

La tenuta della certificazione del contratto di lavoro a fronte dell'accertamento ispettivo

PREMESSA

Con la sentenza n. 11276 del 27 aprile 2026 la Corte di Cassazione, sezione lavoro, torna sul delicato crocevia tra esercizio dell'autonomia certificatoria ex artt. 75 ss. d.lgs. n. 276/2003 e poteri istituzionali di accertamento e sanzione spettanti agli organi di vigilanza. La Corte afferma – in coerenza con la posizione assunta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro nella circolare n. 4/2018 – che la certificazione promanata da un organismo strutturalmente carente dei requisiti di cui all'art. 2, lett. h), d.lgs. n. 276/2003 non spiega alcuna efficacia preclusiva nei confronti dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, il quale può direttamente accertare l'illecito e irrogare la sanzione, senza necessità di previa impugnazione dell'atto certificatorio né di esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione. La pronuncia traccia con nettezza la linea di confine fra vizio costitutivo dell'organo e vizio del procedimento di certificazione, conferendo razionalità sistematica a un istituto la cui ratio deflattiva non può tradursi in scudo opponibile tout court, anche quando privo dei requisiti minimi che il legislatore ha previsto per riconoscerne la speciale efficacia. Tuttavia, fatta salva tale ipotesi radicale, l'efficacia erga omnes – ex lege – della certificazione non può essere negata.

1. LA RILEVANZA SISTEMATICA DELLA PRONUNCIA

La certificazione dei contratti di lavoro, introdotta con il Titolo VIII del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ha rappresentato una delle innovazioni più ambiziose della riforma Biagi, riconducibile a una precisa scelta di politica del diritto: ridurre il contenzioso lavoristico attraverso un meccanismo di certezza preventiva della disciplina del rapporto. L'obiettivo

è la deflazione del contenzioso *in nuce*, non soltanto dopo l'insorgenza di contestazioni o l'instaurazione della lite. Il presupposto di tale architettura è rappresentato dalla integrità soggettiva dell'organo certificatore: senza una commissione legittimamente costituita non vi può essere certificazione e dunque neppure quell'efficacia preclusiva *erga omnes* che l'art. 79 del decreto delegato riconnette all'atto.

La sentenza in commento si segnala perché, con un percorso argomentativo lineare e dogmaticamente compiuto – laddove correttamente inteso – affronta la questione, da tempo dibattuta, della tenuta della certificazione rispetto ai poteri ispettivi, quando l'atto provenga da un ente bilaterale privo del requisito della maggiore rappresentatività comparativa o, addirittura, della stessa effettiva consistenza strutturale. Si tratta di una pronuncia da considerare con attenzione per il rilievo dei principi affermati, dai quali discendono ricadute applicative immediate per l'attività ispettiva, per la difesa giuslavoristica e per le scelte di compliance dei datori di lavoro.

2. LA FATTISPECIE E L'ITER PROCESSUALE

La controversia trae origine da un'ordinanza-ingiunzione emessa dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro, con la quale è stata irrogata una sanzione pecuniaria per infedeli registrazioni nel Libro Unico del Lavoro e per interposizione illecita di manodopera celata sotto un contratto di appalto.

I destinatari delle sanzioni hanno opposto la certificazione del contratto interessato dall'attività ispettiva, sostenendo che l'Ispettorato, che aveva ritenuto l'illegittimità della costituzione dell'organismo certificatore, avrebbe dovuto preventivamente impugnare tale atto innanzi al T.A.R., previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, prima di poter procedere all'irrogazione della sanzione. In fatto, l'accertamento ispettivo aveva però rilevato diversi elementi di radicale anomalia che non consentivano di ritenere sussistente l'attività certificatoria, per la carenze dei requisiti minimi di legge in capo al soggetto che risultava avervi provveduto su istanza delle parti: la sede dell'ente certificatore risultava addirittura priva di energia elettrica e di qualsiasi traccia di operatività; l'ente bilaterale del quale voleva essere espressione la commissione di certificazione, soprattutto, non era costituito da organizzazioni datoriali e sindacali in possesso del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi ex art. 2, lett. h), d.lgs. n. 276/2003.

Il Tribunale ha rigettato l'opposizione; la Corte d'Appello l'ha invece accolta, aderendo a un isolato orientamento di merito secondo cui anche il vizio relativo alla costituzione dell'organismo certificatore rientrerebbe tra le "*violazioni del procedimento*" sindacabili

esclusivamente innanzi al giudice amministrativo ex art. 80, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003. Avverso tale decisione l'ITL ha promosso ricorso per Cassazione, deducendo violazione e falsa applicazione degli artt. 75, 76, 78, 79 e 80 del d.lgs. n. 276/2003. La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 11276/2026, ha accolto il ricorso e cassato con rinvio.

3. IL QUADRO NORMATIVO DELLA CERTIFICAZIONE E LA SUA EFFICACIA PRECLUSIVA

La disciplina della certificazione è contenuta dagli artt. 75-84 del d.lgs. n. 276/2003. L'art. 75 fissa la *ratio legis* dell'istituto nel dichiarato "fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro", attribuendo alle parti la facoltà di ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro. L'art. 76 individua gli organi abilitati e, tra essi, gli enti bilaterali costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale.

La nozione di "*ente bilaterale*" rilevante ai fini certificatori è contenuta dall'art. 2, lett. h) del decreto, che la riserva agli "*organismi costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative*". Si tratta di un requisito di natura soggettiva e costitutiva, posto a presidio della rappresentatività dell'organo e funzionale alla stessa attendibilità della funzione certificatoria, che si vuole ricondurre all'autorevolezza qualificata delle parti sociali che esprimono la commissione.

L'art. 79 disciplina l'efficacia giuridica della certificazione, prevedendo che gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto "*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*". A ciò si raccorda l'art. 80, che articola i rimedi giurisdizionali su un duplice binario: innanzi al giudice ordinario del lavoro (commi 1-4), per erronea qualificazione del contratto, difformità tra programma negoziale certificato e successiva attuazione o vizi del consenso; innanzi al TAR (comma 5), per violazione del procedimento o eccesso di potere.

4. LA DISTINZIONE FONDAMENTALE: VIZIO COSTITUTIVO DELL'ORGANO VS. VIZIO DEL PROCEDIMENTO

Il fulcro argomentativo della pronuncia poggia su una distinzione concettuale di fondamentale approccio dogmatico: la differenza tra il vizio del *procedimento* di certificazione, vale a dire delle regole procedurali da osservarsi in concreto, ex art. 78, una volta che l'organo legittimamente costituito si sia attivato per istruire la specifica istanza, e il vizio inerente alla *costituzione* della commissione di certificazione, laddove si rilevi la

carezza dei requisiti soggettivi dell'ente presso cui l'istanza di certificazione è rivolta o proviene il provvedimento adottato.

Il rapporto fra i due piani è, secondo la Corte, di stretta priorità logica e cronologica: "le regole procedurali da osservarsi in concreto [...] sono un *posterius* rispetto alla costituzione della commissione di certificazione". L'argomento è condivisibile sul piano sistematico, posto che lo stesso art. 78, comma 2, demanda alle commissioni di adottare le procedure all'atto della propria costituzione: il procedimento, dunque, presuppone la commissione, non viceversa. Conseguenza inevitabile: il vizio costitutivo dell'organo non può essere ricondotto, per un'insanabile incompatibilità ontologica, nel perimetro della "violazione del procedimento", deducibile innanzi al giudice amministrativo ex art. 80, comma 5, e dunque rispetto ad esso non si pongono i limiti di opponibilità altrimenti riconosciuti dal legislatore con l'assegnazione dell'efficacia *erga omnes* all'atto certificatorio e al suo contenuto.

Si tratta di una distinzione che, sul piano teorico, evoca la classica dicotomia tra atto inesistente e atto invalido. La certificazione promanata da un organismo strutturalmente privo della rappresentatività comparativa richiesta dall'art. 2, lett. h), non è un atto semplicemente invalido bensì, a rigore, privo del suo presupposto soggettivo di esistenza giuridica: *tamquam non esset*. Da qui l'estraneità al regime di impugnazione, sia innanzi al giudice ordinario, che innanzi a quello amministrativo, per consentire all'organo di vigilanza di esercitare i propri poteri istituzionali prescindendo da un atto che, rispetto allo schema legale, è radicalmente alieno e dunque non può essere ricondotto ai vincoli dell'art. 80 perché giuridicamente inesistente.

5. PRINCIPI ESPRESSI E CONSEGUENZE PRESUNTE DELLA DECISIONE DELLA CORTE

Più attenzione meritano le riflessioni della Corte quando richiama precedenti della sua Sezione tributaria, dai quali è stata ritenuta, in maniera poco attenta, la possibilità del superamento della certificazione da parte dei soggetti estranei all'accordo che ha portato alla istanza di certificazione e al provvedimento conclusivo.

Correttamente la sentenza n. 11276/2026 osserva che gli effetti assicurati dal legislatore all'atto certificatorio – che come tale, è utile sempre ricordare, è un atto amministrativo, che vive di vita propria e prescinde dalle intenzioni iniziali e dalla volontà delle parti e che sopraggiunge in esito a un procedimento specifico secondo le regole previste dalle norme che lo disciplinano – riguardano "la materia del lavoro", quando la prestazione sia dedotta,

direttamente o indirettamente all'interno di un contratto, come previsto dall'art. 75 d.lgs. 276/2003.

Altrettanto condivisibilmente la sentenza subordina l'efficacia della certificazione alla legittimità della costituzione dell'organo che l'ha espressa, nel qual caso conserva la sua piena efficacia tra le parti e nelle sedi proprie del contenzioso lavoristico e, giusto l'art. 79 d.lgs. 276/2003, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, il ricorso davanti al giudice del lavoro per erronea qualificazione del contratto oppure difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione o anche per vizi del consenso, o davanti il giudizio amministrativo per violazione del procedimento o per eccesso di potere, come previsto dall'art. 80 d.lgs. 276/2003.

Non si può invece condividere la ritenuta possibilità, velata in una sorta di *obiter dictum* della sentenza, che la forza della certificazione non possa essere opponibile alle autorità pubbliche titolari di poteri di accertamento e imposizione fiscale o sanzionatoria, le quali resterebbero libere di esercitare autonomamente la propria funzione di verifica della reale natura del rapporto. Ciò, addirittura, in spregio della efficacia della certificazione, subordinata all'esito di uno dei giudizi di cui all'art. 80 e alla sua estensione anche nei confronti dei terzi, espressamente disposta dall'art. 79.

Una argomentazione in tal senso e con quelle conclusioni, oltre che apparire ultronea rispetto alla soluzione richiesta per il caso concreto, parrebbe suggerire una più generale riduzione dell'efficacia della certificazione nei confronti delle autorità pubbliche. Tale intenzione è da respingere perché evidentemente *contra legem*. Una lettura sistematicamente più equilibrata impone di tener fermo che, ove l'atto provenga da una commissione *legittimamente* costituita, l'efficacia preclusiva ex art. 79 deve spiegarsi anche nei confronti degli organi ispettivi, salvi i casi di erronea qualificazione, difformità attuativa o vizi del procedimento, nei quali casi sarebbe pur sempre necessario pretendere l'attivazione dei rimedi di cui all'art. 80. Solo il vizio costitutivo dell'organo certificatore, in quanto vizio *genetico* e radicale, può giustificare la disapplicazione diretta dell'atto in sede ispettiva, nella considerazione di un approccio in termini di *inesistenza* e non semplice irregolarità della certificazione.

Tale posizione – nei termini così come appena precisati – non è peraltro sconosciuta, considerato che già l'Ispettorato Nazionale del Lavoro aveva espresso le stesse conclusioni con la circolare n. 4 del 12 febbraio 2018, emanata proprio a fronte di segnalazioni relative ad attività certificatorie svolte da pseudo-enti bilaterali totalmente privi dei requisiti di legge. In quella occasione l'INL aveva precisato che, in carenza del requisito della maggiore rappresentatività comparativa, "*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", con la conseguente facoltà del personale ispettivo di operare "senza tenere minimamente conto delle preclusioni tipiche dell'atto certificativo, adottando anche ogni eventuale provvedimento di carattere sanzionatorio".

La pronuncia consegna agli operatori – datori di lavoro, consulenti del lavoro, avvocati giuslavoristi – alcune coordinate pratiche di immediato rilievo.

Sul versante datoriale, l'affidamento sulla certificazione quale fattore di *safe harbor* richiede la verifica preventiva della legittimazione dell'organismo certificatore. Costituiscono elementi minimi di affidabilità: la presenza dell'ente bilaterale negli elenchi ministeriali e nelle banche dati delle commissioni accreditate; l'effettiva costituzione dell'ente a iniziativa di associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, documentabile attraverso l'atto costitutivo, lo statuto e l'eventuale partecipazione alla contrattazione collettiva nazionale di categoria; la riscontrabilità materiale della sede operativa e dell'attività ordinariamente svolta.

Sul versante ispettivo, invece, la pronuncia consacra un modello di accertamento fondamentalmente riferito a due livelli: verifica preliminare della legittimazione costitutiva dell'organo certificatore; ove tale verifica abbia esito negativo, è possibile procedere ad accertamento e sanzione diretti della violazione sostanziale, senza alcuna preventiva interlocuzione giudiziale.

6. CONCLUSIONI

La sentenza n. 11276/2026 ricompone un quadro normativo che la prassi di un certo numero di pseudo-enti bilaterali aveva contribuito a opacizzare. Il principio di diritto che da essa si ricava – e che ben può sintetizzarsi nella formula per cui l'autorità ispettiva può legittimamente accertare e sanzionare l'illecito prescindendo da una certificazione quando questa promani da un organismo privo dei requisiti costitutivi ex art. 2, lett. h), d.lgs. n. 276/2003, senza necessità di previa impugnazione giurisdizionale né di tentativo di conciliazione – restituisce all'istituto della certificazione la sua originaria vocazione di strumento di certezza preventiva, sgomberando il campo da utilizzi strumentali che ne tradiscono la *ratio* deflattiva. La certificazione non è, e non può essere, una franchigia in bianco rilasciata da soggetti abusivi. Da tale presupposto, però, non può derivare alcuna interpretazione che possa condurre all'indebolimento dell'efficacia dell'istituto. Laddove la sede della certificazione, l'organo certificatore rispondano ai requisiti di legge, questa spiega pienamente quell'efficacia *erga omnes* speciale, esplicitata dall'art. 79 d.lgs. 276/2003 che può essere contraddetta soltanto all'esito dell'esercizio giurisdizionale preventivo prescritto dall'art. 80 dello stesso d.lgs. 276/2003.

Pertanto, e in definitiva, la sentenza in commento non apre alcuna breccia nella portata dell'efficacia della certificazione che, anzi, deve intendersi rafforzata, soprattutto con riferimento a quegli organismi di certificazione in possesso dei requisiti in presenza dei quali l'ordinamento abbia previamente conferito la qualificazione necessaria per esercitarla, definendo i confini dell'accertamento ispettivo rispetto alle certificazioni rilasciate da organi anche soltanto parzialmente carenti, ovvero rispetto alle ipotesi – assai più frequenti nella prassi – in cui il vizio non sia costitutivo bensì attinente al merito della qualificazione o all'effettiva esecuzione del contratto. In tali fattispecie, in coerenza con il sistema delineato dagli artt. 79-80 d.lgs. 276/2003, l'efficacia preclusiva della certificazione conserva integra la sua portata, anche nei confronti delle autorità pubbliche, fino al regolare esperimento dei rimedi giurisdizionali apprestati dal legislatore. La distinzione fra *an* dell'organo e *quomodo* del procedimento – che deve essere ritenuta quale effettiva portata della pronuncia della Corte – rappresenta la conferma, e la prospettiva, della necessaria chiave di lettura indispensabile per ricomporre i tasselli di un istituto che, a oltre vent'anni dalla sua introduzione, conferma il proprio potenziale di modernità e razionalizzazione della gestione dei contratti in materia di lavoro.

Dipartimento Scientifico

 **Fondazione Studi
Consulenti del Lavoro**

A cura di:

Pasquale Staropoli

Responsabile Scuola Alta Formazione
della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro