della nostra esperienza lo possiamo trarre dai numeri.

Sono circa 25.000 le istanze di certificazione ricevute dal 2005 ad oggi, che hanno portato a circa 22.500 provvedimenti formali di certificazione. Più recente è il nostro impegno nelle attività di conciliazione volontaria, con numeri decisamente più bassi (le conciliazioni effettuate sono quasi 1.000) anche per la nostra scelta di non intrattenere o alimentare rapporti organici e apparentamenti con studi legali a garanzia della terzietà che la previsione di legge ci impone di seguire rigorosamente.

Rispetto a queste 25.000 istanze abbiamo registrato solo tre ricorsi in giudizio dovuti non tanto alla procedura di certificazione in sé ma all'avvio di iniziative mirate e pilotate di contenzioso. In un caso da parte di un sindacato che si è mosso anche in termini antagonistici verso altri sindacati che avevano sottoscritto accordi collettivi

nell'area delle collaborazioni su cui faceva leva il provvedimento di certificazione. Nell'altro caso in relazione al regime degli appalti dove il ricorso alla certificazione del contratto ha consentito di confermare le scelte organizzative del datore di lavoro.

Rispetto a questo contenzioso, del tutto marginale sul totale dei contratti certificati, ci si riferiva precisamente a due su contratti di collaborazione coordinata e continuativa (dove il giudice ha riqualificato i collaboratori come lavoratori subordinati per vizio del consenso trattandosi di personale extracomunitario) e un ricorso su un contratto di appalto di servizi (dove la magistratura ha confermato, in primo e in secondo grado, la certificazione precedentemente emessa).

Un bilancio che appare positivo, rispetto alle finalità di legge di deflazionare il contenzioso lavoristico, e che è stato reso possibile grazie allo sforzo costante di valorizzare sempre la sostanza sulla forma, al fine di colmare l'enorme scarto tra il quadro legale e la prassi applicativa.

Un bilancio che, scavando sotto l'imponente montagna di carte, provvedimenti di certificazione e materiali istruttori, fa emergere una storia fatta non solo di freddi numeri ma anche e soprattutto di persone, stimolanti collaborazioni professionali e anche solide amicizie che, negli anni, hanno contribuito alla reputazione e alla efficienza della nostra commissione. Chi scrive, in un modo o nell'altro, è debitore verso centinaia di persone, a partire da collaboratori storici e tanto preziosi, come Flavia Pasquini, Davide Venturi, Lorenzo Maria Pelusi,

Irene Tagliabue e Gabriele Gamberini, che, con passione e lealtà, hanno lavorato fianco a fianco con noi, con autorevolezza e in alcuni casi con ruoli di responsabilità, per lunghi anni.

Una storia di condivisione e crescita personale per tutti noi che, non da ultimo, ha permesso di consolidare competenze professionali, rapporti basati su stima e fiducia reciproca, nonché, grazie alle risorse economiche recuperate attraverso la certificazione, di investire su giovani di alto profilo e finanziare oltre cento assegni di ricerca per un valore economico pari a quasi due milioni e mezzo di euro. A questo valore economico va poi aggiunto il valore intangibile di una quantità sterminata di studi, pubblicazioni, ricerche il più delle volte condotte in collaborazione con ADAPT, l'associazione fondata da Marco Biagi nel 2000 proprio al fine di promuovere e alimentare un nuovo modo di fare università.

Ma il debito umano va oltre la pur vasta cerchia dei commissari del passato e del presente a cui va tutta la nostra stima e gratitudine. Grazie alle attività della commissione è stato infatti possibile instaurare anche una rete preziosa di relazioni con imprese, operatori, consulenti, sindacalisti ed enti ispettivi da cui abbiamo imparato molto e che ci ha consentito di avvicinare la ricchezza della casistica di un diritto in azione, grazie alle oltre 1.000 convenzioni di collaborazione e partenariato che sono state nel tempo attivate.

Una "lettura" dell'istituto che, dal canto nostro, si basa su storie di quotidianità tramite le quali abbiamo avuto modo di analizzare nell'ottica della certificazione quasi

25.000 contratti, principalmente di lavoro e di appalto. Il che significa, per i commissari che hanno contribuito alla buona riuscita della attività, non solo aver analizzato un così elevato numero di contratti, ma anche aver incontrato personalmente e così fatta propria l'esperienza di decine e decine di migliaia di lavoratori ed imprese.

Un osservatorio indubbiamente privilegiato, quello della commissione, in ragione del contributo che ha fornito tanto alla elaborazione progettuale della normativa di riferimento, quanto a una prima convinta sperimentazione sul campo dell'istituto, potendo assumere anche un ruolo formativo e informativo come commissione universitaria. Da un lato, l'attività giuridica sottesa alla certificazione ha notevoli impatti anche sulla didattica universitaria, tramite la scrittura e il costante aggiornamento delle formule contrattuali contenute nei manuali utilizzati dagli studenti. Sul piano informativo, la commissione cura da anni un bollettino periodico della certificazione, con l'obiettivo di rendere noto e promuovere il corretto ed efficace utilizzo della certificazione. A tal proposito, condividendo con i lettori i tanti anni di esperienza, le molteplici attività della Commissione e le relative casistiche, il bollettino si propone come guida per gli operatori e per le imprese fungendo, da un lato, da approfondimento teorico-concettuale e, dall'altro lato, da strumento di supporto pratico-operativo per dirimere le quotidiane questioni giuslavoristiche.

In conclusione, pur in presenza di alcune zone d'ombra, riteniamo il progetto della commissione particolarmente positivo e ancora centrale in un mondo del

lavoro in continua evoluzione e che presenta sempre più zone grigie e spazi di incertezza.

### **3. Una storia che si documenta e si legittima anche attraverso i numeri**

Una storia fatta di persone e non solo freddi numeri, abbiamo detto. L'occasione per un bilancio che vuole essere onesto e franco così da non negare, come evidenzieremo nel capitolo conclusivo, alcune criticità dell'istituto soprattutto là dove ci si limita alla apposizione di un "bollino di carta" destinato a incidere su rapporti di lavoro conosciuti solo attraverso i documenti cartolari e non il contatto diretto con gli interessati.

E tuttavia, lasciato ai margini l'intento celebrativo in occasione di un anniversario importante, una storia è basata sui fatti e i numeri documentano fatti che, ovviamente, vanno poi interpretati.

I numeri essenziali sono due e li abbiamo già evidenziati: circa 25.000 istanze di certificazione ricevute e circa 22.500 provvedimenti formali di certificazione. Possiamo ora aggiungere che, rispetto ai venti anni di attività, questi dati si sviluppano dal punto di vista quantitativo in modo costante anno dopo anno, nonostante il progressivo aumento del numero di sedi abilitate non solo a livello universitario.

Alcune oscillazioni si sono registrate solo nel primo quinquennio di attività (2005-2010) sotto le pressioni legate alla contesa politica attorno alla legge Biagi. Questo

anche in ragione della contestuale introduzione nel nostro ordinamento di nuove tipologie contrattuali e delle collaborazioni c.d. lavoro “a progetto” in particolare, che molto interesse e apprezzamento aveva riscosso tra gli operatori. In questa prima fase, dove peraltro restavamo l'unica commissione di certificazione universitaria ad operare, sono state complessivamente sottoposte al vaglio della nostra commissione circa 10.000 istanze.

Da un punto di vista qualitativo, a differenza del primo quinquennio in cui si è registrato un prevalente, se non assoluto, ricorso all'istituto al fine di certificare i contratti di collaborazione a progetto (che rappresentavano circa il 95% delle istanze ricevute), negli ultimi anni si è registrata una maggiore eterogeneità sulle tipologie di contratti o clausole sottoposte a certificazione, nonostante continui a manifestarsi un predominio dei contratti di lavoro autonomo, con particolare riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative.

Emblematici, da questo punto di vista, sono i dati raccolti da gennaio a dicembre 2024 che sono in perfetta linea con l'ultimo quinquennio (2020-2024).

Nel 2024, a fronte di un totale di 729 istanze di certificazione ricevute, si registrano:

- 385 contratti di collaborazioni coordinate e continuative;
- 164 contratti di lavoro autonomo;
- 110 contratti in ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento;
- 66 contratti di appalti e subappalti di servizi;

- 2 contratti di rete;
- 2 borse lavoro.

Nel tempo non sono comunque mancate istante, anche di un certo peso numerico, nell'area dei contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato legate, più o meno direttamente, alla certificazione di modelli organizzativi rispetto alla salute e sicurezza dei lavoratori ovvero alla adozione di determinati regimi dei tempi di lavoro o inquadramenti contrattuali dei lavoratori.

Analizzando più in dettaglio e in prospettiva storica-evolutiva i nostri numeri in una prospettiva storica e di evoluzione in questi venti anni di attività, il primo dato degno di attenzione riguarda il numero delle istanze ricevute dalla commissione: nel periodo che va dal luglio 2005 (data di avvio della prima procedura) al settembre 2007 esso risultava pari, in totale, a 1.269 unità.

Nel primo anno di attività, però, non era stato riscontrato un particolare interesse per l'istituto, come dimostra l'esiguo numero di istanze nel complesso pervenute (soltanto 33).

Che l'istituto abbia catalizzato, via via, un sempre maggiore interesse è invece dimostrato dalle ben 1.236 istanze giunte nel secondo anno di operatività una volta superate le prime diffidenze.

Quanto alla tipologia di contratti in relazione ai quali era stata richiesta la certificazione nel primo biennio di attività, ben 1.214 (il 95,67%) rientravano tra i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto o programma, a conferma di come su tale

tipologia permangono i dissidi interpretativi più stridenti. Soltanto 30 (il 2,36%) erano invece i contratti di apprendistato, 22 (l'1,73%) i contratti di appalto, 1 (lo 0,08%) un regolamento interno di cooperativa, 1 (lo 0,08%) una operazione di distacco, ed infine 1 (lo 0,08%) un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Di estremo interesse risultano poi anche i dati relativi alla provenienza geografica delle prime istanze di certificazione.

Per quanto concerne, in particolare, le Regioni del centro-nord, le istanze del primo biennio di attività pervenivano, come naturale, dalla Emilia Romagna (con 200 istanze inerenti contratti a progetto, 1 contratto di appalto e 30 contratti di apprendistato, complessivamente pari al 18,2% del totale delle istanze pervenute). Anche la Toscana si attestava su un dato che, seppur molto distanziato, ci appariva comunque significativo, con 70 istanze, tutte inerenti contratti a progetto (pari al 5,52% del totale), così come la Lombardia, dalla quale erano pervenute 54 istanze inerenti contratti a progetto, oltre a 2 appalti (pari nel complesso al 4,41% del totale).

Nel nord-est era invece il Veneto l'unica Regione che aveva mostrato di conoscere e di voler sperimentare ampiamente la certificazione, in gran parte anche grazie alla attività promozionale svolta già dalla fine del 2004 dalla Associazione degli Industriali della Provincia di Vicenza e dalla Associazione degli Industriali della Provincia di Treviso. Dal Veneto erano pervenuti presso la sede della commissione, nel primo biennio di attività,

76 contratti a progetto, 15 contratti di appalto, 1 regolamento interno di cooperativa, 1 distacco ed 1 contratto di lavoro subordinato (complessivamente pari al 7,4% del totale). Un ulteriore contratto a progetto (pari allo 0,07% del totale) era poi pervenuto dal Trentino Alto Adige.

Per quanto riguarda le Regioni del nord-ovest, solo il Piemonte si era avvalso del nuovo istituto della certificazione: tra l'altro, le 33 istanze pervenute (pari al 2,6% del totale) erano tutte inerenti contratti di lavoro a progetto.

Prendendo infine in considerazione le Regioni del sud si poteva notare che ben 449 istanze (il 35,38% sul totale) del primo biennio di attività arrivavano dalla Sicilia, tutte inerenti a contratti a progetto nell'ambito della attività di call center. Dal Lazio erano invece venuti 204 contratti a progetto, oltre a 4 contratti di appalto (nel complesso pari al 16,39% del totale), mentre altre 75 istanze (pari al 5,91% del totale) pervenivano dalla Sardegna, altre 46 (pari al 3,62% del totale) dalla Calabria e solo 6 (pari allo 0,47% del totale) dalla Campania. In questi ultimi casi si trattava sempre di collaborazioni a progetto.

Per quanto concerne la tipologia di aziende, in 821 ipotesi (il 67%) si trattava di committenti che svolgevano la propria attività mediante call center (e tale percentuale era un effetto della c.d. circolare Damiano, la n. 17/2006): tra questi, nel 64,55% dei casi (pari a 530 contratti) era stata ottenuta la certificazione.

Dopo venti anni di attività tra le principali tipologie contrattuali sottoposte al vaglio della commissione prevalgono, ancora oggi, quelle afferenti all'alveo del lavoro autonomo: dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro autonomo professionale.

Se, da un lato, il *trend* sul lavoro parasubordinato (che si esplica ancora oggi prevalentemente nel settore socio-sanitario e assistenziale nonché in quello dei call center) ha sempre riportato numeri rilevanti, con netta prevalenza sulle altre tipologie contrattuali (come, del resto, abbiamo visto fin dai primi anni dell'attività della commissione), i dati riferibili al lavoro autonomo professionale sono nettamente in crescita negli ultimi anni (con particolare riferimento ai settori medico-veterinario e consulenziale). A fronte dei primi cinque anni di attività (2005-2010) in cui erano stati sottoposti alla commissione 16 contratti di lavoro autonomo, nell'ultimo quinquennio (2020-2024) il numero risulta sensibilmente cresciuto: 343 contratti di lavoro autonomo.

Una evoluzione analoga è stata registrata per quanto riguarda la certificazione dei contratti di appalto (e subappalto) di servizi (afferenti, prevalentemente, al settore logistico, alimentare e agricolo). Se, infatti, nel corso dei primi cinque anni di attività (2005-2010) erano state presentate 43 istanze di certificazione aventi ad oggetto contratti di appalto, nell'ultimo quinquennio (2020-2024) si registrano 263 istanze sulla richiamata tipologia contrattuale.

Diversamente deve essere impostata l'analisi sui contratti aventi ad oggetto attività da svolgersi in ambienti

confinati e/o sospetti di inquinamento, per i quali vige l'obbligo di certificazione (al ricorrere di talune condizioni già richiamate) dal 2011.

Nel 2024 abbiamo ricevuto 110 istanze per gli ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento, di cui: 96 contratti di subappalto; 9 contratti di somministrazione di lavoro; 3 contratti di appalto; 1 contratto di subfornitura; 1 accordo di distacco. Un trend che è possibile riscontrare almeno nell'ultimo quinquennio (2020-2024).

Infine, con riferimento alle tipologie di aziende che hanno presentato istanze, sebbene ci sia ancora, come in passato, un forte posizionamento delle committenti, soprattutto nell'ambito delle esternalizzazioni sempre più spesso sono gli appaltatori (o subappaltatori) ad interessarsi all'istituto: sia per ottenere gli effetti legali previsti dalla normativa, sia per poter spendere la certificazione in termini reputazionali sul mercato del lavoro.

Per una analisi più approfondita e sistematica di questi dati sarebbe importante ora, anche in chiave di *benchmark*, l'avvio di una reportistica di dettaglio da parte del Ministero del lavoro che, come detto, raccoglie i dati elaborati da ogni singola commissione di certificazione attiva. È solo questa attività, che va oltre l'esperienza di una singola commissione, che può dirci con un elevato grado di attendibilità cosa è la certificazione oggi e in quale direzione è cresciuta nel tempo tanto con riferimento alla provenienza geografica delle istanze che in relazione alle tipologie di certificazioni attivate.

**VI.**  
**IL QUANDO E (ANCORA) IL COME**  
**DELLA CERTIFICAZIONE**

**1. I modi e i tempi della certificazione**

La certificazione è una procedura di carattere volontario coerentemente alla sua natura di strumento a sostegno della effettiva volontà delle parti contrattuali nell'ambito di relazioni del tutto peculiari, come quelle che si sviluppano nei contesti produttivi e di lavoro, dove asimmetrie informative e rapporti di potere non consentono di ritenere paritaria la posizione di forza dei soggetti contraenti.

Chi è interessato a ottenere un provvedimento di certificazione – e beneficiare delle prerogative giuridiche che lo accompagnano – deve pertanto presentare apposita istanza a una delle commissioni indicate dalla legge. Il legislatore non interviene sul punto e non impone peraltro, almeno con riferimento a tutte le sedi di certificazione, la formale adozione di un preciso regolamento procedurale.

Come commissione istituita venti anni fa, in una fase in cui nessuno pareva interessato allo strumento e si registrava una totale assenza di prassi, abbiamo così adottato e formalizzato un preciso regolamento attorno a cui ancorare le nostre attività e le nostre decisioni finali (sebbene la legge non lo richieda per le università) e abbiamo messo a punto, partendo da zero e cioè nella più

totale assenza di regole, modelli e prassi procedurali, una ricca gamma di moduli e formulari che poi sono stati presi a riferimento da molte altre commissioni. La modulistica vigente, frutto di successive elaborazioni e sperimentazioni condotte sul campo, è pubblicata in modalità aperta sul sito del Dipartimento di economia Marco Biagi, alla sezione [Modulistica](#) del centro studi DEAL che ospita la commissione di certificazione.

Per attivare concretamente la procedura di certificazione e renderla funzionale rispetto alle molteplici esigenze pratiche delle parti contrattuali, abbiamo subito pensato di dividere l'attività di certificazione in due fasi: la procedura formale di certificazione, che prende avvio con l'istanza ufficiale di richiesta di certificazione delle parti e che va comunicata contestualmente anche all'ispettorato del lavoro, e una fase istruttoria volta a comprendere, in via preliminare, le possibilità reali di una pronuncia positiva da parte della nostra commissione di certificazione. Questo anche al fine di integrare e correggere in corso d'opera lo schema contrattuale che si vuole certificare così da allinearsi alle previsioni di legge che regolano la singola fattispecie.

L'*istruttoria sostanziale*, che nella prassi della commissione di certificazione del nostro centro studi è la fase più importante e qualificante ben oltre l'apposizione formale di un "bollino" su un contratto di carta, può anche consistere nello svolgimento delle audizioni delle parti (disgiuntamente, in modo da garantire riservatezza e genuinità delle dichiarazioni rese dai lavoratori) e/o nella effettuazione di un sopralluogo presso la sede aziendale

o nei luoghi di svolgimento dei lavori oggetto del contratto sottoposto a certificazione, cosa che avviene soprattutto, rispetto alla nostra prassi, nell'ambito della procedura di certificazione dei contratti di appalto.

Nella prassi della nostra commissione l'audizione, là dove ritenuto opportuno, può essere svolta anche in audio e/o video conferenza, o comunque attraverso l'utilizzo di eventuali sistemi telematici in uso presso la commissione, diretti a consentire lo svolgimento della istruttoria sostanziale anche a distanza.

In questa fase le parti, se lo ritengono opportuno, possono farsi assistere da un rappresentante delle organizzazioni sindacali o delle associazioni datoriali o da un professionista abilitato (avvocato, consulente del lavoro o commercialista) di loro fiducia.

Nel caso in cui una o entrambe le parti non siano disponibili a procedere con l'istruttoria sostanziale o a fornire i chiarimenti richiesti, il procedimento rimane sospeso, fino al venir meno della suddetta causa ostativa.

La procedura di certificazione, una volta attivata, si conclude con un provvedimento che potrà essere di certificazione, in caso di accertata aderenza tra il dichiarato contrattuale e il suo contenuto reale determinato dalla modalità di concreto svolgimento della prestazione rispetto alla normativa di riferimento. Là dove invece non si registrasse una corrispondenza tra il documento cartolare e la sostanza reale del rapporto, la procedura termina con un provvedimento formale di rigetto.

Rispetto al regolamento e alla relativa prassi della nostra commissione modenese i tempi della certificazione sono davvero contenuti, nella consapevolezza che la tempestività e l'efficienza sono elementi che qualificano il servizio di certificazione a beneficio degli utenti.

La procedura dovrà in ogni caso concludersi entro trenta giorni (termine ordinatorio) dall'avvio della stessa o dalla ricezione di eventuali integrazioni necessarie alla conclusione dell'iter certificatorio. La prassi della commissione porta di regola a chiudere il singolo procedimento, con provvedimento di certificazione, entro una settimana dalla ricezione della documentazione necessaria e ciò fermo restando l'ascolto delle parti interessate (con audizioni) là dove ritenuto necessario dal commissario che istruisce la procedura ai fini di verificare l'effettiva (e genuina) volontà di entrambe le parti negoziali. I tempi stretti del procedimento presso la nostra commissione modenese si comprendono invero tenendo appunto presente il fatto che l'iter formale di certificazione è il più delle volte la mera fase terminale e formale di una attività pratica di assistenza e consulenza tecnica prestata già in fase istruttoria preliminare, prima cioè della presentazione della istanza, con tutti i tempi tecnici necessari per le verifiche del caso.

Per completezza va infine precisato che la procedura si ritiene altresì conclusa in caso di rinuncia espressa, anche tramite comunicazione via posta elettronica, attestante il venir meno della volontà del datore di lavoro, ovvero del prestatore di lavoro, di proseguire il procedimento una volta assunta piena consapevolezza da

entrambe le parti dei rispettivi diritti e delle relative responsabilità rispetto agli interessi e alle posizioni giuridiche direttamente o indirettamente oggetto della singola certificazione.

## **2. La fase istruttoria**

In uno stadio procedimentale antecedente alla apertura dell'iter formale di certificazione, la nostra commissione, su richiesta delle parti, svolge dunque, il più delle volte, anche una funzione preliminare di consulenza attiva (cioè non delegata passivamente ai legali del datore di lavoro) e assistenza tecnica di entrambe le parti interessate. Questa è la fase dove meglio si evidenzia la funzione dell'istituto della certificazione in termini di volontà assistita e di verifica delle reali intenzioni anche del prestatore di lavoro o collaboratore.

La vera e propria procedura di certificazione, come anticipato, prende avvio solo con la presentazione della istanza, da inviare mediante posta elettronica certificata all'indirizzo PEC della commissione e per conoscenza all'ispettorato del lavoro territorialmente competente (questo è un punto non chiaro nella legge, ma per prassi ci siamo sempre rivolti non solo alla sede dell'ispettorato del lavoro modenese preferendo rivolgerci anche alla sede ispettiva competente per territorio rispetto ai contratti oggetto di certificazione).

Sono requisiti essenziali dell'istanza (vedi il [modello standard](#)) della nostra commissione nella sezione del sito dedicata alla [Modulistica](#):

- (a) l'esatta individuazione delle parti richiedenti, del loro domicilio e della sede dell'azienda interessata;
- (b) l'indicazione del contratto in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, la prestazione di lavoro, per il quale si richiede la certificazione e della specifica qualificazione negoziale delle parti;
- (c) l'indicazione espressa degli effetti civili, amministrativi, previdenziali e fiscali in relazione ai quali le parti chiedono la certificazione;
- (d) la dichiarazione esplicita che non vi sono altri procedimenti certificatori e ispettivi pendenti e che non sono stati emessi precedenti provvedimenti ispettivi o di diniego di certificazione sulla medesima istanza, oppure, in caso di sussistenza di tali provvedimenti, l'allegazione di copia degli stessi o dei relativi riferimenti identificativi;
- (e) la sottoscrizione delle parti e, nel caso che una o entrambe le parti stesse non siano persone fisiche, l'indicazione della legale qualità dei firmatari.

All'istanza dovranno essere allegati i documenti di identità delle parti istanti, il contratto (o la sua bozza, contenente i dati anagrafici e fiscali delle parti) per il quale si richiede la certificazione, eventuali allegati al contratto nonché ulteriori documenti indicati negli appositi modelli di istanza in base alla tipologia contrattuale richiesta (quali, ad esempio, visura camerale, DUVRI, ecc., come nel caso degli appalti).

La commissione, nel rispetto dell'ordine cronologico determinato dalla data di presentazione, procede alla

valutazione della regolarità e completezza delle istanze e, qualora le stesse risultino irregolari o carenti, provvede a richiedere alle parti le opportune integrazioni.

Ricevuta l'istanza e la suddetta documentazione, la commissione, come previsto dalla normativa di riferimento, procederà a comunicare in modo tempestivo l'avvio della procedura di certificazione all'ispettorato del lavoro territorialmente competente, il quale dovrà inoltrare tale comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti.

Si tratta di un onere richiesto espressamente dalla normativa di legge e finalizzato a permettere alle autorità pubbliche di presentare eventuali osservazioni alle commissioni – eventualmente anche mediante la partecipazione alle proprie riunioni – a conferma della leale e reciproca collaborazione tra i rispettivi organi: ad esempio, in caso di accertamenti ispettivi sul medesimo rapporto sottoposto a certificazione, avviati in una fase antecedente all'inizio dell'iter certificatorio, la commissione valuterà la possibilità di sospendere la procedura di certificazione in attesa di ulteriori chiarimenti circa la situazione pendente davanti agli organi ispettivi.

Sul punto va anche segnalato, rispetto alle prassi della nostra commissione, che è regola invitare l'ispettorato del lavoro a partecipare a tutte le fasi formali della procedura fino al momento di deliberazione della certificazione o del suo rigetto.

Altra prassi da segnalare è quella relativa a richieste di certificazione di tipo "opportunistico", rispetto cioè a

contratti che siano oggetto di contestazione da parte degli enti di vigilanza e ispezione.

Quando l'ispettorato segnala, una volta informato dell'avvio della procedura, che i contratti interessati sono già oggetto di un accertamento, la commissione sospende i propri lavori in attesa dell'esito dell'ispezione.

Per contro, là dove l'ispettorato voglia avviare *ex novo* una ispezione su contratti oggetto di certificazione, la commissione non sospende i propri lavori in ragione di uno spirito di leale collaborazione per cui la procedura si ferma solo nella ipotesi, già ricordata, di attività ispettive effettivamente già avviate.

### **3. La modulistica e le formule della commissione DEAL – UniMoRe**

Come si accennava nei paragrafi che precedono, la commissione costituita presso il centro studi DEAL dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha predisposto e perfezionato, nel tempo, appositi modelli di istanza distinti per ogni tipologia contrattuale o ipotesi di certificazione e contenenti le informazioni necessarie per ricevere, da parte della commissione, la richiesta di certificazione. Eventuali istanze difformi dai modelli della commissione sono in ogni caso ricevibili purché risultino esattamente individuati almeno una delle parti richiedenti nonché il domicilio per le comunicazioni, in modo che la commissione possa procedere richiedendo le integrazioni necessarie.

Una prima gamma di modelli e formulari riguarda le forme di lavoro flessibili. Da questo punto di vista la prassi della commissione ha sempre posto particolare attenzione al contratto di collaborazione coordinata e continuativa ([qui](#) il modello di istanza) e alle collaborazioni c.d. etero-organizzate ([qui](#) il modello di istanza) rispetto alle quali particolare attenzione viene prestata alla audizione dei collaboratori, ritenendosi centrale la verifica della adesione del lavoratore a un modello di lavoro non dipendente, oltre ovviamente ai requisiti formali stabiliti dalla legge sul coordinamento e l'organizzazione del lavoro.

In questo, come in altri casi, la commissione ha predisposto una serie di domande, parametrata sulle indicazioni offerte dall'ispettorato in via amministrativa e dagli orientamenti della magistratura, volte a verificare la presenza di effettiva autonomia rispetto al concreto svolgimento della prestazione lavorativa del collaboratore, alla sua libertà organizzativa nei tempi e nei modi ritenuti consoni (fermo restando il coordinamento con la committente) nonché all'assenza di richiami e direttive.

A mero titolo esemplificativo sono stati redatti protocolli *ad hoc*, con specifiche domande che permettono alla commissione di indagare l'effettivo modello organizzativo sotteso ai contratti di collaborazione, per due settori peculiari: quello socio-sanitario e assistenziale e quello dei call center.

Tali protocolli sono stati progettati e redatti dalla commissione a fronte della esperienza maturata negli anni,

secondo le peculiarità dei settori richiamati, tenendo altresì conto del fatto che, talvolta, il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative è diretto a garantire una tutela ai lavoratori scongiurando il rischio di ricorrere a rapporti lavorativi non formalizzati e che si pongono al di fuori dagli strumenti giuridici previsti dell'ordinamento italiano.

Analogamente, anche per i contratti d'opera professionale ([qui](#) il modello di istanza) la commissione procede ad adattare, di volta in volta, il tipo di indagine condotta sul rapporto intercorrente tra le parti, sia con riferimento alla tipologia contrattuale prescelta, sia con riferimento alle peculiarità del settore in cui si svolge la prestazione (a mero titolo esemplificativo si possono citare le casistiche affrontate nel complesso settore medico-veterinario nonché nel settore della consulenza).

Un secondo ambito in cui la commissione, forte della propria esperienza in materia di esternalizzazioni, ha previsto specifici protocolli è quello attinente alla valutazione della genuinità dei contratti di appalto e subappalto, di opere o servizi ([qui](#) il modello di istanza). Oltre alla verifica dei requisiti formali richiesti dalla normativa, la commissione, tramite costanti sopralluoghi nelle aziende e nelle sedi di esecuzione dell'appalto, attiva una vera e propria indagine sul campo, diretta ad accertare in modo puntuale (oltre le dichiarazioni formali e le relative "carte") la concreta esecuzione dei lavori e, dunque, l'effettiva genuinità delle esternalizzazioni.

È questo uno degli aspetti più qualificanti, anche a livello reputazionale, del lavoro svolto dalla nostra

commissione. Se infatti, non di rado, vengono presentati alla commissione documenti contrattuali contenenti formalmente tutti gli indici di genuinità previsti dalla normativa e individuati nel corso del tempo dalla magistratura, è solo sul piano sostanziale che possono essere riscontrate e valutate in modo realistico e plausibile ai fini di un procedimento giuridico le principali aree critiche di un processo di esternalizzazione: dalla assenza di coordinamento tra referenti – con conseguenti ricadute in termini di etero-direzione e etero-organizzazione – alle concrete interferenze che si realizzano nella prassi, fino alla introduzione di specifiche e innovative tecnologie, riconducibili al committente e in uso ai lavoratori degli appaltatori.

È dunque solo valutando la fase di effettiva esecuzione del regolamento contrattuale che è possibile accertare la reale genuinità degli appalti e dei subappalti. Per contro, una mera analisi formale del documento contrattuale non potrà che portare a una certificazione di poco peso in relazione a un possibile contenzioso, un “bollino” di carta e poco più.

Emblematico, in questa prospettiva, risulta essere, nella nostra esperienza, l'utilizzo dei software gestionali e operativi nell'ambito dei contratti di appalto e subappalto stipulati nel settore della logistica e del trasporto merci. In tal caso, il protocollo della commissione, tenuto conto di quanto emerge dalle recenti pronunce giurisprudenziali nonché dalla prassi amministrativa e dalle indagini della magistratura, prevede sistematici sopralluoghi nei magazzini in cui si realizzano le attività,

arrivando finanche a instaurare un vero e proprio *assessment* sul modello organizzativo e sul funzionamento delle richiamate tecnologie (anche grazie al coinvolgimento di varie funzioni aziendali, tra cui quella dell'IT). Tecnologie che, potenzialmente, sono in grado di incidere, sempre più spesso, sul potere direttivo, organizzativo e di controllo, influenzando l'effettiva riconducibilità della autonomia organizzativa dell'appaltatore. Tramite una concreta analisi dei software – in termini di disponibilità giuridica degli stessi ed effettiva progettazione delle sue funzionalità – è possibile verificare se l'utilizzo di tali tecnologie è in grado di compromettere la genuinità degli appalti o, al contrario, accertare la reale autonomia che permane in capo all'appaltatore.

Un terzo ambito in cui la commissione ha previsto e sviluppato nel tempo specifiche procedure, anche in ragione delle pressanti sollecitazioni e richieste dalle principali aziende che operano in questo ambito, è quello degli ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento.

In questo caso, come già ricordato, vige un obbligo normativo di certificazione tanto dei contratti di appalto e subappalto ([qui](#) il modello di istanza) quanto dei contratti c.d. "atipici", cioè diversi da quello subordinato a tempo indeterminato ([qui](#) il modello di istanza), nel caso in cui non sia garantito, all'interno della squadra di lavoro, il rispetto del 30% dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

Oltre alla verifica degli indici di genuinità richiesti dalla normativa per la tipologia contrattuale sottoposta al vaglio della commissione (anche tramite l'effettuazione

dei sopralluoghi), quest'ultima – senza né volersi né potersi sostituire al controllo del committente – procede ad accertare altresì la sussistenza dei requisiti necessari per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti e previsti dalla normativa di riferimento.

Con questi accorgimenti procedurali la nostra commissione mette a disposizione delle aziende istanti un elenco contenente l'indicazione della documentazione da fornire in fase di certificazione: dagli attestati di formazione specifica in spazi confinati o sospetti di inquinamento, ai giudizi di idoneità lavorativa contenente l'indicazione di tale specifico rischio, alla esperienza triennale e così via. Tuttavia, merita segnalare che, spesso, si tratta di una procedura con carattere di urgenza in quanto l'obbligatorietà della certificazione è presupposto per avviare i lavori.

Al fine di rispettare, da un lato, le esigenze aziendali e, dall'altro lato, il rispetto della normativa preservando al tempo stesso la serietà degli approfondimenti condotti, la commissione ha progettato uno specifico protocollo che prevede l'emissione di un provvedimento temporaneo di certificazione che si ottiene sulla base della sola documentazione rimessa dalle parti in sede di istanza o di successive integrazioni.

Si tratta di un provvedimento temporaneo deliberato entro cinque giorni dalla ricezione dell'istanza, avente efficacia immediata e destinato ad acquisire efficacia definitiva, consolidandosi gli effetti giuridici già prodotti in via temporanea, decorsi trenta giorni dalla data di

emissione. Entro tale termine, la commissione può far decadere, mediante propria espressa delibera, il provvedimento dalla sua efficacia oppure riformarlo all'esito delle risultanze dell'eventuale supplemento di istruttoria o ricevute e valutate le osservazioni eventualmente presentate da parte delle autorità pubbliche interessate.

Una altra casistica peculiare riguarda la possibilità, per le aziende che operano frequentemente negli ambienti confinati o sospetti di inquinamento, di ricevere l'attestazione di qualificazione volontaria per eseguire i lavori in tale settore.

Si tratta di una ipotesi progettuale di attività di audit, rivolta principalmente ai subappaltatori e/o agli appaltatori, finalizzata alla instaurazione su base volontaria di un sistema di qualificazione delle imprese secondo taluni standard definiti dalla commissione alla luce della normativa di riferimento per la certificazione delle attività di lavoro all'interno degli spazi confinati o sospetti di inquinamento.

Il sistema volontario messo in atto si sostanzia in un controllo periodico (di regola annuale) delle aziende subappaltatrici o appaltatrici ai fini della verifica della loro qualificazione e cioè idoneità a svolgere determinate lavorazioni, con indubbie ricadute anche in termini reputazionali.

Sebbene si tratti di una procedura distinta dalla certificazione vera e propria dei contratti, ne integra i presupposti sostanziali e procedurali consentendo infatti una certificazione successiva più snella e celere perché meno onerosa in quanto avanzata da una azienda

precedentemente “qualificata” cioè valutata e monitorata dalla commissione. Un protocollo, in questo caso, che deve intendersi come propedeutico della vera e propria fase di certificazione.

Ottenuta tale attestazione periodica, l’iter certificatorio può dunque concludersi in soli due giorni esaminando la specifica documentazione inerente al cantiere indicato all’interno del contratto sottoposto al vaglio della commissione.

Nonostante la progettazione di protocolli specifici a seconda delle diverse tipologie contrattuali e dei diversi ambiti e settori in cui gli stessi si instaurano, non mancano ipotesi in cui è necessario personalizzare ulteriormente, in base alla casistica affrontata, le procedure di certificazione.

A mero titolo esemplificativo, è questo il caso affrontato qualche anno fa in merito all’ingresso di un fotografo (prestatore d’opera professionale) all’interno di un gasometro (classificabile come spazio confinato) al fine di realizzare un progetto che avrebbe contemplato una mostra e un libro. Tuttavia, come è immaginabile, il fotografo risultava privo di esperienza triennale all’interno degli spazi confinati, motivo per cui è stato necessario predisporre una procedura *ad hoc* prevedendo, tra le varie misure adattive, l’inserimento del prestatore d’opera all’interno di una squadra di lavoro idonea e rispondente ai requisiti previsti dalla normativa.

#### **4. Il provvedimento di certificazione della commissione DEAL – UniMoRe**

La procedura di certificazione presso la nostra commissione si conclude con l'emissione di un provvedimento deliberato nella prima seduta utile successiva al completamento dell'intera istruttoria. In caso di esito positivo, il provvedimento sarà di certificazione e, in caso di esito negativo, di diniego.

Di norma, gli effetti del provvedimento di certificazione decorrono dalla data della sua emissione.

Tuttavia, nel caso di contratti in corso di esecuzione, tali effetti si producono dal momento di inizio del contratto, 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.

Nel caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti del provvedimento si producono dal momento della sottoscrizione del contratto o della adozione dell'atto con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione.

Sia il provvedimento di certificazione che quello di diniego, per loro natura, devono essere necessariamente motivati e contengono l'indicazione della autorità presso la quale è possibile presentare il ricorso, del termine per presentarlo e dei propri effetti.

Oltre alla motivazione, che sarà conforme alla delibera, all'interno del provvedimento – redatto in forma scritta

dal commissario relatore – vengono riportate, per prassi seguita dalla nostra commissione, tutte le fasi del procedimento nonché gli elementi fondamentali di valutazione e le argomentazioni tecniche utilizzate che diventano patrimonio comune delle parti interessate anche ai fini di un futuro contenzioso.

In questo modo la nostra commissione predispose un documento che va ben oltre il semplice “bollino” di carta documentando punto per punto, con rigorosa argomentazione tecnica, quei passaggi che, rispetto ai contratti certificazioni sono normalmente oggetto di verifica in sede ispettiva e in sede giurisdizionale, fornendo così alle istituzioni interessate le ragioni e i passaggi giuridici che hanno portato al provvedimento.

Parliamo dunque di un complesso, articolato e decisamente oneroso lavoro istruttorio che ci pare tuttavia imprescindibile per offrire un servizio alle parti coerente con le finalità della legge e anche per concorrere a preconstituire gli argomenti difensivi in caso di futura contestazione di quanto le parti hanno manifestato, tanto in termini di manifestazione di volontà che in termini di verifica dell'effettivo comportamento delle parti negoziali in fase di concreta esecuzione del regolamento contrattuale.

In casi specifici, la commissione, nel deliberare sulle singole istanze, può tenere in considerazione anche il complessivo modello organizzativo utilizzato dal datore di lavoro valutando, altresì, oltre al verbale di audizione del prestatore di lavoro firmatario dell'istanza in esame, ulteriori elementi, quali: i verbali di audizione redatti da

altri prestatori di lavoro sentiti nella medesima o in altre occasioni, in considerazione dello svolgimento, da parte di questi ultimi, di incarichi analoghi e/o complementari; le precisazioni fornite in corso di istruttoria dalle parti, ove consentano di ricostruire compiutamente il modello organizzativo utilizzato e, conseguentemente, di valutare il legittimo utilizzo del tipo contrattuale adottato.

**VII.**  
***IL FUTURO DELLA CERTIFICAZIONE:  
DAL BILANCIO AL RILANCIO***

**1. Ritorno al futuro**

Una accusa sempre più frequente – e per certi versi non infondata – che viene rivolta ai giuristi del lavoro è quella di non riuscire a pensare il futuro del lavoro al di fuori degli schemi e dei paradigmi anche culturali e valoriali del Novecento industriale.

In effetti la principale rigidità e inefficienza delle attuali regole del lavoro è legata non a tecnicismi e formalismi giuridici ma a una generalizzata incapacità di pensare il lavoro in una economia post-industriale così da intercettare i bisogni emergenti di una società lacerata perché sta attraversando senza adeguati strumenti e mappe una nuova grande trasformazione per riprendere le parole a noi care di Karl Polanyi.

In termini di bilancio, di una esperienza ventennale come quella vissuta da tutti noi presso la commissione del centro studi DEAL, ci piace allora pensare al nostro lavoro nei termini di una sorta di ritorno al futuro. E cioè ricordare da dove siamo partiti e come nasce la certificazione, proprio per capire cosa esattamente abbiamo fatto in tutti questi anni e cosa ci resta ancora da fare.

In questa prospettiva, che è al tempo stesso esercizio di memoria del passato ma anche di testarda coerenza con una precisa idea di università che si trova raccontata nel capitolo finale della [intervista impossibile a Marco Biagi](#) di tre anni fa, non possiamo non (ri)partire dal patto locale per l'occupazione modenese del lontano 2000. In quell'epoca Marco, con la sua impareggiabile capacità di intravedere e tracciare gli scenari futuri, si era infatti fatto personalmente carico della necessità e della urgenza di organizzare un mercato del lavoro moderno e trasparente nell'ambito dei servizi di cura e assistenza alla persona a quel tempo, come ancora oggi, largamente affidato a rapporti informali e non tutelati.

Incardinato nell'ambito del progetto transnazionale Serdom, finanziato dalla Comunità europea, questo patto si dava come primario obiettivo l'attuazione di iniziative locali volte a promuovere e valorizzare i servizi assistenziali a domicilio, cercando di favorire in termini professionali e contrattualizzati un incontro tra domanda e offerta di lavoro in un settore totalmente deregolamentato. È in questo ambito che nasce, in termini del tutto sperimentali e pragmatici, l'idea di certificare i contratti di lavoro attivati nell'ambito del patto modenese in uno con la certificazione di requisiti minimi di professionalità dei collaboratori.

La certificazione di regolarità contrattuale e professionalità diventava condizione di accesso a questo mercato e condizione per le famiglie per ottenere un sostegno economico da parte del comune e di alcune fondazioni bancarie locali.

Non si poteva richiedere alle famiglie coinvolte nel progetto il ricorso a contratti standard, dai costi insostenibili rispetto ai redditi del nucleo familiare, ma si poteva però immaginare il nuovo e cioè, pragmaticamente, un percorso di regolarizzazione attraverso quei contratti di collaborazione che, più tardi, diventarono i contratti a progetto, uno dei capisaldi della legge Biagi.

Un piccolo esempio, questo da cui siamo partiti in sede di bilancio, della idea di “giurista di progetto” che animava quella innata tensione al fare di Marco Biagi e anche una suggestione rispetto alla originaria e reale funzione della certificazione che nasce infatti con l’ambizione di accompagnare imprese e lavoratori nello sforzo di adattare (e non aggirare) regole vecchie alle nuove esigenze espresse da una economia e da una società in profonda trasformazione. Non è un caso che una buona percentuale delle nostre certificazioni si è concentrata sui servizi di cura e assistenza alla persona dove le esigenze (e le scarse risorse economiche a disposizione) delle famiglie portano il più delle volte ad attivare relazioni irregolari se non totalmente in nero.

Ancora in altri settori non mancano pretese di governare i nuovi scenari del mercato del lavoro con strumenti giuridici del passato. Basti pensare a come si sia pensato di governare l’emergente mercato del lavoro nell’ambito della *platform economy*, rispetto alla quale si è innescata una vera e propria guerra di religione tra tribunali e legislatore rispetto alla questione qualificatoria e al relativo sistema di tutele da riconoscere a tali lavoratori, marginalizzando non poco il ruolo delle parti

contrattali (a livello collettivo e non solo individuale) e la certificazione stessa, che invece poteva essere una valida risposta ai problemi che pone la peculiare modalità organizzativa di questi moderni contesti di lavoro. Il superamento del centralismo regolatorio e della standardizzazione degli assetti normativi e contrattuali del lavoro impone inevitabilmente di fare i conti con una nuova centralità della autonomia negoziale privata, anche di stampo individuale, che richiede tuttavia la collaborazione di sedi autorevoli e terze per evitare o comunque arginare e contrastare odiose prassi di abuso degli schemi giuridici da parte del contraente forte.

È proprio con questo spirito di piena apertura al nuovo, a condizione di paletti e controlli sulla genuinità delle manifestazioni di volontà delle parti contrattuali, che viviamo oggi la ricorrenza dei venti anni di attività pensando certamente a un doveroso bilancio della nostra attività (questo libro vuole esserne una sorta di rendicontazione pubblica oltre la stretta cerchia degli addetti ai lavori) ma anche a un non più rinviabile rilancio in termini istituzionali, progettuali e anche normativi dell'istituto della certificazione.

Da questo punto di vista le singole sedi di certificazione posso molto, lo testimoniano la nascita stessa e i primi timorosi passi della nostra commissione in una epoca antecedente al formale riconoscimento legislativo; e tuttavia il corretto utilizzo di questo istituto non può che dipendere dal funzionamento di un intero «sistema» sia nel rapporto tra le commissioni di certificazioni e le istituzioni chiamate a vigilare sui rapporti di lavoro, che

deve essere leale e trasparente, sia nelle prassi che si instaurano volta per volta con le imprese che avanzano istanza di certificazione e che coprono i costi della procedura, con i loro consulenti legali e soprattutto con i loro dipendenti o collaboratori che devono restare sempre parte attiva e correttamente informata nella costruzione del regolamento contrattuale.

## **2. Luci e anche ombre della certificazione: la necessità di un ripensamento**

Sebbene in non pochi casi sia stata intesa e interpretata come una rigida procedura burocratica – e talvolta utilizzata anche per scopi e finalità non in linea con la legge – la certificazione resta, almeno per chi ha preso parte alla sua ideazione fino alla sua attuazione legislativa con l’approvazione della legge Biagi, uno “strumento” a disposizione di imprese e lavoratori per regolare nel modo voluto e consapevole i rispettivi interessi. Uno strumento in sé non è mai buono o cattivo, dipende tutto dalla competenza e professionalità di chi lo utilizza e dalle finalità che le vengono attribuite nei fatti al di là delle buone intenzioni del legislatore. Un Legislatore che, giova rilevare, anche in stagioni non favorevoli alla legge Biagi, mai ha messo in discussione l’abolizione dell’istituto ovvero la sua rispondenza alle esigenze di certezza e trasparenza di un moderno mercato del lavoro dove la soggettività delle parti negoziali ha certamente sempre più peso e spazio rispetto al passato.

Certo, si potrebbe sempre obiettare – come è uso comune fare da parte di chi non ancora coglie le potenzialità di questo istituto – che la certificazione sarebbe affetta da un “peccato originale”: per quanto la commissione possa supportare le parti, con la dovuta assistenza e consulenza qualificata, nel definire un contratto che sia confacente alle esigenze delle parti e rispettoso del quadro normativo, non ha alcun potere o occasione di monitorarne l’esecuzione e quindi l’effettiva capacità delle parti di attenersi al *voluto negoziale*. È pur vero, però, che a questo limite si potrebbe rispondere con l’idea di ripensare (e ampliare) le funzioni e le competenze delle sedi di certificazione, attribuendo loro anche un potere di controllo e validazione della esecuzione in corso d’opera del contratto certificato. Così come si potrebbe imporre una totale pubblicità dei bilanci delle commissioni di certificazione e una totale trasparenza rispetto ai commissari coinvolti e a eventuali conflitti di interesse, diretti o indiretti, per apparentamenti accademici e professionali, nei confronti di contratti oggetto di certificazione. Il nostro regolamento è chiaro in punto di conflitto di interessi, ma non fatichiamo ad ammettere che una materia così delicata e che tanto incide sulla credibilità dei soggetti certificatori dovrebbe avere una precisa regolazione (e chiare sanzioni) a livello di normativa primaria.

Resta il fatto che il Ministero del lavoro, che pure dispone di tutti i dati più rilevanti sulla attività delle singole commissioni di certificazione, dovrebbe realizzare rapporti periodici utili a informare istituzioni, parti sociali e la stessa magistratura sull’effettivo funziona-

mento e radicamento dell'istituto nella realtà. I dati sono raccolti e se il Ministero non risulta in condizione di effettuare un monitoraggio sistematico e una elaborazione di queste informazioni potrebbe quantomeno aprire le banche dati e gli archivi a gruppi di ricerca terzi o di altri Paesi così da avviare ricostruzioni attendibili.

Altro fronte su cui spingere è quello di un rinnovato rapporto con il mondo della rappresentanza oggi ricercato e lusingato per veicolare “clienti” e non invece per una condivisione di responsabilità nel processo di verifica della corretta attuazione di norme di legge e di contratto collettivo. In questo senso non si può non convenire con Marco Biagi quando, in tema di volontà assistita, richiamava la centralità della bilateralità qualificata che potrebbe essere un valido partner delle commissioni di certificazione magari combinando gli aspetti formali e legali della certificazione con quelli sostanziali relativi alle professionalità e competenze possedute dai lavoratori compiendo così un virtuoso raccordo tra certificazione dei contratti e certificazione delle competenze. Né più né meno di quanto abbiamo già sperimentato, a inizio secolo, nell'ambito del progetto Serdom, dove il giudizio sulla correttezza della tipologia contrattuale utilizzata dalle parti veniva ancorato anche a una attenta verifica della professionalità e delle competenze proprie del singolo collaboratore.

### **3. Le opportunità per un rilancio: le nuove frontiere della certificazione in ambito lavoristico**

Nata come procedura per rispondere principalmente al problema qualificatorio, la certificazione ha del resto progressivamente (e diremmo anche inevitabilmente) esteso il suo raggio operativo – grazie anche alla modifica del quadro normativo avvenuta nel 2010 – arrivando a poter validare anche le singole clausole di un contratto di lavoro e tutti quegli atti gestori del rapporto aventi natura contrattuale. Si pensi, a titolo di esempio, alla certificazione del distacco o alla certificazione della clausola contrattuale relativa all'inquadramento del lavoratore secondo il sistema di classificazione del personale previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dall'impresa.

Nonostante le competenze attribuite espressamente dalla legge, sono diversi gli spazi nell'ambito dei quali le commissioni possono apportare un valido contributo, sia attraverso il procedimento di certificazione che attraverso l'attività di assistenza e consulenza.

Si tratta di stimoli che provengono non solo da quanto emerge dalla prassi giudiziaria ma anche delle continue riforme che vedono costantemente riarticolare il rapporto tra legge e contrattazione collettiva.

Alcuni esempi possono aiutare a cogliere quest'ultimo profilo al quale abbiamo fatto cenno.

Proprio in relazione all'inquadramento contrattuale del lavoratore, i recenti casi trattati dalla magistratura dimostrano in modo inequivocabile quanto possa essere

strategico per le parti potersi rivolgere ad una commissione di certificazione al fine di poter individuare correttamente il livello di inquadramento nell'ambito del contratto collettivo (prima) e sottoporlo alla procedura di certificazione (poi).

Emblematico, da questo punto di vista, è il caso trattato dal Tribunale di Bari (Trib. Bari 21 dicembre 2023, n. 3719) il quale, chiamato ad individuare il corretto inquadramento del lavoratore nell'ambito del contratto collettivo applicato dall'impresa agricola, ha ritenuto infondate le pretese contributive dell'Inps, basate su un diverso giudizio relativo alla attività concretamente svolta dai lavoratori e il presunto livello di inquadramento contrattuale da attribuire loro, dal quale dipende la quantificazione della retribuzione e la relativa determinazione dei contributi previdenziali. A detta dell'ente previdenziale, i lavoratori e le lavoratrici dovevano essere inquadrate nell'area professionale 2 del contratto collettivo provinciale di lavoro di Bari (d'ora in poi, CPL) e non nell'area professionale 3 del medesimo CPL in quanto si sarebbero occupati di tagliare uva da tavola e di riporla in appositi cassetti (l'area 3, invece, è dedicata all'inquadramento del personale che si occupa del taglio dell'uva generico).

Per giungere a questa conclusione, l'Inps aveva raccolto solo le dichiarazioni dell'amministratore dell'azienda e udito qualche lavoratore (non tutto il personale interessato). Il giudice, tuttavia, ha ritenuto che la pretesa contributiva non potesse venire in vita perché l'ente previdenziale non avrebbe assolto adeguatamente l'onere

probatorio. Infatti, per poter essere inquadrati nell'ambito dell'area professionale 2 del CPL di Bari, i lavoratori devono essere dotati di «conoscenze e capacità professionali acquisite per pratica o per titolo», la cui sussistenza nel caso di specie non è stata provata. In altri termini, non basta qualche dichiarazione di pochi lavoratori per rivendicare la riconduzione dei lavoratori nell'area professionale in questione, essendo necessario dimostrare, con ulteriori mezzi probatori, che i lavoratori in questione siano in possesso del livello di professionalità richiesto dal CPL (prova che poteva essere raggiunta, secondo il giudice, anche allegando i *curricula* dei lavoratori).

Questa vicenda giudiziaria, oltre a confermare che i contratti collettivi vanno sempre più nella direzione di organizzare il sistema di inquadramento del personale non tanto, o meglio, non solo in corrispondenza di specifici compiti (cioè le mansioni) ma anche in ragione delle competenze possedute dal lavoratore per poterle svolgere, evidenzia come le commissioni di certificazione potrebbero svolgere anche una importante funzione strategica di prevenzione del contenzioso in materia di inquadramento del personale e professionalità dei lavoratori, che rischia di aumentare nei prossimi anni in ragione di una incertezza applicativa derivante dall'eccessiva "complessità" dei moderni sistemi di classificazione del personale previsti dai contratti collettivi, più incentrati sui livelli di competenza e professionalità che sull'esecuzione di specifici compiti.

Attraverso la procedura di certificazione, che contempla non solo l'audizione delle parti sottoscriventi il contratto di lavoro ma anche la raccolta di documentazione utile ad inquadrare il rapporto e, secondo alcuni regolamenti, anche il sopralluogo negli ambienti di lavoro dove ritenuto necessario, le commissioni avrebbero modo di intervenire per garantire alle parti (e in particolare al lavoratore) un corretto inquadramento della prestazione non solo in ragione dell'attività svolta nel relativo contesto aziendale (non sempre omogeneo) ma anche alla luce delle modalità adoperate in concreto e delle competenze possedute dal lavoratore.

Da non sottovalutare, poi, è il contributo che le commissioni di certificazione potrebbero fornire in termini di assistenza e consulenza alle imprese che partecipino alle gare per l'affidamento di lavori pubblici.

In tali casi, la legge prevede espressamente che l'operatore economico, che non applichi il contratto collettivo nazionale di lavoro indicato nel bando di gara ma ne applichi uno diverso, deve dimostrare all'ente concedente o alla stazione appaltante che il contratto collettivo applicato garantisce i medesimi livelli di tutela (o livelli di tutela più elevati). A tal fine, la legge impone all'operatore economico di presentare una dichiarazione di equivalenza delle tutele, che metta in risalto, rispetto ad alcune voci contrattuali, la parità di trattamento garantita ai lavoratori impiegati nell'appalto.

In tale quadro, le commissioni di certificazione potrebbero fornire un servizio di elevata qualità in favore delle imprese e dei lavoratori perché, attraverso l'attività di

assistenza e consulenza, potrebbero stabilire se e quando il contratto collettivo nazionale di lavoro indicato in un bando di gara e il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato da un operatore economico possano dirsi equivalenti.

Si tratta di un servizio che potrebbe essere erogato non solo nei confronti delle imprese private, che pure hanno bisogno di esibire una dichiarazione di equivalenza che sia affidabile e che sia robusta dal punto di vista della tenuta giuridica, ma anche in favore della pubblica amministrazione, la quale, in carenza di personale qualificato al riguardo, potrebbe affidare alle commissioni di certificazione la verifica delle dichiarazioni di equivalenza delle tutele presentate dagli imprenditori partecipanti alla gara, riducendo così il rischio che tali dichiarazioni possano essere mal valutate e dare luogo al contenzioso da parte di imprenditori esclusi dalla procedura di affido o non aggiudicatari delle gara pubblica.

Le casistiche e gli ambiti di innovazione sono molteplici e, in questa sede, ne abbiamo elencati solo alcuni a titolo di esempio tra i tanti che cerchiamo di presidiare. La creatività non ci difetta e neppure il coraggio di sperimentare con tutte le cautele e precauzioni del caso quando ci sono in gioco diritti e interessi che impattano tanto sulla vita dei lavoratori che sulla sostenibilità delle imprese.

#### **4. La certificazione come strumento di raccordo tra il rapporto individuale e il mercato del lavoro**

La verità è che, dopo una prima fase ventennale di sperimentazione, la certificazione deve ancora dimostrare tutta la sua enorme e sorprendente potenzialità.

Non si può escludere, infatti, che questo istituto, se adeguatamente fatto proprio dalle parti sociali per il tramite della bilateralità, possa rappresentare un valido canale di collegamento tra il singolo rapporto di lavoro e le dinamiche complessive di funzionamento del mercato del lavoro. Un mercato del lavoro che abbiamo definito transizionale per via dei tanti cicli professionali e schemi contrattuali che ogni lavoratore è destinato a incontrare lungo il suo percorso lavorativo.

Se, come molti studi non solo giuridici ma economici e organizzativi dimostrano, più che l'esecuzione di un compito specifico, oggi sono le competenze che stanno assumendo una certa valenza e centralità nel rapporto di lavoro e più in generale nel mercato del lavoro ai fini della occupabilità della persona, la certificazione potrebbe attrarre nella sua orbita anche l'attività di validazione non solo della qualifica o professionalità "oggettiva", quella cioè contrattualmente riconosciuta in fase di stipulazione del contratto di lavoro, ma anche la validazione di una qualifica o professionalità "soggettiva", vale a dire il patrimonio di conoscenze, esperienze, attitudini e competenze che il lavoratore matura nel tempo, per renderle riconoscibili e spendibili anche al di là del singolo rapporto di lavoro.

Attualmente, il processo di certificazione delle competenze si divide tra un sistema pubblico – istituito dal legislatore che ha abilitato diversi soggetti tra i quali non rientrano le commissioni di certificazione, nemmeno quelle di matrice sindacale – e un sistema privato delle qualificazioni e certificazioni di matrice tecnica sviluppato attorno agli standard professionali definiti dall'Ente italiano di normazione.

Non che questi sistemi collidano con i sistemi di classificazione economica e inquadramento giuridico costruiti dalla contrattazione collettiva, ma è piuttosto evidente che chi guida il processo di riconoscimento dei contenuti professionali del lavoro, e, cioè, delle competenze spendibili nel singolo rapporto di lavoro o lungo tutta la carriera lavorativa e professionale, non sono di certo le parti sociali le quali però, più di tutte, sono i soggetti più prossimi al mercato del lavoro e sensibili alle relative dinamiche.

Da qui la necessità che la contrattazione collettiva si faccia carico di riformare i sistemi di inquadramento del personale incentrandoli sul riconoscimento delle competenze che sull'affidamento di “compiti”; una tendenza che del resto è già in atto come dimostrano alcuni rinnovi contrattuali. E in particolare dovrebbe istituire anche dei sistemi e delle procedure che siano utili a certificare il possesso, da parte del lavoratore, di quelle specifiche competenze richieste o comunque attese nel corso della carriera lavorativa.

Non essendo coinvolte a pieno titolo nel sistema pubblico, le parti sociali ben potrebbero sfruttare le deleghe

della legge Biagi disposte in favore della bilateralità per avviare dei percorsi virtuosi volti a valorizzare la professionalità (richiesta o acquisita) dei lavoratori e delle lavoratrici.

Insomma, in conclusione di questo percorso narrativo, che sintetizza in poche pagine venti anni di vita e di variegate esperienze presso la commissione DEAL, non possiamo che richiamare e fare nostre le parole con cui Marco Biagi, nel contributo dal titolo *Progettare per modernizzare* destinato a un volume di Tiziano Treu del 2001, apriva la riflessione destinata a condurre al celebre *Libro Bianco sul mercato del lavoro* del Governo italiano dell'ottobre 2001: «il mercato e l'organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con una velocità sconosciuta sino a un recente passato: non altrettanto avviene per la regolazione dei rapporti di lavoro. In Europa stiamo vivendo una trasformazione epocale che in altri continenti (America, Asia, Oceania) conosce stadi di sviluppo (e di regolamentazione giuridica) più avanzati che segnano, almeno in alcuni Paesi, il passaggio definitivo dalla “vecchia” alla “nuova” economia, e cioè la transizione tra un sistema socio-economico di tipo “industrialista” ad uno nuovo fondato sulle “conoscenze”. Per contro, il modello regolativo dei rapporti di lavoro ancor oggi utilizzato in Italia e, seppur con diversi adattamenti, in Europa, non pare più in grado di cogliere e governare le trasformazioni in atto. Eppure, contrariamente a quanto si è soliti pensare, per dare corpo a una riforma complessiva del diritto del lavoro italiano non sono certo le idee e la progettualità a mancare».

L'istituto della certificazione dei contratti si colloca a pieno titolo in questo solco riformista tracciato venticinque anni fa da Marco Biagi e si caratterizza per il fatto di aver consegnato alle commissioni di certificazione un oggettivo protagonismo, oltre che una evidente e grande responsabilità, nella regolazione dei rapporti di lavoro e nella concreta attuazione delle astratte previsioni di legge. Un rilancio della certificazione, in attesa dei necessari interventi di manutenzione normativa, parte allora proprio da qui, dalla responsabilità con cui ogni commissione di certificazione si fa quotidianamente carico del ruolo e della funzione pubblica che le viene assegnata dalla legge.

# **ALLEGATI**

## **Allegato 1. Normativa e prassi**

### **NORMATIVA ISTITUTIVA**

#### ***Fonti legislative***

[Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*

- Titolo VIII *Procedure di certificazione*
- Capo I *Certificazione dei contratti di lavoro* (artt. 75-81)
- Capo II *Altre ipotesi di certificazione* (artt. 82-84)

[Legge 4 novembre 2010, n. 183](#), *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro* (artt. 30 - 31)

#### ***Prassi amministrativa***

[Circolare del Ministero del lavoro n. 48 del 15 dicembre 2004](#), *Commissioni di Certificazione – Istituzione – Regolamenti interni – D.M. 21 luglio 2004 - Artt. 75 e segg. D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 – Chiarimenti operativi*

[Circolare INPS n. 71 del 1° giugno 2005](#), *Costituzione e funzionamento Commissioni di certificazione ai sensi degli articoli 75-84 del D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*

[Interpello del Ministero del lavoro n. 33 del 19 ottobre 2012](#), *Art. 9, D.Lgs. n. 124/2004 – composizione organismi di certificazione costituiti presso le Università ovvero presso le Fondazioni universitarie – docenti in regime di impegno a tempo definito*

[Interpello del Ministero del lavoro n. 24 del 22 luglio 2013](#), *Art. 9, D.Lgs. n. 124/2004 – composizione organismi di certificazione costituiti presso le Università ovvero presso le Fondazioni universitarie – docenti in regime di impegno a tempo definito*

## **EFFICACIA GIURIDICA DELLA CERTIFICAZIONE**

### ***Fonti legislative***

Art. 79, D. Lgs. n. 276/2003, *Efficacia giuridica della certificazione*

Art. 30, L. n. 183/2010 *Clausole generali e certificazione del contratto di lavoro*

### ***Prassi amministrativa***

[Direttiva del Ministero del lavoro n. 34368 del 18 settembre 2008](#)

[Circolare INL n. 4 del 12 febbraio 2018](#), *Certificazione dei contratti ai sensi degli artt. 75 e ss. del D.Lgs. n. 276/2003 – Enti bilaterali*

[Circolare INL n. 9 del 1° giugno 2018](#), *Attività ispettiva in presenza di contratti certificati ai sensi degli artt. 75 e ss. del D. Lgs. n. 276/03: indicazioni operative*

[Nota INL n. 3861 del 19 aprile 2019](#), *Iniziative di contrasto agli appalti illeciti – certificazione dei relativi contratti – indicazioni operative*

[Nota INL n. 1981 del 4 marzo 2020](#), *Attività ispettiva in presenza di contratti certificati ai sensi degli artt. 75 e ss. del D.Lgs. n. 276/2003 – indicazioni operative*

**CERTIFICAZIONE DI CONTRATTI DI (SUB)APPALTO  
E DI LAVORO “NON STANDARD” DA ESEGUIRSI  
ALL’INTERNO DI LUOGHI CONFINATI O  
A RISCHIO DI INQUINAMENTO**

***Fonti legislative o di secondo grado***

[Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 177](#), *Regolamento recante norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell’articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*

***Prassi amministrativa***

[Circolare del Ministero del lavoro n. 42 del 9 dicembre 2010](#), *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; lavori in ambienti sospetti di inquinamento. Iniziative relative agli appalti aventi ad oggetto attività manutentive e di pulizia che espongono i lavoratori al rischio di asfissia o di intossicazione dovuta ad esalazione di sostanze tossiche o nocive*

[Circolare del Ministero del lavoro n. 13 del 19 aprile 2011](#), *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; lavori in ambienti sospetti di inquinamento. Iniziative relative agli appalti aventi ad oggetto attività manutentive e di pulizia che espongono i lavoratori al rischio di asfissia o di intossicazione dovuta ad esalazione di sostanze tossiche o nocive*

[Interpello del Ministero del lavoro n. 6 del 24 marzo 2015](#),  
*Art. 9, D.Lgs. n. 124/2004 – lavoro a chiamata ex artt. 33 s.s. D.  
Lgs. n. 276/2003 e attività di soccorso e recupero nel settore degli am-  
bienti sospetti di inquinamento o confinati, D.P.R. n. 177/2011*

[Nota INL n. 694 del 24 gennaio 2024](#), D.P.R. n. 177/2011  
*problematiche sui luoghi confinati e ambienti sospetti di inquinamento*

[Nota INL n. 1937 del 7 marzo 2024](#), D.P.R. n. 177/2011 *pro-  
blematiche sui luoghi confinati e ambienti sospetti di inquinamento –  
obbligo di certificazione dei contratti*

## ALBO COMMISSIONI UNIVERSITARIE

### ***Fonti legislative***

Art. 76, D. Lgs. n. 276/2003, *Organi di certificazione*

### ***Decreti***

[Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del  
Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca del 14  
giugno 2004](#)

**Allegato 2.**  
**Approfondimenti del gruppo di ricerca**  
**ADAPT-DEAL**

G. BENINCASA, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi? Il contributo della Commissione di certificazione DEAL dell'Università di Modena e Reggio Emilia*, in *Bollettino periodico della commissione di certificazione del centro studi DEAL – UniMoRe*, 2019, n. 3

G. BENINCASA, *La certificazione dei contratti tra conferme giurisprudenziali e nuove sfide*, in *Bollettino periodico della commissione di certificazione del centro studi DEAL – UniMoRe*, 2022, n. 2

M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori*, 1997-1998

M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno “Statuto dei lavori”*, in *Lavoro e Diritto*, 1999, pp. 571 ss.

M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario*, Fondazione del Monte, 2000

C. ENRICO, M. TIRABOSCHI, *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro*, Giuffrè, 2005

F. PASQUINI, M. TIRABOSCHI, *La certificazione dopo il collegato lavoro (l. 183/2010). Manuale di teoria e pratica*, Il Sole 24 Ore, 2011

G. PIGLIALARMÌ, *Contributo allo studio della certificazione nei rapporti di lavoro*, ADAPT University Press, 2024

G. PIGLIALARMÌ, *La funzione del consulente del lavoro. Nuove prospettive di raccordo tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale*, ADAPT University Press, 2020

P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press, 2014