

d.lvo 276/2003, censure avverso tale atto amministrativo dovevano essere svolte dinanzi al TAR territorialmente competente previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione.

In difetto, il solo contenuto del verbale di accertamento del 25 marzo 2018 (di cui, in seguito, meglio si dirà) non può ritenersi sufficiente a superare il disposto normativo così aggirando l'indispensabile sindacato sulla correttezza della certificazione da parte del giudice amministrativo.

Sempre nel merito, gli opposenti hanno lamentato il difetto di prova dell'illecito e quindi l'interposizione fittizia di manodopera.

La Direzione Territoriale del Lavoro nel costituirsi in giudizio ha dedotto l'infondatezza dell'opposizione.

1.2. Il Tribunale di Chieti, risolta negativamente la questione sulla competenza, ha rigettato l'opposizione condannando altresì il e la sas anche alla rifusione delle spese di lite.

A supporto della decisione, il primo giudice ha, in estrema sintesi, rilevato che:

- Dal verbale di accertamento è emerso che nella sede dell' non vi fosse corrente elettrica né alcun ente;
- La sentenza della sezione lavoro del medesimo ufficio giudiziario (avente ad oggetto l'azione di accertamento negativo proposta con e definita con un parziale accoglimento della domanda avanzata dalla sas, non può essere opposta agli opposenti;
- A difettare inoltre è l'ulteriore requisito della presenza all'interno del citato *“di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative”* come richiesto dalla normativa di riferimento (d.lvo 276/03);
- In simili casi non è quindi necessario adire il giudice amministrativo in linea con quanto stabilito non solo dalla Circolare INL n. 4/2018, ma anche dalla stessa giurisprudenza formatasi proprio con riguardo allo stesso soggetto certificatore;

1.3. La pronuncia del tribunale teatino è stata impugnata tempestivamente e ritualmente dal e dalla sas.

L'unico motivo di gravame ha riguardato l'errata interpretazione degli articoli 79 e 80 d.lvo 276/2003 e quindi il complesso regime normativo relativo alle modalità di contestazione della certificazione sui contratti di appalto di manodopera.

In estrema sintesi, secondo gli appellanti, anche i vizi di costituzione dell'organismo certificatore, alla luce del contenuto dell'art. 80 d.lvo 276/2003, dovevano essere fatti valere preventivamente dinanzi al Tar ed ancor prima le doglienze dovevano essere precedute dal tentativo obbligatorio di conciliazione come in effetti stabilito nella sentenza n. della Sezione Lavoro del Tribunale

Non è stata, invece, riproposta alcuna censura sul merito dell'illecito.

L' ha resistito al gravame insistendo per il suo rigetto.

Il giudizio di appello è stato istruito mediante l'acquisizione delle produzioni documentali offerte dalle parti e del fascicolo (integralmente telematico) d'ufficio del primo grado.

All'esito dell'udienza odierna, celebrata secondo le modalità della trattazione scritta, la causa è stata discussa.

2. In assenza di questioni preliminari l'appello ben può essere sin da subito deliberato nel merito.

Ai soli fini di un corretto inquadramento della vicenda che ci occupa, merita, in estrema sintesi osservare quanto segue.

La Direzione Territoriale del Lavoro ha esercitato il potere sanzionatorio in seguito agli accertamenti effettuati sul contratto di appalto intercorso tra sas e srl in data 21 novembr .



In ordine a tale contratto, è intervenuta, in data 14 dicembre , la certificazione, così come prevista dal d.lvo 276/2003, dell di Roma.

Tuttavia, dalle verifiche effettuate gli operanti hanno accertato l'inadeguatezza della sede dell'ente sita in perché priva di energia elettrica ed il difetto dell'ulteriore requisito, previsto dall'art. 2 lettera h) d.lvo 276/2003 costituito dal fatto che l deve esser composto da organizzazione datoriali e sindacali aventi il requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi.

Gli sviluppi dell'attività hanno evidenziato altresì come i lavoratori, pur svolgendo attività propria della sas erano in realtà assunti alle dipendenze di srl.

Come già anticipato, alcuna censura è stata sollevata in ordine all'illecito sanzionato dall'art. 39 D.L. 112/08.

L'unico profilo di doglianza in appello ha quindi riguardato la verifica della correttezza dell'operato dall'organo accertatore che, alla luce di quanto emerso in ordine alla certificazione dell' di Roma, ha omesso di agire in sede amministrativa e di esperire a tal fine anche il tentativo obbligatorio di conciliazione.

3. Tanto premesso, l'appello è fondato e di conseguenza deve trovare accoglimento per le ragioni di seguito illustrate.

3.1. Occorre prioritariamente procedere alla ricostruzione della cornice normativa di riferimento.

L'art 75 d.lvo 276/2003 prevede *“Al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo”*.

All'art. 76 comma 1° lettera a), tra i soggetti abilitati alla certificazione, sono indicati *“gli enti bilaterali costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale”*.

Secondo l'art. 78 inoltre *“1. La procedura di certificazione è volontaria e consegue obbligatoriamente a una istanza scritta comune delle parti del contratto di lavoro. 2. Le procedure di certificazione sono determinate all'atto di costituzione delle commissioni di certificazione e si svolgono nel rispetto dei codici di buone pratiche di cui al comma 4, nonché dei seguenti principi: a) l'inizio del procedimento deve essere comunicato alla Direzione provinciale del lavoro che provvede a inoltrare la comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti. Le autorità pubbliche possono presentare osservazioni alle commissioni di certificazione; b) il procedimento di certificazione deve concludersi entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della istanza; c) l'atto di certificazione deve essere motivato e contenere il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere; d) l'atto di certificazione deve contenere esplicita menzione degli effetti, civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione. 3. I contratti di lavoro certificati, e la relativa pratica di documentazione, devono essere conservati presso le sedi di certificazione, per un periodo di almeno cinque anni a far data dalla loro scadenza. Copia del contratto certificato può essere richiesta dal servizio competente di cui all'articolo 4-bis, comma 5, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, oppure dalle altre autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti. 4. 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. 5. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali vengono altresì definiti appositi moduli e formulari*



per la certificazione del contratto o del relativo programma negoziale, che tengano conto degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro, come autonomo o subordinato, in relazione alle diverse tipologie di lavoro”.

All’art. 79 d.lvo 276/2003 è stabilito “*Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari. Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro, nel caso di contratti in corso di esecuzione, 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. In caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti si producono soltanto ove e nel momento in cui queste ultime provvedano a sottoscriverli, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione adita”.*

Infine, per l’art. 80 “*Nei confronti dell'atto di certificazione, le parti e i terzi nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti, possono proporre ricorso, presso l'autorità giudiziaria di cui all'articolo 413 del codice di procedura civile, per erronea qualificazione del contratto oppure difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. Sempre presso la medesima autorità giudiziaria, le parti del contratto certificato potranno impugnare l'atto di certificazione anche per vizi del consenso.*

2. L'accertamento giurisdizionale dell'erroneità della qualificazione ha effetto fin dal momento della conclusione dell'accordo contrattuale. L'accertamento giurisdizionale della difformità tra il programma negoziale e quello effettivamente realizzato ha effetto a partire dal momento in cui la sentenza accerta che ha avuto inizio la difformità stessa.

3. Il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del codice di procedura civile.

4. Chiunque presenti ricorso giurisdizionale contro la certificazione ai sensi dei precedenti commi 1 e 3, deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile.

5. Dinanzi al tribunale amministrativo regionale nella cui giurisdizione ha sede la commissione che ha certificato il contratto, può essere presentato ricorso contro l'atto certificatorio per violazione del procedimento o per eccesso di potere”.

3.2. Tratteggiata in tal modo la cornice normativa di riferimento, è possibile, nell’ottica di cogliere gli aspetti maggiormente rilevanti della stessa ai fini che ci occupano, affermare che:

- Nelle intenzioni del legislatore (sia del 2003 che del 2010 in quanto con il c.d. “*collegato lavoro*” sono state apportate significative novità all’originario impianto) la principale finalità della certificazione è quella di fungere da strumento di argine al contenzioso sui contratti di appalto escludendo, proprio all’esito di tale attività, che possa di contro ravvisarsi nella fattispecie il diverso caso della somministrazione illecita di manodopera;
- Sono stati tipizzati i casi di opponibilità della certificazione: errata qualificazione del contratto, vizio del consenso, violazione del procedimento ed eccesso di potere;
- Mediante l’opposizione (che riguarda unicamente l’atto amministrativo di certificazione) si tende a produrre un effetto caducatorio del suddetto atto con conseguente inefficacia anche tra le parti del contratto;
- L’iniziativa in sede giurisdizionale deve essere preceduta dal tentativo obbligatorio di conciliazione;



3.3. Nella fattispecie, non è controverso, perché sul punto gli opposenti non hanno dedotto alcunchè, che la certificazione è intervenuta ad opera di un organismo non composto di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Allo stesso tempo, non sono state adeguatamente contestate neppure le ulteriori circostanze, riportate nel verbale di accertamento, relative al fatto che la sede si presentava inadeguata, sprovvista di energia elettrica e che dalle informazioni assunte nei locali indicati quale sede non fosse presente alcuna commissione di certificazione.

Ne discende, quindi, come il punto nevralgico della vicenda riguarda il possibile inquadramento di quanto sin qui esposto all'interno dell'ipotesi della violazione del procedimento che comporta l'indispensabilità dell'applicazione degli articoli 79 e 80 d.lvo 276/2003 così paralizzando, in difetto, l'esercizio del potere sanzionatorio.

3.4. Sul punto, in effetti, non vi è uniformità interpretativa all'interno del panorama giurisprudenziale.

La decisione qui impugnata ha difatti dato atto dell'esistenza di un filone interpretativo secondo cui *“Infatti appare condivisibile l'orientamento espresso dall'INL nella circolaren.4/2018 secondo cui: “... qualora tale requisito sia carente – e quindi l'Ente sia costituito da Organizzazioni datoriali o sindacali non aventi, per ciascuna parte, il requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi – l'Organismo non può ritenersi un Ente bilaterale abilitato a svolgere le attività indicate dal citato art. 2, lett. h), D.Lgs. n. 276/2003 e, men che meno, l'attività di certificazione. Sulla base di quanto rappresentato il personale ispettivo potrà quindi operare, nei confronti dei provvedimenti certificati da tali pseudo Enti, senza tenere minimamente conto delle preclusioni tipiche dell'atto certificativo, adottando anche ogni eventuale provvedimento di carattere sanzionatorio”* (cfr Trib Trento, 10.9.2020 n. 128).

Tuttavia, non sono mancate pronunzie di segno contrario (seppur formatesi in un giudizio avente ad oggetto la diversa azione di accertamento negativo del pagamenti contributi previdenziali) secondo cui *“Nella specie l'INPS non ha attivato alcun tentativo di conciliazione presso la commissione di certificazione, sicché gli è precluso far valere nel presente giudizio una difformità tra il contenuto del contratto di appalto certificato e la concreta esecuzione del rapporto di lavoro. L'esistenza del contratto certificato vincola l'INPS ad accettare gli effetti che da tale contratto derivano sotto il profilo previdenziale, senza possibilità di contestarli in via incidentale al fine di far valer il proprio diritto al pagamento dei contributi. La circostanza evidenziata dall'INPS dell'avvenuta certificazione del contratto da parte di una commissione costituita presso un ente bilaterale che non possiede i requisiti prescritti dall'art.2, lett. h) del d.lgs. n. 276/2003, non legittima un accertamento nel presente giudizio in ordine alla concreta attuazione dell'assetto negoziale oggetto di certificazione. L'art. 80 del d.lgs. n. 276/1003 prevede espressamente che i vizi del procedimento di certificazione, tra i quali rientrano anche quelli di costituzione della commissione di certificazione, vadano fatti valere con il ricorso al giudice amministrativo, ricorso che nella specie l'INPS non ha proposto. In difetto di tale ricorso la certificazione ed i suoi effetti vincolanti restano fermi anche ove, in ipotesi, la commissione di certificazione sia priva dei requisiti prescritti dalla legge. In definitiva, non essendo venuta meno l'efficacia e la validità dell'atto di certificazione del contratto di appalto per effetto di una pronuncia del giudice del lavoro o del giudice amministrativo, deve ritenersi che la liceità di tale contratto non possa sindacarsi nel presente giudizio e che esso produca effetti vincolanti anche nei confronti dell'INPS”* (cfr Trib Chieti, Sez Lavoro, 17.3.2021 n. 81).

Ritiene il Collegio maggiormente condivisibile tale ultima opzione ermeneutica rispetto a quella sostenuta nella sentenza impugnata:

- L'opposizione alla certificazione è ammessa in presenza di violazione del procedimento di certificazione;



- All'interno di tale categoria deve essere ricompresa l'ipotesi relativa alla costituzione della commissione di certificazione in quanto la contestazione sollevata sulla mancata partecipazione della associazione comparativamente rappresentative è finalizzata a mettere in discussione la stessa idoneità dell'organo ad esercitare correttamente la propria funzione;
- Per tale ragione, il soggetto accertatore avrebbe dovuto, prima di esercitare il proprio potere sanzionatorio, agire, previo esperimento del tentativo di conciliazione, in sede amministrativa per verificare la fondatezza della contestazione accertata nell'ambito della procedura amministrativa di certificazione;
- La circostanza che la sentenza della sezione lavoro del Tribunale di Chieti non sia opponibile all'Ispettorato Territoriale si sostanzia in un fattore neutro e per giunta del tutto irrilevante ai fini della decisione;
- Non può, infine, così prendendo posizione anche su una questione affrontata nella sentenza impugnata, attribuirsi rilevanza decisiva alla circolare n. 4/2018 dell'INL che, come atto interno, non può esplicitare alcuna valenza vincolante sull'interpretazione della norma;
- La finalità della certificazione è prevenire, mediante un controllo a monte operato da un organismo rappresentativo ed in quanto tale qualificato, l'insorgenza di possibili controversie sull'esecuzione di alcune tipologie negoziali tra cui l'appalto;
- Se è quindi questa la *ratio* dell'istituto, in logica ancor prima che in diritto, risulta poco persuasiva la tesi di prevedere un regime giuridico con riguardo specifico alla opposizione in sede amministrativa a seconda che l'ente bilaterale abbia una composizione conforme o meno alla lettera della normativa di riferimento;

3.5. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, l'appello deve trovare accoglimento e di conseguenza deve essere accolta l'opposizione proposta da e avverso l'ordinanza ingiunzione n. 1 della Direzione Territoriale lavoro

4. Quanto alle spese per entrambi i gradi di giudizio deve farsi applicazione della sentenza n. 77/18 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 92 comma 2° cpc, nella formulazione successiva all'entrata in vigore della L. 162/14 nella parte in cui ha escluso la compensazione in presenza di gravi ed eccezionali ragioni.

L'esistenza di una chiara polifonia interpretativa sulla questione centrale posta a fondamento dell'opposizione all'ordinanza ingiunzione, consente di procedere alla integrale compensazione delle spese del doppio grado.

PQM

La Corte di Appello di L'Aquila, sezione civile, definitivamente pronunciando sull'appello come sopra proposto avverso la sentenza n. 1 del Tribunale di Chieti così decide nel contraddittorio delle parti:

- a) accoglie l'appello e per l'effetto annulla l'ordinanza ingiunzione n. della Direzione Territoriale lavoro di ;
- b) compensa integralmente fra le parti le spese del doppio grado;

Così deciso all'udienza celebrata secondo le modalità della trattazione scritta del 5 luglio 2022

Il Consigliere estensore
dott. Andrea Dell'Orso

Il Presidente
dott.ssa Nicoletta Orlandi

