

# Approfondimenti

Centralità dell'attività di vigilanza

## Certificazione dei contratti e poteri ispettivi: la Cassazione traccia i confini

Vitantonio Lippolis - Ispettorato Nazionale del Lavoro, Direzione Centrale Vigilanza Lavoro e Sicurezza – HSE Manager

Con la **sentenza n. 11276 del 27 aprile 2026** (1), la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione interviene in modo dirimpante sul **rapporto tra certificazione dei contratti di lavoro e poteri ispettivi dell'Inl**, affermando **principi** che, almeno nella loro proiezione più ampia, nessun documento di prassi aveva finora esplicitamente sancito e che sono **destinati a ridisegnare**, in modo significativo, il **modus operandi del personale di vigilanza** e, più in generale, a riconsiderare l'**efficacia** e la **portata** stessa **dell'istituto della certificazione** che, in non pochi casi, purtroppo è stato utilizzato anche allo scopo di sottrarre i contratti al sindacato degli Organi ispettivi.

La pronuncia trae origine da una vicenda concreta, emblematica di una stagione segnata da una **preoccupante proliferazione di certificazioni di contratti di appalto** rilasciate da **organismi di dubbia o inesistente legittimità**: uno scenario che aveva già spinto l'Inl a elaborare, nel corso degli anni, un articolato sistema di istruzioni operative per governare l'attività ispettiva in presenza di contratti certificati. Un sistema che la Suprema Corte, come si vedrà, in parte consacra e in parte smantella.

Il presente contributo analizza la pronuncia ricostruendone il contesto normativo e il percorso applicativo che l'ha preceduta, nella convinzione che solo una lettura integrata – che tenga conto

al tempo stesso del dato positivo, della prassi amministrativa e della nuova giurisprudenza di legittimità – possa restituire gli strumenti necessari per orientarsi in una materia tornata improvvisamente al centro del dibattito.

### Certificazione dei contratti: finalità e quadro normativo di riferimento

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 novità più rilevanti e discusse della riforma del mercato del lavoro preconizzata dal prof. Marco Biagi. L'istituto è stato concepito con il **dichiarato intento** di ridurre la notevole mole di contenzioso amministrativo e giudiziario che caratterizza i contratti di lavoro: l'utilizzo della certificazione come forma di asseverazione avrebbe dovuto comportare, nelle intenzioni del Legislatore, la **riduzione dell'alea che spesso circonda alcune tipologie contrattuali**, rendendo più certa e stabile la qualificazione giuridica dei rapporti sottoposti al vaglio degli organismi preposti (2).

Gli **organismi** presso i quali è possibile costituire apposite Commissioni con il compito di certificare i contratti sono: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (3); gli Ispettorati Territoriali del Lavoro (4); le Università pubbliche e private,

(1) In *One Lavoro*, Wolters Kluwer.

(2) Il fondamento della delega legislativa è rinvenibile nell'art. 5, comma 1, *lett. e*, della legge n. 30/2003 (comunemente conosciuta come "*Legge Biagi*"), che ha attribuito al Governo il compito di introdurre «procedure di certificazione dei contratti di lavoro» al fine di ridurre il contenzioso in materia.

(3) Innanzi a questa Commissione possono essere certificati esclusivamente i contratti che vedono come titolare del rap-

porto quei datori di lavoro che abbiano le proprie sedi in almeno due Province anche di Regioni diverse, ovvero datori di lavoro con unica sede associati ad Organizzazioni imprenditoriali che abbiano predisposto a livello nazionale schemi di convenzioni certificati dalla medesima Commissione.

(4) Ai sensi dell'art. 77, D.Lgs. n. 276/2003, le Commissioni istituite presso gli Ilt sono competenti a certificare esclusivamente i contratti stipulati da aziende che hanno la sede o una

comprese le Fondazioni universitarie iscritte all'apposito albo ministeriale (5); i Consigli provinciali degli Ordini dei Consulenti del lavoro, nell'ambito delle intese definite con il Consiglio Nazionale dell'Ordine (6); gli Enti bilaterali. Con riguardo a questi ultimi – che, come si vedrà, costituiscono il fulcro della vicenda esaminata – è necessario precisare che sono abilitati a svolgere la funzione certificatoria esclusivamente quelli costituiti a iniziativa di una o più Associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 1, *lett. h*), del D.Lgs. n. 276/2003. In assenza di tale requisito, i provvedimenti eventualmente emanati non producono gli effetti propri della certificazione (7).

L'**oggetto della certificazione**, originariamente circoscritto ad alcune tipologie contrattuali tipiche, si è progressivamente ampliato fino a comprendere, per effetto del D.Lgs. n. 251/2004 prima e della legge n. 183/2010 poi, tutti i contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro, ivi compresi le rinunce e transazioni, il regolamento interno delle società cooperative e – fattispecie di particolare rilievo nella prassi operativa – i contratti di appalto ai sensi dell'art. 84 del D.Lgs. n. 276/2003 (8). La **procedura** è, in linea di principio, volontaria; fa eccezione l'ipotesi disciplinata dal D.P.R. n. 177/2011, che ne impone il ricorso obbligatorio per i contratti di lavoro del personale impiegato in ambienti sospetti di inquinamento o in luoghi confinati (9).

Quanto ai **criteri applicati dalle Commissioni**, il Ministero del Lavoro avrebbe dovuto emanare,

entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, appositi **codici di buone pratiche** ai sensi dell'art. 78, comma 4, del D.Lgs. n. 276/2003. Tali codici, tuttavia, non sono mai stati adottati (10). In loro assenza, le Commissioni operano sulla base dei propri regolamenti interni e delle indicazioni fornite nel tempo dall'Amministrazione centrale, tra cui, per quanto concerne i contratti di appalto, la circolare ministeriale n. 48/2004 e la successiva circolare n. 5/2011, le quali individuano gli indici di genuinità dell'appalto che le Commissioni sono tenute a valutare, tra cui: l'organizzazione dei mezzi in relazione alle esigenze dell'opera dedotta in contratto, l'effettivo esercizio del potere direttivo e organizzativo da parte dell'appaltatore sui propri lavoratori, l'assunzione del rischio di impresa (11).

Vale la pena di ricordare, in questa sede, come la **mancata emanazione dei codici di buone pratiche** abbia storicamente **contribuito** a creare una notevole disomogeneità nell'attività certificatoria, favorendo – unitamente all'assenza di qualsiasi requisito di riconoscimento pubblico per gli Enti bilaterali – quella **proliferazione di certificazioni di dubbia o inesistente legittimità** che, come si vedrà nei paragrafi successivi, ha costituito il terreno su cui è maturata sia la prassi operativa dell'Inl sia, in ultima istanza, la pronuncia della Suprema Corte che ne è l'oggetto.

## Effetti della certificazione e rimedi esperibili

Il contratto certificato acquista **piena forza legale** sia fra le parti, sia nei confronti dei terzi (12).

di dipendenza nel territorio della Provincia di riferimento e presso la quale sarà addetto il lavoratore.

(5) Le Commissioni istituite presso le Università hanno competenza territoriale generale, rendendole di fatto le più utilizzate per certificazioni con valenza pluriregionale o nazionale.

(6) L'ambito di competenza territoriale è definito dal regolamento interno della relativa Commissione, con l'attribuzione al C.N.O. delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi (*cf.* Inl, parere 8 maggio 2024, n. 859).

(7) *Cfr.* Inl, circolare n. 4/2018; Inl, nota 19 aprile 2019, n. 3861. Il principio è stato poi codificato nella nota n. 1981 del 4 marzo 2020, con cui l'Inl ha fornito le indicazioni operative applicabili alle certificazioni emanate da enti privi dei prescritti requisiti.

(8) La legge n. 183/2010 (Collegato lavoro) ha ulteriormente esteso la certificazione alle clausole compromissorie, alle tipizzazioni di giusta causa e giustificato motivo, nonché alle rinunce e transazioni.

(9) L'assenza di certificazione nei casi previsti dall'art. 2, comma 1, *lett. c*) del D.P.R. n. 177/2011 comporta, nei confronti del committente, l'applicazione della sanzione relativa al-

la non corretta verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici, prevista dall'art. 26, comma 1, *lett. a*), D.Lgs. n. 81/2008 (arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da € 1.423,83 a € 6.834,44, *ex art.* 55, comma 5, *lett. b*), Tusl). Trattandosi di violazione contravvenzionale in materia di salute e sicurezza, il personale ispettivo adotterà il provvedimento di prescrizione obbligatoria ai sensi dell'art. 301 Tusl.

(10) La mancata adozione dei codici di buone pratiche rappresenta uno dei nodi critici dell'istituto, ripetutamente segnalato in dottrina. Per un'analisi delle possibili soluzioni correttive, si veda V. Lippolis, *Controlli ispettivi sui contratti certificati*, in *Dir. prat. lav.*, 2020, 17, pagg. 1081.

(11) Ministero del Lavoro, circolare n. 48/2004 e circolare n. 5/2011. Gli indici elencati riprendono, nella sostanza, i criteri civilistici di qualificazione dell'appalto genuino desumibili dal combinato disposto dell'art. 1655 c.c. e dell'art. 29, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003.

(12) Il fondamento normativo dell'efficacia *erga omnes* della certificazione è rinvenibile nell'art. 5, comma 1, *lett. e*), della Legge delega n. 30/2003.

# Approfondimenti

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 salvi eventuali provvedimenti cautelari adottati dall'Organo giurisdizionale adito. In altri termini, per i contratti certificati opera il c.d. “**principio dell'inversione dell'onere probatorio**”: spetta a chi contesta la regolarità del contratto – Organi di vigilanza compresi – dimostrare, eventualmente in giudizio, l'invalidità del negozio giuridico certificato. È questo il meccanismo che, nella prassi, ha reso la certificazione uno strumento particolarmente appetibile per chi intendeva “scudare” i propri contratti dall'attività di verifica ispettiva.

Chiunque intenda contrastare gli effetti di un contratto certificato e voglia, pertanto, invalidarlo è tenuto a **impugnarlo** richiedendone l'annullamento innanzi al tribunale in funzione di **giudice del lavoro**, ai sensi dell'art. 413 c.p.c. Le **ragioni** per le quali è consentito procedere all'impugnazione dell'atto certificato sono **tassativamente indicate** dall'art. 80, comma 1, del D.Lgs. n. 276/2003 e si riducono a tre ipotesi: **a)** vizi del consenso – esperibile, tuttavia, dalla sola parte contrattuale e non da soggetti terzi (13); **b)** erronea qualificazione del contratto, con effetto retroattivo dalla data di conclusione del contratto in caso di accoglimento del ricorso; **c)** difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, con effetto a decorrere dal momento in cui il giudicato definisce l'inizio della discordanza (14).

La norma prevede, quale condizione di procedibilità del ricorso in sede civile, che chiunque in-

tenda impugnare il contratto certificato debba preventivamente esperire un **tentativo obbligatorio di conciliazione** innanzi alla Commissione che ha emesso il provvedimento, ai sensi dell'art. 80, comma 4, D.Lgs. n. 276/2003 (15). La comunicazione della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione interrompe la prescrizione e sospende, per la durata del tentativo e per i venti giorni successivi alla sua conclusione, il decorso di ogni termine decadenziale. L'eventuale soluzione conciliativa raggiunta in quella sede gode del carattere dell'inoppugnabilità, essendo la procedura conformata alle previsioni dell'art. 410 c.p.c.

Accanto al rimedio civile, il provvedimento di rilascio della certificazione – ma ovviamente anche quello di diniego – può essere impugnato con **ricorso amministrativo al Tar** competente per territorio, nel termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento, nelle ipotesi di violazione del procedimento o di eccesso di potere (16). L'impugnazione in sede amministrativa si concretizza esclusivamente nei confronti dell'atto amministrativo, restando estraneo a tale ambito il negozio giuridico sottostante. Vale la pena di segnalare che il ricorso giurisdizionale amministrativo è esperibile anche nel caso in cui la certificazione sia avvenuta presso un Ente bilaterale o presso Università private, atteso che il provvedimento da questi emanato – pur avendo natura privatistica – va considerato come proveniente da un incaricato di pubblico servizio (17).

Infine, poiché il provvedimento di certificazione è un atto definitivo avverso il quale non è esperibile alcun ricorso gerarchico, è altresì proponibile il **ricorso straordinario al Capo dello Stato**,

(13) Inl, nota 4 marzo 2020, n. 1981. L'impugnazione per vizi del consenso è riservata esclusivamente alle parti del contratto, stante la natura spiccatamente negoziale del vizio dedotto.

(14) La distinzione tra le due ipotesi *sub b)* e *c)* non è meramente teorica: nell'ipotesi di erronea qualificazione, la sentenza di accoglimento retroagisce alla data di conclusione del contratto, con conseguente integrale operatività dei provvedimenti sanzionatori e contributivi per l'intero periodo; nell'ipotesi di difformità, gli effetti decorrono solo dal momento identificato dal giudicato come inizio della discordanza, con la conseguenza che il periodo anteriore resta “coperto” dalla certificazione.

(15) La disposizione utilizza la locuzione «chiunque intenda ricorrere» al giudice del lavoro, senza distinzione tra parti del contratto e soggetti terzi. È proprio su questa formulazione – e sul suo rapporto con la posizione dell'Organo di vigilanza –

che si concentra un nucleo argomentativo della sentenza n. 11276/2026, come si illustrerà in seguito.

(16) Sulla portata dell'espressione «violazione del procedimento» utilizzata dal Legislatore come limite del sindacato amministrativo, si è discusso in dottrina se essa debba intendersi in senso restrittivo – limitata, cioè, ai vizi procedurali in senso stretto – ovvero in senso più ampio, comprensivo di tutti i vizi di legittimità dell'atto amministrativo. La tesi estensiva appare preferibile, anche perché l'adesione alla tesi restrittiva aprirebbe il campo a motivate censure di legittimità costituzionale per irragionevole compressione del diritto di difesa. In questo senso, V. Lippolis, *Attività ispettiva in presenza di contratti certificati*, in *Dir. prat. lav.*, 2018, 25, pag. 1557.

(17) Il ricorso al giudice amministrativo nei confronti di atti di enti privati che esercitano funzioni certificatorie è ammissibile in ragione della natura pubblicistica della funzione esercitata, ancorché il soggetto che la esercita sia di diritto privato.

per vizi di legittimità, nel termine di 120 giorni dalla notifica (18).

Un cenno merita, infine, la disciplina dell'**efficacia retroattiva della certificazione**, introdotta dalla legge n. 183/2010 (c.d. "*Collegato lavoro*"), che ha aggiunto un nuovo comma all'art. 79 del D.Lgs. n. 276/2003. La norma prevede che, nel caso di **contratti in corso di esecuzione**, gli effetti dell'accertamento dell'Organo certificatore si producano dal momento di inizio del contratto, ove la Commissione abbia appurato che la sua attuazione sia stata coerente con quanto accertato in sede istruttoria anche nel periodo precedente all'attività certificatoria. Questa possibilità di **certificazione "ora per allora"** ha rappresentato, nella prassi, uno degli strumenti più insidiosi a disposizione di chi intendeva paralizzare retroattivamente l'efficacia di un accertamento ispettivo già avviato, ed è stata più volte segnalata dall'Inl come uno dei principali fattori di distorsione dell'istituto (19).

## Procedimentalizzazione dell'attività ispettiva: prassi Inl

Per comprendere appieno la portata della sentenza n. 11276/2026, è necessario ripercorrere il percorso attraverso il quale l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha progressivamente elaborato, nel corso di un triennio particolarmente denso sul piano operativo, un articolato sistema di istruzioni destinate a governare l'attività ispettiva in presenza di contratti certificati. Si tratta di un percorso che non nasce da astratte riflessioni teoriche, ma da una **emergenza concreta**: la proliferazione di certificazioni di contratti di appalto *labour intensive* rilasciate da organismi costituiti *ad hoc*, privi di qualsiasi effettiva rappresentatività, con il solo scopo di creare uno scudo giuridico nei confronti dell'attività di vigilanza (20).

Il primo tassello del sistema viene posto dalla **circolare 12 febbraio 2018, n. 4 dell'Inl**, con la

quale l'Agenzia affronta frontalmente il tema degli Enti bilaterali privi dei requisiti di legge. Il documento ribadisce in modo esplicito che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, *lett. h*), del D.Lgs. n. 276/2003, **possono definirsi Enti bilaterali** – ai fini dello svolgimento delle attività loro demandate dal decreto, ivi compresa la certificazione – soltanto quei soggetti costituiti a iniziativa di una o più Associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Qualora tale **requisito sia carente**, l'organismo non può ritenersi un ente bilaterale abilitato e, men che meno, legittimato a svolgere l'attività di certificazione. La conseguenza pratica è che il **personale ispettivo potrà operare**, nei confronti dei provvedimenti certificati da tali "pseudo enti", **senza tenere minimamente conto delle preclusioni tipiche dell'atto certificativo**, adottando subito anche ogni eventuale provvedimento di carattere sanzionatorio (21). È questa, come si vedrà, la **stessa conclusione** a cui perverrà la **Corte di Cassazione con la sentenza n. 11276/2026**: la circolare Inl la precede di oltre otto anni.

Il secondo e più organico intervento è rappresentato dalla **circolare 1° giugno 2018, n. 9 dell'Inl**, con la quale l'Agenzia – in parziale discontinuità rispetto all'impostazione della Direttiva ministeriale 18 settembre 2008, che di fatto invitava gli Organi di vigilanza a concentrare le verifiche sui contratti non certificati (22) – afferma con chiarezza che **la presenza di un contratto certificato non inibisce le verifiche degli ispettori del lavoro** e individua così una puntuale procedimentalizzazione dei comportamenti che il personale di vigilanza deve adottare nelle diverse situazioni che possono presentarsi. La circolare distingue **tre scenari operativi**: i controlli avviati successivamente alla presentazione di una istanza di certificazione ancora pendente; i controlli già in corso al momento del deposito di una successiva istanza; e – scenario di gran lunga

(18) Cfr. artt. 8 e ss., D.P.R. n. 1199/1971.

(19) Il tema rimane attuale e non ha trovato, a tutt'oggi, soluzione legislativa.

(20) Il fenomeno è descritto con efficacia nella nota Inl n. 1981 del 4 marzo 2020, ove si dà atto della «preoccupante proliferazione, avvenuta negli ultimi anni, delle certificazioni dei contratti principalmente di appalto *labour intensive*» e del fatto che «tale strumento, sempre più spesso, viene utilizzato con intenti fraudolenti essenzialmente mirati ad intralciare il corretto svolgimento dell'attività ispettiva».

(21) Cfr. Inl, circolare n. 4/2018. La formula citata nel testo è

riprodotta pressoché testualmente in tutti i successivi documenti di prassi che affrontano il tema delle commissioni non abilitate.

(22) Con la Direttiva 18 settembre 2008 sui Servizi ispettivi e attività di vigilanza, l'allora Ministro del Lavoro invitava gli Organi di vigilanza a concentrare le verifiche sui contratti non sottoposti al vaglio positivo di una delle Commissioni di certificazione, riconoscendo così, di fatto, a queste strutture un ruolo di controllo istituzionale alternativo e complementare agli stessi Organi di vigilanza. La circolare n. 9/2018 segna così un evidente cambio di rotta rispetto a tale impostazione.

# Approfondimenti

più rilevante – i controlli su un contratto già certificato. In quest'ultimo caso, qualora il personale ispettivo rilevi vizi riconducibili all'erronea qualificazione del contratto ovvero alla difformità tra il programma negoziale e la sua attuazione, deve redigere il verbale conclusivo inserendovi l'espressa avvertenza che l'**efficacia del disconoscimento è condizionata** al positivo espletamento del preventivo tentativo obbligatorio di conciliazione presso la Commissione certificatrice, ovvero, in caso di esito negativo, all'utile proposizione delle impugnazioni previste dall'art. 80, D.Lgs. n. 276/2003 (23). È su quest'ultimo punto – il verbale *sub condicione* e l'obbligo del tentativo preventivo di conciliazione anche in capo all'Itl – che la Cassazione, come si vedrà, interviene in maniera decisiva.

Parallelamente alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva, l'Inl si era impegnato in una specifica campagna di vigilanza straordinaria che ha portato alla luce, in tutta la sua estensione, il fenomeno delle certificazioni rilasciate da organismi fantasma. Tra il 2018 e il 2019, una serie di note operative – indirizzate agli Ispettorati interregionali e territoriali – delinea un quadro di sistematica attività fraudolenta: commissioni che operano in locali privi di energia elettrica e di attrezzature, enti la cui unica funzione è quella di rilasciare attestazioni di certificazione a beneficio di imprese che poi ne esibiscono il contenuto agli ispettori come strumento di blocco dell'accertamento. Le note in questione, dunque, ribadiscono e ampliano le indicazioni della circolare n. 4/2018, estendendo progressivamente il principio dell'**inefficacia ab origine** a tutte le certificazioni promananti da soggetti privi del requisito della rappresentatività comparativa. La **nota 19 aprile 2019, n. 3861 dell'Inl**, compie, infine, un salto qualitativo decisivo: supera il caso specifico e detta indicazioni operative generali per **tutti i casi di appalti illeciti certificati**, introducendo per la prima volta in modo esplicito la distinzione tra la certificazione riconducibile a un ente non abilitato – inefficace in radice, senza necessità di al-

cuna impugnazione – e quella emessa da un ente legittimamente costituito, per la quale occorre, invece, verificare la sussistenza di vizi procedurali o di merito e attivare le procedure previste dall'art. 80 (24).

Il punto di arrivo del percorso è rappresentato dalla **nota 4 marzo 2020, n. 1981 dell'Inl**, che interviene nuovamente sulla materia fornendo, al personale ispettivo, chiarimenti e indicazioni operative di più ampio respiro. Il documento conferma l'impostazione della circolare n. 9/2018 e introduce alcune significative precisazioni: chiarisce che l'impugnazione per vizi del consenso è riservata alle sole parti del contratto; definisce le modalità operative per l'attivazione del tentativo obbligatorio di conciliazione, correlando le istruzioni di appositi facsimili; ribadisce che le certificazioni emesse da Enti bilaterali privi dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n. 276/2003 devono ritenersi totalmente inefficaci sul piano giuridico, con la conseguenza che il personale ispettivo non è tenuto ad alcun onere procedurale ulteriore; introduce, infine, la previsione che l'assenza o l'incompletezza della comunicazione di avvio del procedimento certificatorio all'Itl competente rappresenti un vizio procedurale suscettibile di riverberarsi sull'efficacia del provvedimento finale.

Il sistema così costruito è organico, dettagliato e internamente coerente. Presenta tuttavia – come si vedrà nella lettura della sentenza – un punto di debolezza: **aver equiparato la posizione dell'Organo di vigilanza a quella di qualsiasi altro soggetto “terzo” destinatario degli effetti della certificazione**, con tutto ciò che ne consegue sul piano degli oneri procedurali. È esattamente su questo punto che la Suprema Corte traccia una linea di demarcazione netta.

## Decisione della Cassazione: principi di diritto e criticità

La vicenda processuale che ha dato origine alla pronuncia prende avvio da un accertamento ispettivo condotto dall'Ispettorato Territoriale del

(23) Inl, circolare n. 9/2018. La procedura del verbale *sub condicione* e del successivo tentativo obbligatorio di conciliazione è stata ulteriormente dettagliata, con appositi facsimili, dalla nota n. 1981/2020, che ha anche definito le modalità di delega all'Itl territorialmente competente nei casi in cui la Commissione si trovi al di fuori della Provincia di riferimento dell'ufficio procedente.

(24) Inl, nota 19 aprile 2019, n. 3861. Il documento si apre con il rilievo che «il ricorso alla certificazione di tali contratti avviene sempre più di frequente da parte di realtà datoriali che si affidano a tale strumento nella consapevolezza di dare successivamente esecuzione ad un appalto illecito» e che «la certificazione dunque utilizzata esclusivamente come strumento di ostacolo ad una eventuale attività di vigilanza».

Lavoro di Chieti su un **contratto di appalto labour intensive**, nel corso del quale era emersa la **certificazione del contratto ad opera di un Ente bilaterale privo del requisito della rappresentatività comparativa** richiesto dall'art. 2, comma 1, *lett. h)*, del D.Lgs. n. 276/2003. L'I<sup>tl</sup>, seguendo le indicazioni contenute nella prassi dell'Agenzia, riteneva il **provvedimento certificatorio radicalmente privo di efficacia giuridica** in ragione dell'assenza di tale requisito e conseguentemente notificava il verbale di contestazione delle sanzioni senza attivare il preventivo tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'art. 80, comma 4, del medesimo decreto. Il Tribunale di Chieti, a fronte dell'impugnazione della successiva ordinanza-ingiunzione, confermava la legittimità di tale operato. La Corte d'Appello dell'Aquila, invece, ribaltava in **appello** la decisione, ritenendo che il **vizio di composizione dell'Organo certificatore** rientrasse comunque nella nozione di «**violazione del procedimento**» e imponesse pertanto all'I<sup>tl</sup> di percorrere la via conciliativa prevista dalla norma; la Corte territoriale, nel contempo, liquidava la circolare Inl n. 9/2018 come atto interno privo di valenza vincolante sull'interpretazione della disposizione. L'Ispettorato territoriale, patrocinato dall'Avvocatura Generale dello Stato, proponeva così ricorso per Cassazione. La Suprema Corte, con la **sentenza n. 11276 del 27 aprile 2026**, ha accolto il ricorso affermando due principi di diritto destinati, per ragioni diverse, a incidere profondamente sulla prassi operativa.

### **Primo principio: inefficacia ab origine della certificazione emessa da ente non abilitato**

Il primo snodo argomentativo della sentenza riguarda la natura e le conseguenze giuridiche della certificazione rilasciata da un organismo privo dei requisiti di legge. La Suprema Corte muove da una premessa di ordine logico prima ancora che giuridico: la **verifica della legittimazione del soggetto certificatore** costituisce un *prius* rispetto a qualsiasi valutazione sul contenuto o sulle modalità procedurali dell'atto certificativo. Se l'ente che ha emesso il provvedimento **non è, per legge, abilitato a farlo**, il **provvedimento stesso è *tamquam non esset***: non produce gli effetti tipici della certificazione, non inverte l'onere probatorio, non impone ad alcuno – men che meno all'Organo di vigilanza – di attivare mec-

canismi impugnatori o conciliativi pensati per reagire a un atto valido. Sostenere il contrario – come aveva fatto la Corte d'Appello dell'Aquila, riconducendo il vizio di composizione alla «**violazione del procedimento**» *ex art. 80, comma 5* – significherebbe, secondo gli Ermellini, applicare i rimedi previsti per contestare gli effetti di un atto giuridicamente esistente a un atto che, per difetto originario di legittimazione del suo autore, non è mai entrato nell'ordinamento come atto di certificazione.

Pertanto, la certificazione del contratto di lavoro emessa da un Ente bilaterale privo dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, *lett. h)*, del D.Lgs. n. 276/2003 è priva di qualsiasi efficacia giuridica *ab origine*. L'Organo ispettivo è legittimato ad accertare autonomamente, in sede di vigilanza, la carenza del requisito abilitativo del soggetto certificatore e adottare i conseguenti provvedimenti sanzionatori senza essere tenuto ad attivare la procedura di cui all'art. 80, commi 4 e 5, del medesimo decreto.

La portata di questo primo principio è, per certi versi, la meno sorprendente delle due: come si è illustrato nel paragrafo precedente, l'Inl aveva elaborato in autonomia la medesima soluzione già a partire dalla circolare n. 4/2018, poi confermata e sviluppata in tutta la successiva produzione di prassi fino alla nota n. 1981/2020.

**La Cassazione, in sostanza, consacra in sede giurisprudenziale ciò che l'Agenzia ispettiva aveva già autonomamente costruito sul piano operativo**, correggendo al tempo stesso la sentenza d'appello che – paradossalmente – aveva superficialmente disapplicato quella stessa prassi liquidandola come atto interno privo di forza interpretativa. Sul punto, dunque, la circolare Inl si è rivelata non solo corretta nel merito, ma anticipatrice della giurisprudenza di legittimità di quasi un decennio.

### **Secondo principio: estraneità dell'I<sup>tl</sup> alla categoria dei "terzi" e inapplicabilità del tentativo obbligatorio di conciliazione**

È il secondo principio enunciato dalla Cassazione quello che, tuttavia, comporta conseguenze sistematiche di ben maggiore portata. Nello specifico, la Corte Suprema afferma che l'**Ispettorato del Lavoro non rientra tra i soggetti «terzi» nella cui sfera giuridica l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti** ai sensi dell'art. 80, comma 1, del D.Lgs. n. 276/2003.

Da ciò discende, nella lettura più ampia della motivazione, che il previo **tentativo obbligato-**

# Approfondimenti

**rio di conciliazione non sarebbe configurabile come condizione per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Itl**, anche quando il vizio rilevato attenga all'erronea qualificazione del contratto o alla difformità tra programma negoziale certificato e successiva attuazione.

Il ragionamento della Corte si sviluppa su due livelli. Sul **piano soggettivo**, l'Organo di vigilanza esercita una funzione pubblicistica di accertamento e sanzione che trova il proprio fondamento direttamente nella legge: esso non agisce come parte di un rapporto contrattuale né come soggetto portatore di un interesse privatistico da tutelare in sede conciliativa, ma come titolare di un potere che l'Ordinamento gli attribuisce in via autonoma e che non può essere condizionato – nella sua efficacia – al previo esperimento di una procedura conciliativa concepita per deflazionare il contenzioso tra privati. Sul **piano oggettivo**, il tentativo obbligatorio di conciliazione di cui all'art. 80, comma 4, è funzionalmente collegato al ricorso al giudice del lavoro *ex art. 413 c.p.c.*: è condizione di procedibilità di quel ricorso, non presupposto dell'esercizio del potere sanzionatorio. A sostegno di tale lettura, la Corte richiama i propri precedenti in materia tributaria, ove era già stata affermata l'inapplicabilità di meccanismi conciliativi o deflattivi del contenzioso privato all'esercizio di poteri autoritativi della Pubblica Amministrazione (25).

Secondo la Cassazione, dunque, l'intera disciplina delle "Certificazioni dei contratti di lavoro" di cui al Capo I del Titolo VIII del D.Lgs. n. 276/2003 deve essere interpretata nel senso che l'ispettorato del Lavoro non rientra tra i soggetti terzi nella cui sfera giuridica l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti ai sensi dell'art. 80, comma 1, del medesimo decreto. Ne consegue che, nella prospettiva tracciata dalla Corte, il previo tentativo obbligatorio di conciliazione di cui all'art. 80, comma 4, non è configurabile come condizione per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Organo di vigilanza.

La Corte richiama e condivide, estendendolo al contesto della vigilanza lavoristica, il principio già affermato in materia tributaria secondo cui l'esercizio del potere-dovere dell'autorità pubblica di qualificare autonomamente l'operazione economica sottostante il contratto non è precluso dalla certificazione dello stesso né dalla sua mancata impugnazione davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro (Cass. civ., sez. V, 23 luglio 2024, n. 20421, ord; Cass. civ., sez. V, 29 luglio 2024, n. 21090, ord.).

La portata di questo secondo principio è di evidente rilievo sistematico: difatti, esso **investe e supera l'intero impianto procedurale costruito dall'Inl** con la circolare n. 9/2018 e con la nota n. 1981/2020, nella parte in cui quelle istruzioni imponevano al personale ispettivo di inserire nel verbale conclusivo l'avvertenza della sua efficacia *sub condicione* e di attivarsi per il tentativo di conciliazione nelle ipotesi di erronea qualificazione del contratto o di difformità tra il programma negoziale e la sua attuazione. Su questo versante – a differenza del primo – la Cassazione, quindi, non consacra la prassi Inl ma la smentisce.

Al riguardo, vale la pena di segnalare che il ragionamento della Cassazione non è esente da **profili di tensione sistematica**. Il punto più delicato è quello del collegamento – fondato ma non esaustivo – al precedente tributario. Come si è detto, la certificazione *ex artt. 75 e ss. del D.Lgs. n. 276/2003* produce effetti anche sul piano fiscale, il che giustifica il richiamo alle Ordinanze nn. 20421/2024 e 21090/2024 in materia di potere del giudice tributario di qualificare autonomamente l'operazione economica sottostante. Tuttavia, la posizione del giudice tributario e quella dell'Itl non sono del tutto sovrapponibili: il giudice tributario si pronuncia su un'obbligazione sorta *ex lege* al verificarsi di un fatto imponibile, a prescindere dalla volontà negoziale delle parti; l'Itl, invece, esercita un potere sanzionatorio che si innesta direttamente sulla qualificazione del contratto e che, per sua natura, deve confrontarsi con gli effetti che quell'atto ha prodotto nell'Ordinamento. Il salto dal contesto tributario a quello della vigilanza lavoristica è plausibile e difendibile, ma avrebbe forse meritato una motivazione più articolata, capace di chiarire in modo esplicito i confini dell'essenzialità dell'Itl dagli oneri procedurali di cui all'art. 80 – in particolare nei casi, tutt'altro che infrequenti nella pratica, in cui la certificazione sia stata emessa da un ente legittimamente costituito e il vizio rilevato dall'ispettore riguardi non la legittimazione del soggetto certificatore, ma il merito della qualificazione contrattuale.

(25) La Corte richiama, in particolare, Cass., sez. V, 23 luglio 2024, n. 20421, ord. e Cass., sez. V, 29 luglio 2024, n. 21090, ord., nelle quali è stato affermato che l'esercizio del potere-dovere del giudice tributario di qualificare l'operazione economica sottostante il contratto, anche sulla base della sua esecu-

zione, non è precluso dalla certificazione *ex artt. 75 ss. del D.Lgs. n. 276/2003* né dalla mancata impugnazione della certificazione davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro.

Non mancano in dottrina letture più restrittive della pronuncia, tese a circoscriverne gli effetti al solo caso – oggetto della decisione – della certificazione proveniente da organismi privi dei requisiti legali e a riaffermare, in via generale, l'opponibilità dell'atto certificatorio anche alle Autorità pubbliche fino alla sua caducazione nei modi previsti dall'art. 80 del D.Lgs. n. 276/2003. Si tratta, tuttavia, di ricostruzioni che – pur sorrette da argomentazioni coerenti sul piano sistematico – sembrano muovere dall'esigenza di preservare l'impianto tradizionale dell'istituto e non sembrano cogliere appieno la portata della motivazione della Corte, nella parte in cui quest'ultima valorizza la natura pubblicistica del potere ispettivo e la sua estraneità alla logica rimediata delineata dall'art. 80, con la conseguenza che il previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione non viene configurato come condizione per l'esercizio del potere sanzionatorio.

### **Ricadute operative e necessità di aggiornamento della prassi Inl**

La sentenza n. 11276/2026 **cambia in modo concreto il quadro dei controlli sui contratti certificati**, con effetti immediati per gli ispettori del lavoro e, più in generale, per avvocati, consulenti del lavoro e responsabili HR chiamati a confrontarsi con la certificazione dei rapporti di lavoro.

Sul piano strettamente operativo, le **conseguenze del secondo principio di diritto** affermato dalla Corte sono evidenti:

- il verbale ispettivo di disconoscimento di un contratto certificato non deve più recare l'avvertenza della sua efficacia *sub condicione* rispetto all'esito del tentativo obbligatorio di conciliazione o dell'eventuale impugnazione giurisdizionale;
- l'Itl non è tenuto ad attivare il tentativo obbligatorio di conciliazione presso la Commissione certificatrice prima di adottare i propri provvedimenti sanzionatori; tale conclusione, desumibile dalla motivazione della Corte, sembra potersi

estendere – sia alle ipotesi di erronea qualificazione del contratto, sia a quelle di difformità tra il programma negoziale e la sua attuazione – pur richiedendo, per queste ultime, un opportuno chiarimento applicativo da parte dell'Inl.

In linea con la motivazione della sentenza, i provvedimenti sanzionatori adottati dall'Organo ispettivo sono destinati a produrre effetti senza che il previo tentativo di conciliazione sia configurabile come condizione dell'esercizio del potere sanzionatorio, ferma la necessità di coordinare tale approdo con eventuali future istruzioni applicative dell'Inl (26).

Adesso, quindi, appare **necessario un intervento dell'Inl** che recepisca i principi affermati dalla Cassazione e aggiorni le istruzioni operative impartite al personale di vigilanza, ridefinendo con chiarezza il perimetro dei comportamenti esigibili.

La sentenza restituisce piena dignità sistematica a un istituto che negli ultimi anni aveva subito una progressiva torsione in senso fraudolento, trasformandosi da strumento di riduzione dell'alea contrattuale a meccanismo di ostacolo all'attività ispettiva. Riaffermare che la certificazione non può paralizzare l'esercizio dei poteri pubblici di accertamento e sanzione è un passaggio necessario per restituire all'istituto la sua funzione originaria, con possibili riflessi anche sul versante contributivo, assicurativo e fiscale.

Resta tuttavia aperta la strada di un intervento regolatorio e, se necessario, legislativo che, oltre a recepire i principi della sentenza, completi finalmente il quadro con l'approvazione dei codici di buone pratiche previsti dall'art. 78, comma 4, del D.Lgs. n. 276/2003 e mai adottati in oltre vent'anni di vigenza della norma, assicurando così criteri più omogenei e trasparenti per l'attività certificatoria.

Per rendere immediatamente leggibili le principali ricadute della decisione, si riporta di seguito una tavola sinottica che riepiloga, in forma schematica, i casi più rilevanti e le relative conseguenze operative prima e dopo la sentenza.

(26) Resta ovviamente ferma la distinzione già operata dalla prassi Inl: nelle ipotesi in cui il vizio attenga alla legittimazione del soggetto certificatore – ente bilaterale privo dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, lett. h), D.Lgs. n. 276/2003 – nulla cam-

bia rispetto alle istruzioni già impartite dalla nota n. 1981/2020, che su questo punto sono state integralmente confermate dalla Cassazione.

# Approfondimenti

| Tavola sinottica – Effetti della certificazione dei contratti dopo Cass. civ. sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276                   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| Ipotesi   | Prima della sentenza / prassi Inl   | Dopo Cass. n. 11276/2026  | Osservazioni   |
| Certificazione rilasciata da ente privo dei requisiti di cui all'art. 2, c. 1, lett. h)   | La prassi Inl distingueva già il caso dell'ente non abilitato, ritenendo in tale ipotesi non operanti le preclusioni proprie della certificazione | La certificazione è inefficace <i>ab origine</i> ; l'Ispettorato può procedere senza tentativo obbligatorio di conciliazione  | Principio confermato integralmente dalla sentenza  |
| Certificazione da Commissione legittimamente costituita, con vizio di qualificazione  | Verbale <i>sub condicione</i> e tentativo obbligatorio di conciliazione secondo circolare Inl n. 9/2018 e nota n. 1981/2020                       | La motivazione della sentenza offre argomenti per escludere il previo tentativo di conciliazione anche rispetto all'esercizio del potere sanzionatorio; trattandosi tuttavia di ipotesi diversa da quella decisa, è opportuno un chiarimento dell'Inl | Effetto operativo coerente con la motivazione della sentenza, ma da trattare con cautela.  |
| Certificazione da Commissione legittimamente costituita, con difformità tra programma negoziale certificato e successiva attuazione | Verbale <i>sub condicione</i> e tentativo obbligatorio di conciliazione secondo circolare Inl n. 9/2018 e nota n. 1981/2020                       | Analoga conclusione sembra estensibile alla difformità tra programma negoziale e attuazione, ferma la necessità di un chiarimento operativo dell'Inl  | Effetto operativo coerente con la motivazione della sentenza, ma da trattare con cautela   |
| Controlli ispettivi già avviati prima o dopo l'istanza di certificazione  | Scambio di comunicazioni tra Ispettorato e Commissione, con possibile sospensione del procedimento certificatorio                                 | Nessuna preclusione all'attività ispettiva  | La prassi Inl resta sostanzialmente confermata   |
| Verbale ispettivo e recuperi contributivi conseguenti   | Gli effetti del disconoscimento erano rinviati all'esito del tentativo conciliativo o dell'impugnazione   | In linea con la motivazione della sentenza, il verbale è destinato a produrre effetti senza che il previo tentativo di conciliazione sia configurabile come condizione dell'esercizio del potere sanzionatorio  | Ricaduta operativa coerente con la motivazione della Corte, da coordinare con eventuali istruzioni applicative dell'Inl                      |
| Effetti fiscali, contributivi e assicurativi della certificazione   | La certificazione produceva effetti anche verso i terzi fino a impugnazione   | La sentenza rafforza l'autonomia dei poteri pubblici di accertamento rispetto alla certificazione, anche alla luce dei precedenti richiamati in materia tributaria  | La portata della decisione può riflettersi oltre l'ambito strettamente ispettivo, ma richiede un'applicazione coordinata nei diversi settori |