

Chiarimenti e indicazioni operative

Controlli ispettivi sui contratti certificati

Vitantonio Lippolis - Responsabile del Processo vigilanza presso l'Ispettorato territoriale del lavoro di Modena

Controlli già a partire dalle comunicazioni di trasmissione all'Irl e procedimentalizzazione dell'impugnazione dei contratti certificati. Sono queste alcune delle principali novità contenute nella nota n. 1981 del 4 marzo 2020 per mezzo della quale l'Ispettorato nazionale del lavoro, intervenendo nuovamente sulla relazione tra attività di vigilanza e quella di certificazione, fornisce agli uffici del territorio rilevanti chiarimenti ed indicazioni operative.

La certificazione dei contratti

La certificazione dei contratti di lavoro è stata introdotta dagli artt. 75 e seguenti del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e rappresenta una delle più importanti e discusse novità dell'intera riforma del mercato del lavoro preconizzata da Marco Biagi.

Questo istituto è stato introdotto col dichiarato intento di ridurre la notevole mole di contenzioso (amministrativo e giudiziario) che caratterizza i contratti di lavoro. Difatti l'utilizzo della certificazione come forma di asseverazione avrebbe dovuto comportare, secondo il Legislatore, la riduzione dell'alea che spesso circonda alcune tipologie contrattuali.

Gli organi presso i quali è possibile costituire apposite commissioni col compito di certificare i contratti sono:

- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (D.g. gen. dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali) (1);
- gli Ispettorati territoriali del lavoro (2);
- le Università pubbliche e private, comprese le Fondazioni universitarie, iscritte ad apposito albo presso il Ministero del lavoro (3);
- i Consigli provinciali degli ordini dei consulenti del lavoro, esclusivamente per i contratti di lavoro instaurati nell'ambito territoriale di riferimento nell'ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro ed il C.n.o., con l'attribuzione a quest'ultimo delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi (4);
- gli Enti bilaterali (secondo la circ. n. 4/2018 e la nota n. 3861/2019 dell'Inl, sono legittimati esclusivamente quelli costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. h), D.Lgs. n. 276/2003).

Oggetto della certificazione

Originariamente il testo di legge prevedeva la possibilità di certificare soltanto alcuni contratti

(1) Innanzi a questa commissione si possono certificare esclusivamente i contratti che vedono come titolare del rapporto quei datori di lavoro che abbiano le proprie sedi in almeno due province anche di regioni diverse ovvero per quei datori di lavoro con unica sede di lavoro associati ad organizzazioni imprenditoriali che abbiano predisposto a livello nazionale schemi di convenzioni certificati dalla commissione di certificazione istituita presso il Ministero del lavoro stesso.

(2) Per quanto riguarda l'ambito territoriale di competenza degli organi collegiali istituiti presso gli Ispettorati territoriali del lavoro, l'art. 77, D.Lgs. n. 276/2003, analogamente a quanto previsto dall'art. 413, c. 2, c.p.c. in tema di competenza del giudice del lavoro, stabilisce che le stesse commissioni siano competenti a certificare esclusivamente quei contratti di lavoro che sono stipulati da aziende che hanno la sede (o una loro di-

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

(3) Queste commissioni di certificazione hanno competenza territoriale generale.

(4) In queste sedi possono essere certificati esclusivamente i contratti di lavoro instaurati nell'ambito territoriale di riferimento.

Approfondimenti

di lavoro (intermittente, job sharing, part-time, co.co.pro., associazione in partecipazione, rapporti disciplinati dal regolamento delle società cooperative e appalto).

Col tempo, tuttavia, il Legislatore ha allargato il perimetro di riferimento. Oggi, difatti, la procedura di certificazione può avere ad oggetto:

- tutti i contratti di lavoro;
- le rinunce e transazioni;
- il regolamento interno delle cooperative, relativamente ai contratti stipulati con i soci lavoratori.

La procedura di certificazione è, in linea di principio, volontaria. In alcuni casi, tuttavia, essa rappresenta un vero e proprio obbligo giuridico. È il caso, ad esempio, delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nell'ambito di ambienti sospetti di inquinamento e in luoghi confinati⁽⁵⁾ per i quali il D.P.R. n. 177/2011 prevede che i contratti di appalto (sia esterni che endoaziendali), i contratti di subappalto (solo quelli endoaziendali) e i contratti di lavoro flessibili relativi ai lavoratori impiegati, debbano essere obbligatoriamente certificati quando i lavori si svolgono in quei luoghi a rischio. Il compito della commissione, in questi casi, sarà quello di verificare anche (ma non solo) che il modello organizzativo utilizzato per l'esternalizzazione rispetti le previsioni di legge in tema di sicurezza e qualificazione dell'impresa chiamata ad eseguire i lavori⁽⁶⁾. Con riguardo alle collaborazioni coordinate e continuative, in maniera pleonastica, l'art. 2, c. 3, D.Lgs. n. 81/2015 ha previsto, infine, che le parti possono richiedere alle commissioni la certificazione dell'assenza dei requisiti relativi alla esclusività personale, alla continuità ed all'eteroorganizzazione da parte del committente, caratteristiche che, ove presenti, comporterebbero l'eventuale riqualificazione in termini di subordinazione del rapporto di lavoro.

Criteri di certificazione

Relativamente ai criteri che le commissioni debbono seguire in fase di certificazione il Ministro del lavoro, entro sei mesi dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 276/2003, avrebbe dovuto emanare i c.d. "Codici di buone pratiche"⁽⁷⁾ necessari all'individuazione dei caratteri essenziali di ciascuna tipologia contrattuale. Tali codici avrebbero dovuto rappresentare, nelle intenzioni del Legislatore delegato, una guida per tutte le Commissioni di certificazione e dettare così, in maniera uniforme, i criteri per la qualificazione dei vari contratti di lavoro.

In attesa che il Dicastero, con apposito Decreto, emani i suddetti codici, e al fine di evitare la paralisi dell'attività certificativa, le commissioni sono state autorizzate ad operare - oltre che ovviamente sulla base delle vigenti norme di legge - sulla base di appositi regolamenti interni che le commissioni stesse debbono approvare.

Relativamente ai contratti di appalto (che rappresentano una delle ipotesi più frequentemente richieste), la possibilità di attivare la certificazione è prevista dall'art. 84, D.Lgs. n. 276/2003. Per quanto concerne la procedura, le valutazioni della commissione non possono che partire dal dettato normativo di riferimento rappresentato, in questo caso, dall'art. 1655 c.c. e dall'art. 29, c. 1, D.Lgs. n. 276/2003. Dal raffronto delle due norme emergono, difatti, i criteri che contraddistinguono e legittimano il c.d. appalto genuino che sono:

- 1) l'organizzazione di mezzi, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto;
- 2) l'esercizio, da parte dell'appaltatore, del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto;
- 3) l'assunzione, da parte dell'appaltatore, del rischio d'impresa.

(5) Luoghi sospetti d'inquinamento: "pozzi neri, fogne, cimini, fosse, gallerie e in generale in ambienti e recipienti, condutture, caldaie e simili, ove sia possibile il rilascio di gas deleteri" (art. 66, e 121 TUS); Luoghi confinati: non esiste una definizione normativa; tuttavia si può intendere come tale quello rientrante nelle tipologie richiamate dall'allegato IV, punto 3, TUS, titolato "vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti, silos"

(6) In questi casi l'assenza di certificazione comporta, nei confronti del committente, l'applicazione della sanzione prevista per la violazione dell'art. 26, c. 1, lett. a), D.Lgs. n. 81/2008 (arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da 1.096,00 a 5.260,80 eu-

ro ex art. 55, c. 5, lett. b) TUS).

(7) Art. 78, c. 4, D.Lgs. n. 276/2003: "Entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente Decreto legislativo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio Decreto codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

Approfondimenti

In mancanza dei suddetti “Codici di buone pratiche”, il Ministero del lavoro, per mezzo della circ. n. 48/2004, ha indicato alle commissioni presenti presso i propri uffici periferici, alcune utili indicazioni relativamente ai requisiti che tali contratti debbono possedere affinché possano essere certificati. La successiva circolare n. 5/2011, nel richiamare tali indici, puntualizza che devono formare oggetto di attenta valutazione da parte dei singoli organi:

- la tipologia di attività appaltata;
- l'organizzazione dei mezzi necessari per la realizzazione dell'opera o del servizio da parte dell'appaltatore;
- la durata, determinata o determinabile, dell'attività dedotta nel contratto di appalto;
- la rilevanza delle competenze dei lavoratori impiegati dall'appaltatore a fronte della scarsa rilevanza di attrezzature o beni strumentali;
- la presenza di un considerevole *know-how* aziendale in possesso dell'appaltatore nell'ambito di appalto di lavori specialistici.

I controlli degli organi ispettivi sui contratti certificati

I controlli che gli organi di vigilanza esercitano sulle certificazioni possono essere tanto preventivi quanto successivi all'adozione dei provvedimenti.

Si rammenta, difatti, che l'art. 78, c. 2, lett. a), del Decreto prevede l'obbligo (non solo formale), da parte delle commissioni esterne, di comunicare, all'Itl del luogo ove viene svolta la prestazione lavorativa (8), l'avvio del procedimento. Questa informativa, come più volte ribadito dal Ministero del lavoro, deve poter garantire l'effettiva partecipazione degli enti pubblici al procedimento in questione (9). A tale comunicazione va, pertanto, allegata tutta la documentazione istruttoria presente presso la Commissione (es. contratto, capitolato, tariffari, ecc.), rendendo così praticabile un **primo fondamentale controllo di merito** e l'eventuale partecipazione delle autorità pubbliche al procedimento certificatorio, con facoltà di presentare eventuali osservazioni. In difetto l'Inl, per mezzo della nota n. 1981/2020, in-

vita gli uffici a richiedere alle Commissioni le eventuali integrazioni documentali essenziali a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento certificatorio.

L'assenza della comunicazione all'Itl nei termini previsti dal regolamento interno, ovvero l'assenza della documentazione utile a valutare il contratto da certificare, rappresenta un vizio della procedura che si riverbera, secondo il parere dell'Agenzia, sull'efficacia del provvedimento finale.

Il controllo preventivo risulta determinante soprattutto in presenza di comunicazioni provenienti dalle commissioni istituite presso gli Enti bilaterali che, notoriamente, non hanno alcuna necessità di riconoscimento pubblico e possono, quindi, liberamente costituirsi. Difatti, come chiarito dall'Ispettorato, eventuali provvedimenti di certificazione debbono ritenersi totalmente inefficaci sul piano giuridico qualora gli stessi promanino da Enti bilaterali privi dei prescritti requisiti (10). Le indicazioni operative contenute nella nota dell'Ispettorato del 4 marzo 2020 affermano che questa mancanza va tempestivamente eccepita dagli uffici territoriali destinatari della comunicazione utilizzando un apposito modello all'uopo predisposto dall'Agenzia stessa (v. facsimile all. 1).

Verifiche successive alla certificazione

Per quanto riguarda i controlli successivi all'adozione del provvedimento certificativo l'Inl, per mezzo della circolare n. 9/2018 e della più recente nota n. 1981 del 4 marzo 2020, ha chiarito che la presenza della certificazione non inibisce le verifiche sul contratto da parte degli organi di vigilanza.

Il dato dal quale trae spunto l'Agenzia, difatti, è rappresentato dalla preoccupante proliferazione, avvenuta negli ultimi anni, delle certificazioni dei contratti (principalmente di appalto *labour intensive*) e dal fatto che tale strumento, sempre più spesso, viene utilizzato con intenti fraudolenti essenzialmente mirati ad intralciare il corretto svolgimento dell'attività ispettiva. Pertanto l'Ispettorato, anche allo scopo di uniformarla, ha ri-

(8) Inl, nota n. 3861/2019.

(9) Mlps, note n. 4340/2016 e n. 2964/2018.

(10) Inl, circ. n. 4/2018 e nota n. 3861/2019 secondo cui le certificazioni “possono ritenersi del tutto inefficaci sul piano giuridico, in particolare laddove le stesse siano riconducibili ad

enti bilaterali che non possono ritenersi tali”. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h), D.Lgs. n. 276/2003, infatti, detti enti sono esclusivamente gli “organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative”.

Approfondimenti

tenuto opportuno proceduralizzare l'attività e i comportamenti che il personale di vigilanza deve adottare in presenza di un contratto certificato

e ha, conseguentemente, impartito le direttive che si schematizzano nella successiva tabella.

Tabella di sintesi Procedimentalizzazione attività ispettiva su contratti certificati <i>(Art. 80 e ss., D.Lgs. n. 276/2003; INL, circ. n. 9/2018 e nota n. 1981/2020)</i>		
Attività ispettiva in pendenza di certificazione	Controlli iniziati successivamente alla presentazione di un'istanza di certificazione	<ul style="list-style-type: none"> Il personale ispettivo potrà svolgere, senza preclusioni di sorta, gli accertamenti intrapresi. Gli ispettori informeranno prontamente la Commissione di certificazione adita circa la pendenza dell'accertamento, affinché la stessa sospenda il procedimento certificatorio. Al termine degli accertamenti, il personale ispettivo comunicherà gli esiti alla Commissione onde consentirle di concludere il procedimento adottando le conseguenti determinazioni.
	Controlli iniziati prima della presentazione di un'istanza di certificazione	<ul style="list-style-type: none"> L'organo ispettivo, non appena viene a conoscenza del deposito di una istanza di certificazione, dovrà immediatamente informare la Commissione della pregressa pendenza di accertamenti ispettivi ai fini della sospensione del procedimento di certificazione. L'accertamento proseguirà senza indugio con l'adozione di eventuali provvedimenti. Il personale ispettivo avrà cura di comunicare l'esito dell'accertamento alla Commissione.
Attività ispettiva su contratto già certificato	<ul style="list-style-type: none"> Il personale ispettivo potrà svolgere, senza preclusioni di sorta, gli accertamenti intrapresi. Qualora, al termine dell'attività di vigilanza, siano stati rilevati vizi riconducibili all'erronea qualificazione del contratto ovvero alla difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, il personale ispettivo deve redigere il verbale conclusivo. Il verbale unico deve recare, in relazione al disconoscimento dei contratti certificati (sia di lavoro che di appalto), l'espressa avvertenza che l'efficacia di tale disconoscimento (applicazione delle sanzioni ed eventuali altri effetti derivati quali i recuperi contributivi) è condizionata al positivo espletamento del tentativo di conciliazione obbligatorio presso la Commissione di certificazione oppure, in caso di esito negativo, all'utile proposizione delle impugnazioni previste dall'art. 80, D.Lgs. n. 276/2003. I provvedimenti di certificazione emanati da enti bilaterali privi dei requisiti previsti dall'art. 2, c. 1, lett. h), D.Lgs. n. 276/2003 debbono ritenersi totalmente inefficaci sul piano giuridico (cfr. INL, circ. n. 4/2018 e nota prot. 3861/2019); in questi casi, nel verbale unico, andranno evidenziate le ragioni che hanno portato a ritenere del tutto inefficaci i provvedimenti di certificazione, facendo appunto riferimento all'assenza dei requisiti prescritti dalla legge (es. il requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi delle associazioni che hanno costituito l'ente bilaterale certificatore). In presenza di certificazioni "false", ferma restando la segnalazione all'A.G. del relativo reato (art. 483 c.p.), sarà cura del personale ispettivo e del personale degli Uffici legali, farne espressa menzione all'interno del verbale e successivamente nell'ordinanza ingiunzione. 	

La Dc Vigilanza evidenzia ovviamente che, per i periodi non coperti da certificazioni (es. il provvedimento non ha efficacia retroattiva e non copre, conseguentemente, il periodo in verifica), l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori non incontrerà alcuna limitazione in termini di efficacia.

Gli effetti della certificazione e l'impugnazione del provvedimento

Con riguardo all'efficacia giuridica che consegue al positivo vaglio degli organismi preposti, si rammenta che il contratto certificato acquista "piena forza legale" sia fra le parti, sia nei confronti dei terzi (11).

Da ciò consegue che gli effetti (civili, previdenziali, amministrativi e fiscali) del contratto così certificato permangono, anche nei confronti dei terzi, fintanto che non sia stato accolto con sentenza di merito uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili (fatti ovviamente salvi eventuali provvedimenti cautelari assunti dall'organo giurisdizionale adito). Di fatto, per i contratti certificati, interviene il c.d. principio dell'inversione dell'onere probatorio, in ragione del quale spetta a chi contesta la regolarità del contratto (organi di vigilanza compresi) dimostrare, eventualmente in giudizio, l'invalidità del testo certificato.

Conseguentemente, in presenza di un contratto certificato, chiunque non intenda accettarne gli effetti e voglia quindi invalidarlo, lo deve impugnare richiedendone l'annullamento innanzi al Tribunale in funzione di giudice del lavoro ex art. 413 c.p.c., adducendo i relativi elementi di prova. La contestazione in sede civile non sempre è, tuttavia, possibile. Difatti le ragioni per le quali è consentito procedere all'impugnazione dell'atto certificato sono le seguenti (12):

a) vizi del consenso;

d) erronea qualificazione del contratto;

c) difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione.

L'Inl sottolinea che, data la formulazione dell'art. 80, c. 1, è consentito solo alle parti del contratto impugnare il provvedimento di certificazione per vizi del consenso (13).

Nel caso in cui sia stato eccepito un errore nella sua qualificazione giuridica, la sentenza di accoglimento del ricorso avrà effetto sin dal momento della conclusione del contratto; qualora, invece, venga contestata la difformità del programma negoziale, la sentenza avrà effetto a partire dal momento in cui in cui il giudicato stesso definisce che ha avuto inizio la relativa discordanza.

La norma prevede, tuttavia come condizione di procedibilità, che chiunque intenda impugnare il contratto certificato deve preventivamente ***esporre un tentativo obbligatorio di conciliazione*** innanzi alla commissione che ha emesso il provvedimento. L'eventuale soluzione conciliativa raggiunta in quella sede gode del carattere dell'innoppugnabilità, essendo la procedura prevista conformata alle previsioni contenute nell'art. 410 c.p.c. La comunicazione della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione interrompe la prescrizione e sospende, per la durata del tentativo di conciliazione e per i venti giorni successivi alla sua conclusione, il decorso di ogni termine decadenziale.

Oltre che con ricorso in sede civile, il provvedimento di rilascio (ma ovviamente anche quello di diniego) di certificazione possono essere opposti con ricorso amministrativo al Tar competente per territorio, nel termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento, in queste due ipotesi: violazione del procedimento ed eccesso di potere (14). È quasi superfluo, al riguardo, fare presente che l'eventuale impugnazione in questa se-

(11) Art. 5, c. 1, lett. e), legge delega n. 30/2003.

(12) Vedasi art. 80, D.Lgs. n. 276/2003.

(13) Inl, nota n. 1981/2020.

(14) Si evidenzia che, in linea generale, i vizi di legittimità che comportano l'annullabilità dell'atto amministrativo, secondo una tripartizione consacrata nell'art. 29, D.L.gs. n. 104/2010, sono la violazione di legge, l'incompetenza e l'eccesso di potere.

Non appare chiaro il motivo in base al quale il legislatore delegato abbia inteso limitare il gravame giurisdizionale unicamente alle due suddette ipotesi escludendo a priori il vizio di incompetenza. Inoltre ci si chiede se, allorché il legislatore delegato ha indicato, nella norma in commento, la possibilità di ricorso al Tar per "violazione del procedimento" abbia di pro-

posito voluto restringere il campo d'azione del gravame giurisdizionale amministrativo dei provvedimenti in parola ad una sola delle ipotesi (quella appunto della violazione del procedimento) della più ampia categoria delle violazioni di legge, oppure se abbia utilizzato tale termine con un'accezione più ampia (seppure impropria) comprendente, appunto, tutti i vizi di legittimità che possono caratterizzare l'emanazione del provvedimento amministrativo di certificazione. Al riguardo si ritiene maggiormente plausibile quest'ultima ipotesi, anche perché l'eventuale adesione alla prima aprirebbe il campo a prevedibili quanto motivate censure di legittimità. In definitiva, dunque, si ritiene che il ricorso al Tar sia ammissibile nei confronti degli atti di certificazione che siano affetti da qualunque vizio di legittimità.

Approfondimenti

de si concretizza esclusivamente nei confronti dell'atto amministrativo, restando ovviamente estraneo a tale ambito il negozio giuridico sottostante al provvedimento impugnato. Per inciso si evidenzia che il ricorso giurisdizionale in sede amministrativa è esperibile anche nel caso in cui la certificazione sia avvenuta presso un Ente bilaterale o presso le Università private, atteso che il provvedimento emanato da tali organi con na-

tura privatistica va comunque considerato come proveniente da un "incaricato di pubblico servizio".

Per uniformare l'attività amministrativa ed agevolare l'attività di difesa l'Inl, con la nota n. 1981/2020, ha definito le modalità operative che il personale ispettivo deve seguire qualora necessiti di impugnare un contratto certificato.

Procedimentalizzazione dell'impugnazione dei contratti certificati (Art. 80 e ss., D.Lgs. n. 276/2003; INL, circ. n. 9/2018 e nota n. 1981/2020)	
Tentativo preventivo di conciliazione (da attivare in presenza di erronea qualificazione del contratto o difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'ufficio che ha condotto gli accertamenti deve procedere, previa acquisizione del regolamento interno di funzionamento della Commissione che ha disposto la certificazione, ad esperire presso quest'ultima il tentativo obbligatorio di conciliazione in conformità alle procedure indicate nel medesimo regolamento (v. fac-simile all. 2). ▪ L'ITL avrà cura di informare le altre autorità pubbliche nella cui sfera giuridica l'atto di certificazione è destinato a produrre gli effetti (in particolare Inps e Inail), dell'intenzione di attivare il tentativo di conciliazione, trasmettendo loro ogni utile documentazione. ▪ Nell'istanza è necessario indicare in dettaglio le motivazioni, in fatto e in diritto, che hanno condotto il personale ispettivo al disconoscimento del contratto certificato (vedasi motivo di impugnazione nella successiva fase del ricorso giudiziale). ▪ Qualora la Commissione si trovi al di fuori del territorio provinciale di competenza, si procederà a delegare un funzionario dell'ITL territoriale di riferimento affinché presenzi al relativo tentativo di conciliazione (v. fac-simile all. 3).
Impugnazione giudiziale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In caso di esito negativo del tentativo di conciliazione, l'organo di vigilanza impugnerà il provvedimento di certificazione promuovendo ricorso innanzi al Giudice del lavoro. ▪ Nel contenuto del ricorso va puntualmente indicato il motivo di impugnazione (erronea qualificazione del contratto o difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione), nonché gli elementi di fatto raccolti nel corso della verifica richiamando il contenuto del verbale ispettivo da cui emergono le risultanze degli accertamenti condotti e la documentazione acquisita; se vi siano vizi procedurali (es. violazione di norme poste a presidio della corretta partecipazione delle autorità pubbliche), gli stessi, per ragioni di opportunità, vanno evidenziati anche nel ricorso in sede civile. ▪ In presenza di vizi di legittimità che comportano l'annullabilità dell'atto amministrativo, per proporre ricorso amministrativo al TAR non è necessario esperire il preventivo T.O.C.; in questo caso il termine decadenziale è ordinariamente di 60 giorni dalla notifica del provvedimento; innanzi a tale organo potranno essere eccepiti i vizi relativi all'intera fase certificatoria (es. in relazione alla composizione della commissione, ai requisiti dell'istanza, alla ritualità delle comunicazioni all'ITL, alla validità delle delibere, alla carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione del provvedimento di certificazione ecc.). ▪ Nel giudizio di impugnazione si dovranno chiamare in causa le parti del contratto certificato che, atteso l'interesse che hanno al giudizio, sono da qualificare come litisconsorti necessari.

Effetti della sentenza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In caso di accoglimento del ricorso, il verbale unico, già notificato, potrà ritualmente dispiegare i propri effetti (anche contributivi) rimasti nel frattempo sospesi. ▪ L'ufficio avrà cura di trasmettere alle altre autorità pubbliche coinvolte (in particolare Inps e Inail) gli atti del ricorso. ▪ Dalla data del passaggio in giudicato della sentenza decorrerà il termine di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981 con possibilità, in caso di inadempimento, di redigere rapporto ai sensi del successivo art. 17. ▪ In caso di rigetto del ricorso, il verbale unico col quale venivano disconosciuti gli effetti del contratto certificato perderà ovviamente efficacia e non si potrà, pertanto, dare luogo all'applicazione delle sanzioni e/o dei recuperi ivi previsti.
------------------------	---

Personale ispettivo con poteri di ufficiale di polizia giudiziaria

Si evidenzia, infine, che il personale ispettivo dell'Inl (ma non solo) ha la qualifica e i poteri di ufficiale di polizia giudiziaria. Conseguentemente qualora, nel corso dell'attività di vigilanza, dovessero affiorare indizi di reato, gli ispettori hanno l'obbligo di osservare le norme del codice di procedura penale e, fra queste, anche l'art. 347. All'atto pratico ciò comporta che se, ad esempio, nel corso di un accertamento su un contratto di appalto certificato dovessero emergere indizi di sfruttamento dei lavoratori utilizzati secondo lo schema delittuoso previsto dall'art. 603-bis c.p. (**reato di caporalato**), ovvero elementi per configurare l'ipotesi di **somministrazione fraudolenta** (art. 38-bis, D.Lgs. n. 81/2015), il personale ispettivo avrà l'obbligo di informare la Procura della Repubblica senza necessità alcuna di seguire la procedura tracciata dall'art. 80, D.Lgs. n. 276/2003 (cfr. Inl, nota n. 3861/2019).

Conclusioni

Attualmente si assiste ad una preoccupante proliferazione di certificazioni (principalmente di contratti di appalto *labour intensive*) che, sempre più spesso, viene utilizzata con intenti fraudolen-

ti essenzialmente mirati ad intralciare il corretto svolgimento dell'attività ispettiva.

Per tentare di correggere questa situazione si potrebbero mettere in campo i seguenti correttivi:

- emanazione, da parte del Ministero del lavoro, dei già previsti "codici di buone pratiche" (v. art. 78, c. 4, D.Lgs. n. 276/2003);
- riservare, previa autorizzazione ministeriale, l'emanazione del provvedimento solo agli organi in possesso di comprovati requisiti culturali e professionali idonei a consentire una consapevole attività certificativa;
- prevedere conseguenze, anche sul piano civilistico, in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva e di ingiustificata inosservanza delle eventuali indicazioni provenienti dalle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto è destinato a produrre i suoi effetti;
- eliminare la certificazione postuma (c.d. ora per allora) che può rappresentare una sorta di "sanatoria" di violazioni pregresse e che oggi, molto spesso, ha il solo fine di ostacolare le verifiche ispettive.

Si fa presente, infine, che è stato presentato un interessante Disegno di legge che, cogliendo molte delle attuali criticità, propone una serie di emendamenti all'attuale disciplina (15).

(15) Atto Senato n. 1600 del 6 novembre 2019: Modifiche al Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in tema di

certificazione dei contratti di lavoro.

Approfondimenti



Ispettorato Territoriale di
Prot. n. _____

Fac-simile allegato 1

Luogo, data

*Alla Commissione di Certificazione
presso*

Via n. Città

Pec:

Alla

Società

Via n. Città

Racc. A.r.

Alla

Società

Via n. Città

Racc. A.r.

ITL di

Pec:

All'

Oggetto: Osservazioni ex art. 78, comma 2, lett. a) del D. Lgs. n. 276/2003 – Procedimento di certificazione n. _____ del _____ - Parti: _____

A seguito della comunicazione di codesta Commissione di avvio del procedimento di certificazione in oggetto, si osserva che l'Organo certificatore procedente non appare in possesso dei requisiti abilitativi di cui al combinato disposto di cui agli artt. 2, comma 1, lett. h) e 76, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 276/2003.

In particolar modo l'ente/organismo bilaterale presso cui è costituita codesta Commissione di certificazione non appare espressione di uno o più associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Pertanto, in caso di certificazione del contratto non si riterranno prodotti gli effetti di cui all'art. 79 del D.Lgs. n. 276/2003.

Il Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di _____

Dott. _____

Approfondimenti



Ispettorato Territoriale di

Fac-simile allegato 2

Prot. n.

Luogo, data

Alla Commissione di Certificazione

presso

Via n. Città

Pec:

Alla

Società

Via n. Città

Racc. A.r.

Alla

Società

Via n. Città

Racc. A.r.

ITL di

Pec:

All'

Oggetto: tentativo obbligatorio di conciliazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 80, D.Lgs. n. 276/2003 e ss.mm. nei confronti di _____ e _____

IL CAPO DELL'ISPELTO' TORATO TERRITORIALE DEL LAVORO DI

PREMESSO

- che con verbali di primo accesso/interlocutorio/di accertamento e notificazione del _____ n. ____ e n. ____ redatti rispettivamente nei confronti di ____ (con sede legale in ____) e ____ (con sede legale in ____), sono stati rilevati vizi di cui all'art. 80, comma 1, del D.Lgs. n. 276/2003 inerenti al contratto certificato stipulato in data _____ tra le parti suindicate;
- che nel corso degli accertamenti il personale ispettivo ha avuto notizia dell'avvenuta certificazione del contratto sopraindicato;
- che dall'attività ispettiva svolta è emersa la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva esecuzione e/o l'erronea qualificazione giuridica del contratto;

Approfondimenti

- che il predetto vizio è emerso dagli accertamenti ispettivi che hanno potuto rilevare quanto segue...
(*indicare i fatti ed il ragionamento logico giuridico alla base delle conclusioni ispettive*);

CHIEDE

a codesta Commissione di Certificazione che sia esperito il tentativo di conciliazione, ai sensi dell'art. 80, comma 4, D.Lgs. n. 276/2003 e ss.mm., così come ribadito dalla circolare INL n. 9/2018.

Per tali fini

ELEGGE DOMICILIO

presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di _____

Il Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di _____

Dott. _____

Allegati:

- Provvedimento di certificazione del _____
- Contratto certificato
- Verbale di primo accesso/interlocutorio/di accertamento e notificazione degli illeciti notificato in data _____ i cui effetti sono sospesi nelle more dell'espletamento della procedura di conciliazione/impugnazione (cfr. circ. n. 9/2018)
- Delega eventuale da parte dell'ITL procedente