

INPS

Istituto Nazionale
Previdenza Sociale



Direzione Centrale □
Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa □

□
Direzione Centrale □
delle Entrate Contributive □

Roma, 1 Giugno 2005

Circolare n. 71

Ai Dirigenti centrali e periferici
Ai Direttori delle Agenzie
Ai Coordinatori generali, centrali e
periferici dei Rami professionali
Al Coordinatore generale Medico legale e
Dirigenti Medici

e, per conoscenza,

Al Presidente
Ai Consiglieri di Amministrazione
Al Presidente e ai Membri del Consiglio
di Indirizzo e Vigilanza
Al Presidente e ai Membri del Collegio dei Sindaci
Al Magistrato della Corte dei Conti delegato
all'esercizio del controllo
Ai Presidenti dei Comitati amministratori
di fondi, gestioni e casse
Al Presidente della Commissione centrale
per l'accertamento e la riscossione
dei contributi agricoli unificati
Ai Presidenti dei Comitati regionali
Ai Presidenti dei Comitati provinciali

Allegati 3

OGGETTO: ||Costituzione e funzionamento Commissioni di certificazione ai sensi degli articoli 75-84 del D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.||

SOMMARIO: *Riferimenti normativi. Commissioni di certificazione. Costituzione e composizione. Funzionamento. Indirizzi operativi.*

1) RIFERIMENTI NORMATIVI.

Il Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 5, lettera a), della legge 14 febbraio 2003 n. 30, ha regolamentato al Titolo VIII (articoli 75-84) l'istituto della certificazione secondo una procedura volontaria, fissata dall'articolo 78 dello stesso decreto.

L'istituto è disciplinato in relazione alle seguenti fattispecie:

- a) certificazione dei contratti di lavoro (art. 75);
- b) certificazione di rinunzie e transazioni (art. 82);
- c) certificazione del regolamento interno delle cooperative relativamente ai contratti stipulati con i soci lavoratori (art. 83);
- d) certificazione dei contratti di appalto di cui all'art. 1655 del codice civile, ai fini della distinzione tra somministrazione di lavoro e appalto (art. 84).

Relativamente alla certificazione dei contratti di lavoro va precisato che la limitazione, originariamente prevista ad alcune fattispecie contrattuali (contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale, a progetto, di associazione in partecipazione), è stata eliminata dal Decreto Legislativo 6 ottobre 2004, n. 251, modificativo del Decreto Legislativo n. 276/2003, che ha esteso la certificazione a tutti i contratti di lavoro.

Gli organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro, come recita l'art. 76 del Decreto Legislativo n. 276/2003, sono le commissioni di certificazione istituite presso:

- a) gli enti bilaterali costituiti dalle associazioni di datori e prestatori di lavoro nell'ambito territoriale di riferimento, ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale;
- b) le Direzioni Provinciali del Lavoro;
- c) le Province;
- d) le Università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, registrate in apposito Albo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo.

Per quanto attiene alla competenza per territorio delle commissioni, l'art. 77 ha previsto che le parti, se intendono rivolgersi alla commissione istituita presso la Direzione Provinciale del Lavoro, devono rivolgersi alla commissione nella cui circoscrizione si trova l'azienda, o una sua dipendenza alla quale sarà addetto il lavoratore; nel caso invece intendano presentare l'istanza di avvio della procedura di certificazione alle commissioni istituite a iniziativa degli enti bilaterali, devono rivolgersi alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro; le commissioni di certificazione costituite presso le Università, infine, hanno una competenza territoriale nazionale.

Per quanto riguarda invece la competenza per materia, le parti se intendono certificare le rinunzie e transazioni, di cui all'art. 2113 del codice civile, devono rivolgersi in via esclusiva agli enti bilaterali, costituiti a livello territoriale o nazionale (art. 82); se vogliono invece ottenere la certificazione del regolamento interno delle cooperative dovranno rivolgersi alle specifiche commissioni costituite presso le Province (art. 83).

Si fa presente infine che, secondo quanto previsto dall'art. 86, comma 12, la disciplina della certificazione, unitamente ad altri istituti regolamentati dallo stesso Decreto, ha carattere sperimentale per diciotto mesi; trascorso questo termine, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e le organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative sul piano nazionale procederanno ad una verifica degli effetti delle disposizioni.

2) COMMISSIONI DI CERTIFICAZIONE ISTITUITE PRESSO LE UNIVERSITÀ.

Col Decreto Interministeriale Lavoro – Istruzione, Università e Ricerca del 14 giugno 2004 sono state regolamentate l'istituzione e la tenuta, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Albo informatico delle commissioni universitarie di certificazione previste nell'art. 76 comma 1, lettera c) del Decreto Legislativo n.276/2003.

Si tratta di un organo di certificazione, da identificare nelle commissioni che possono essere istituite ed attivate a cura delle Università pubbliche e private, legalmente riconosciute e autorizzate al rilascio di titoli aventi valore legale, comprese le Fondazioni universitarie.

Tali commissioni, per essere abilitate (art. 76 comma 2), dovranno essere registrate nell'apposito Albo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, cui invieranno, con cadenza semestrale, studi ed elaborati specifici, che definiscano indici presuntivi e criteri di qualificazione dei contratti di lavoro, accessibili per motivi di studio e di ricerca (art. 4 D.I. 14 giugno 2004).

Le Università potranno essere abilitate alla certificazione soltanto nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo in base all'art. 66 del Dpr n.382/1980 (art. 76, comma 1, lettera c).

In attesa della piena operatività del portale telematico, dedicato alla procedura di acquisizione delle domande di iscrizione, è già possibile presentare le domande secondo le procedure definite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la lettera circolare n. 15/0002908/14.04.04 del 17 febbraio 2005 .

3) COMMISSIONI DI CERTIFICAZIONE PRESSO LE DIREZIONI PROVINCIALI DEL LAVORO E LE PROVINCE.

La costituzione, la composizione ed il funzionamento di tali commissioni sono stati disciplinati dal Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 21 luglio 2004 (all. 1).

Le norme operative sono state emanate con la Circolare 15 dicembre 2004, n. 48 dello stesso Dicastero (all. 2).

3.1) COSTITUZIONE E COMPOSIZIONE.

La commissione di certificazione, istituita presso la Direzione Provinciale del Lavoro, deve essere costituita all'interno del Servizio Politiche del lavoro, mediante decreto del dirigente.

Essa comprende, secondo l'art. 1, comma 2 del Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 21 luglio 2004, cinque membri con diritto di voto, ossia il Direttore Provinciale del Lavoro che la presiede, due funzionari addetti al servizio politiche del lavoro, un rappresentante dell'Inps ed uno dell'Inail.

La commissione di certificazione istituita presso la Provincia, in base all'art. 1, comma 3 del Decreto, è composta dal dirigente del servizio provinciale per l'impiego, che la presiede, da tre funzionari del servizio provinciale competente, da un rappresentante dell'Inps, da un rappresentante dell'Inail, da due rappresentanti sindacali, nominati dal presidente della commissione su designazione delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello provinciale, e da due rappresentanti dei datori di lavoro, nominati dal presidente della commissione su designazione delle organizzazioni dei datori di

lavoro comparativamente più rappresentative a livello provinciale.

Alle riunioni di entrambe le commissioni partecipano, secondo quanto prescritto dall'art. 1 comma 4 del predetto Decreto, due membri consultivi, costituiti da un rappresentante dell'Agenzia delle Entrate e da un rappresentante degli ordini professionali di cui all'art. 1 della legge n. 12/1979; si evidenzia comunque che, ai fini della validità delle sedute, è necessaria la presenza dei soli membri con diritto di voto.

Valutato il carico di lavoro della commissione, il Presidente potrà, in base al regolamento adottato, costituire una o più sottocommissioni.

Il Decreto inoltre, all'art. 1, comma 8, disciplina la fattispecie formulata nell'art. 76, comma 3 del D. Lgs. n. 276/2003, consistente nella possibilità che le varie commissioni (istituite presso le Direzioni Provinciali del Lavoro o presso le Province) stipulino una convenzione per la costituzione di una commissione unitaria di certificazione, prevedendo modalità di costituzione e di funzionamento delle stesse che rispettino quelle indicate nel Decreto e negli accordi interconfederali intervenuti in materia, ai sensi dell'art. 86, comma 13 del più volte citato Decreto Legislativo.

E' prevista inoltre l'emanazione da parte del Ministero del Lavoro del decreto che dovrà individuare i codici delle buone pratiche, di cui all'art. 78, comma 4 e all'art. 84, comma 2 del D. Lgs. n. 276/2003, per assistere la volontà delle parti nella scelta della tipologia contrattuale più adeguata.

In attesa dell'emanazione del decreto, la Circolare Ministeriale n. 48/2004 riporta, ad uso delle commissioni, nelle linee guida annesse, un elenco di elementi utili alla individuazione e certificazione di alcune fattispecie contrattuali, quali collaborazione a progetto, lavoro a tempo parziale, lavoro ripartito, lavoro intermittente, associazione in partecipazione, appalto, inserimento, collaborazione coordinata e continuativa.

Presso la Provincia è altresì istituita, a termini dell'art. 8 comma 1 del D.M., la commissione di certificazione del regolamento interno delle società cooperative, riguardante la tipologia dei rapporti di lavoro, attuati e che si intendono attuare, con i soci lavoratori, ai sensi dell'art. 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142 e successive modificazioni.

Tale ultima commissione è composta dal presidente, indicato dalla stessa, e in maniera paritetica dai rappresentanti delle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Si rileva che in tali commissioni l'Istituto non è rappresentato; considerata, peraltro, la previsione dell'art.78, comma 2 del D.L.vo 276, nonché quanto stabilito dall'art. 8, comma 1, del Decreto Ministeriale circa le modalità della procedura, si desume che il Presidente della commissione sia tenuto all'obbligo di comunicare le pratiche da trattare alle autorità nei cui confronti l'atto dovrà produrre effetti (Inps, Inail, Agenzia delle Entrate, ecc.).

3.2) FUNZIONAMENTO.

La procedura di certificazione è volontaria ed è regolamentata dall'art. 78 del D. Lgs. n. 276/2003 e dal Decreto Ministro del Lavoro 21 luglio 2004. Di questa regolamentazione il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con circolare n.48/2004, ha fornito precisazioni e chiarimenti.

Si evidenzia che la commissione, nel corso della audizione delle parti, svolge anche i compiti di assistenza e consulenza per la stipula del contratto e del programma negoziale, nonché ha facoltà di verifica della correttezza del contratto scelto dalle parti e di proporre eventuali modifiche ed integrazioni (art. 3, comma 4 del D.M. 21 luglio 2004).

Si sottolinea al riguardo che, come precisato all'art.81 del D.L.vo 276/2003 e ripreso dalla circolare ministeriale n.48/2004, l'attività di consulenza e assistenza deve essere "effettiva" e non può esplicarsi in un'attività meramente burocratica; essa, pertanto, deve essere finalizzata ad evidenziare sia l'esatta qualificazione del rapporto di lavoro che la disponibilità dei diritti eventualmente negoziabili.

A conclusione del procedimento la commissione emette l'atto di certificazione che ha natura di provvedimento amministrativo, motivato, contenente l'indicazione dei rimedi esperibili contro lo stesso, i termini e l'autorità cui ricorrere, facoltà quest'ultima rimessa sia alle parti del rapporto che ai terzi nella cui sfera giuridica la certificazione è destinata a produrre effetti.

Il provvedimento (delibera di certificazione o di rigetto) sarà corredato del verbale di audizione.

In caso di procedimento concluso con diniego di certificazione, una successiva istanza può essere proposta (art. 12, comma 3 del D.M.) davanti allo stesso o a diverso organo, solo se fondata su presupposti e motivi diversi e a patto che le condizioni per la procedibilità dell'istanza siano valutate dalla commissione adita.

Il provvedimento finale produce effetti nei confronti delle parti e dei terzi interessati.

Contro l'atto, sia le parti che i terzi, possono, ai sensi dell'art. 80 del Decreto Legislativo n.276/2003, proporre ricorso:

a) davanti al giudice del lavoro territorialmente competente, previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione davanti alla commissione che ha effettuato la certificazione (art. 80, comma 4 del citato Decreto), entro il termine di prescrizione del diritto fatto valere, per i seguenti motivi:

- errore di qualificazione del contratto;
- difformità tra il programma negoziale certificato e la successiva attuazione;
- vizi del consenso;

b) davanti al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento per:

- violazione del procedimento;
- eccesso di potere.

Nella istanza le parti indicano espressamente alla commissione, ai sensi dell'art.3 comma 3 del Decreto Ministeriale del 21 luglio 2004, a quale fine o a quali fini (civili, amministrativi, previdenziali o fiscali) viene richiesta la certificazione del contratto.

Gli effetti che scaturiscono dall'atto di certificazione del contratto di lavoro, ai sensi dell'art. 79 del D. Lgs. n. 276/2003, 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 dello stesso Decreto, fatti salvi i provvedimenti cautelari.

In caso di discordanza fra il programma negoziale certificato e quello concretamente posto in essere dalle parti, l'esistenza di un atto di certificazione comporta che l'Istituto non può più passare direttamente dalla constatazione delle pretese omissioni contributive all'azione di recupero del credito.

In questo caso, infatti, l'Ente dovrà prima esperire, come sopra detto, obbligatoriamente un tentativo di conciliazione davanti alla stessa commissione che ha adottato l'atto certificato contestato.

L'assolvimento di tale procedura costituisce condizione di ammissibilità del ricorso al giudice del lavoro. Solo se il tentativo di conciliazione non andrà a buon fine, si potrà proporre ricorso al tribunale.

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 tale difformità.

3.3) INDIRIZZI OPERATIVI.

Considerata la valenza attribuita all'istituto della certificazione, anche ai fini di eliminare o quanto meno ridurre le situazioni di contenzioso amministrativo e/o giudiziario in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, è necessario che l'Istituto, chiamato attraverso suoi rappresentanti a far parte delle commissioni, assuma un ruolo attivo e qualificato nel contribuire all'operatività delle commissioni stesse.

Infatti, non più terzo, come originariamente ipotizzabile da una interpretazione letterale dell'art. 78, comma 2, lettera a) e comma 3 del Decreto Legislativo n. 276, ha assunto, in forza dell'art. 1 del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 21 luglio 2004, il ruolo di membro effettivo e di diritto delle commissioni.

Ciò richiede una partecipazione qualificata, anche in seno alle sottocommissioni, e una analisi attenta dei contenuti dei contratti da certificare, in considerazione anche dei nuovi compiti attribuiti dal D.L.vo 124/2004 alle funzioni di vigilanza, non più limitate alla sola attività di verifica, ma estese a quelle più qualificate della promozione e prevenzione delle irregolarità.

Sotto il primo aspetto si ritiene che le richieste, avanzate dalle Direzioni Provinciali del Lavoro, di un elenco di rappresentanti dell'Istituto da nominare membri con diritto di voto, vadano evase individuando gli stessi fra i funzionari di vigilanza in possesso di comprovata esperienza e professionalità appartenenti alle sedi dell'intero territorio provinciale.

Considerato, inoltre, che l'organo certificatore è perfetto solo con la presenza di tutti i membri con diritto di voto e vista la possibilità di costituire anche sottocommissioni, è necessario che vengano comunicati più nominativi, al fine di assicurare il regolare funzionamento di ciascuna commissione.

Sotto il secondo aspetto, ossia l'analisi dei contratti, si sottolinea come vada accertata la presenza o meno degli elementi che qualificano le diverse tipologie contrattuali, elementi questi opportunamente individuati in allegato alla Circolare del Ministero del Lavoro n.48/2004.

La novità dell'istituto della certificazione e l'importanza che lo stesso potrà assumere, anche ai fini di uniformare i comportamenti dell'Istituto sul territorio, specie sul versante del contenzioso, richiede una conoscenza del fenomeno sia dal punto di vista quantitativo (numero delle richieste di certificazione) che qualitativo (tipologie contrattuali).

A tal fine è stata predisposta l'allegata scheda di rilevazione (all. 3) che ciascuna Direzione Regionale avrà cura di trasmettere alla Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa e alla Direzione Centrale Entrate Contributive.

La rilevazione, che sarà effettuata con il sistema del montante, avrà cadenza mensile e sarà trasmessa entro il 10 del mese successivo.

La prima rilevazione sarà riferita alla data del 31 maggio 2005 e dovrà pervenire entro il 10 giugno 2005.

Si forniscono infine alcuni indirizzi operativi per i casi in cui, nel corso della normale attività di vigilanza si accerti, per un rapporto di lavoro certificato, una discordanza fra il programma negoziale certificato e quello concretamente rilevato in sede di visita ispettiva.

In questo caso, considerata la previsione dell'art. 80 illustrata al punto precedente, il funzionario di vigilanza, qualora dalla discordanza accertata discendano addebiti contributivi, procederà, fermi restando gli altri aspetti della verifica che formeranno oggetto del verbale conclusivo, alla notifica di un distinto verbale ispettivo contenente unicamente gli elementi a sostegno delle ragioni dell'Istituto e la quantificazione, ai soli fini cautelari, delle somme ritenute dovute.

Successivamente gli Uffici procederanno ad esperire il tentativo di conciliazione presso le Commissioni di certificazione, all'esito del quale gli stessi Uffici assumeranno i conseguenti provvedimenti, quali la ridefinizione o l'annullamento dell'addebito, ovvero la trasmissione degli atti all'Avvocatura di Sede per attivare il giudizio dinanzi al Giudice del Lavoro.

Il Direttore Generale
Crecco

(all. 1) Decreto Ministeriale Lavoro del 21 luglio 2004

(all. 2) Circolare Ministero del Lavoro 15 dicembre 2004 n. 48

(all. 3) Scheda rilevazione certificazioni

§Allegato 1, §Allegato 2, §Allegato 3.