

Il ruolo guida svolto dalla commissione di certificazione del Centro Studi “Marco Biagi”: alcune riflessioni sul regolamento interno

di Gabriele Bubola

L'impressione che la commissione di certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” (CSMB) dell'Università di Modena e Reggio Emilia (e più precisamente presso il Dipartimento di Economia aziendale, Presidente il professor Michele Tiraboschi), stia assumendo, negli anni, sempre più il ruolo di modello di riferimento nel settore appare confermata non soltanto dai dati statistici (tale commissione, infatti, è stata la prima, in Italia, tra le commissioni universitarie, ad ottenere l'autorizzazione ad operare per mezzo del Decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 22 febbraio 2005, e, dalla sua costituzione ad oggi, ha ricevuto ed esaminato più di 10.000 istanze), ma anche dalle scelte regolamentari adottate da molte altre commissioni, universitarie e non, che sono state più recentemente istituite.

Tra i regolamenti che più nel dettaglio hanno dimostrato di voler seguire le linee già tracciate dalla commissione del CSMB possono richiamarsi, innanzitutto, quelli delle commissioni istituite presso l'Università degli Studi de L'Aquila (Facoltà di Economia), presso l'Università degli Studi di Padova (Dipartimento di Diritto comparato) e presso l'Università degli Studi Cà Foscari di Venezia, adottati, rispettivamente, alle date del 12 ottobre 2009, 16 novembre 2010 e 23 dicembre 2010. È di questi giorni, inoltre, la diffusione, a seguito dell'accordo di rinnovo del Ccnl del terziario del 26 febbraio 2011, che ha previsto l'istituzione delle commissioni di certificazione all'interno degli enti bilaterali territoriali, di un modello di regolamento delle suddette commissioni provinciali.

Il fatto che i suddetti regolamenti appaiano ispirati, su diversi punti, più che al d.m. 21 luglio 2004 (con il quale il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha decretato – disciplinandola – la costituzione e composizione delle commissioni di certificazione presso le Direzioni provinciali del lavoro) ed al modello di regolamento allegato alla Circolare n. 48/2004 (con il quale il Ministero ha inteso fornire precisazioni e chiarimenti in ordine al funzionamento delle suddette commissioni), a quello a suo tempo predisposto – e via via aggiornato e pubblicato sul sito www.csmb.unimore.it, sezione *certificazione* – dalla commissione del CSMB, appare evidente ove si analizzino minutamente le norme adottate da quest'ultima, in particolare con riferimento alle modifiche apportate in occasione degli aggiornamenti del regolamento del 5 ottobre 2009 e del 29 novembre 2010 (che peraltro costituisce la versione tuttora vigente).

È bene sottolineare come la commissione del CSMB, nel giro di poco più di un lustro (il primo regolamento, infatti, risale al maggio 2005), abbia operato ben cinque *restyling* del proprio principale “strumento di lavoro”, segno evidente del fatto che, se inizialmente il regolamento disciplinava la procedura di certificazione limitandosi, sostanzialmente, a specificare in maniera analitica aspetti di carattere procedurale e comunque ricollegati alla normativa di legge, con il passare del tempo il medesimo, oltre a rispondere alle diverse opportunità di utilizzo dell'istituto previste dalla legge (e da ultimo implementate per mezzo della legge n. 183/2010, il c.d. Collegato lavoro), è venuto ad acquisire tratti caratteristici propri e derivanti dalla prassi applicativa e dall'esperienza derivante dallo svolgimento concreto delle procedure di certificazione, con la

conseguente emersione, sollecitata e nutrita dall'operare quotidiano, di nuove esigenze e problematiche che sono state di volta in volta affrontate e risolte dalla commissione.

In quest'ottica, allora, deve essere letto il ruolo di guida della commissione del CSMB, ed in particolare del regolamento dalla medesima redatto, dal quale, come detto, diversi organismi paiono aver tratto ispirazione, tanto con riferimento ad aspetti maggiormente formalistici, quanto a profili di carattere sostanziale.

Quanto ai primi, alcune commissioni hanno ripreso aspetti quale quello della disciplina delle incompatibilità dei membri (si vedano in generale i regolamenti delle commissioni universitarie), del tentativo di conciliazione (sul punto si notino le affinità del regolamento dell'Università de L'Aquila) e del trattamento dei dati personali (in questo senso le Università di Venezia e Padova). Quanto ai secondi (più concreta espressione dell'esperienza nello svolgimento dell'attività certificatoria), le Università di Venezia e Padova hanno ripreso le norme in tema di accesso agli atti poste a tutela del contraente debole, di valutazione della singola istanza, tenuto conto del complessivo modello organizzativo utilizzato da parte dell'operatore economico e di regolamentazione delle ipotesi di sospensione del procedimento. Anche il modello di regolamento per le commissioni di certificazione provinciali bilaterali del recente Ccnl del terziario disciplina con modalità sostanzialmente uniformi quest'ultimo aspetto e quello relativo alla disciplina dell'accesso agli atti.

Prendendo spunto dalle suddette analogie, appare allora opportuno chiarire i motivi sottesi alle scelte regolatorie che hanno dato vita alle sopra accennate norme, posto che appaiono decisamente di maggior interesse, avendo "modellato" la procedura di certificazione sulla realtà concreta. Anzitutto, la disciplina in tema di accesso agli atti, con le comprensibili conseguenze in termini di tutela della riservatezza del prestatore di lavoro (nella sua accezione più ampia e onnicomprensiva), nasce dalla constatazione che non sempre le parti rendono in concreto, in sede di audizione, dichiarazioni concordanti sui vari aspetti relativi alle modalità di svolgimento del rapporto. Ecco il motivo per il quale si è reso opportuno garantire il contraente debole (più spesso il prestatore di lavoro), disponendo che le dichiarazioni assunte dalla commissione non vengano portate a conoscenza della controparte contrattuale, ma risultino funzionali esclusivamente all'attività istruttoria della commissione ed all'emissione del relativo provvedimento. In definitiva, per tale via la commissione ha fatto proprio l'orientamento del Consiglio di Stato che, con le sentenze n. 1842 del 22 febbraio 2009 e n. 736 del 9 febbraio 2009, è intervenuto in tema di accessi ispettivi per affermare il principio a mente del quale, da un lato, nessuna ragione può giustificare una deroga al principio di riservatezza che fa capo ai lavoratori che hanno reso dichiarazioni (quand'anche il rapporto di lavoro sia cessato) e, dall'altro, che l'interesse pubblico rappresentato dal controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro risulterebbe fortemente compromesso dalla reticenza dei lavoratori ai quali non si accordasse la segretezza delle proprie dichiarazioni. È allora fondamentale che ogni commissione appronti strumenti di tutela tali da fare in modo che i prestatori di lavoro si sentano liberi di rispondere alle sollecitazioni della commissione senza condizionamenti, perseguendo in tal modo l'obiettivo della maggiore genuinità possibile delle dichiarazioni di questi ultimi. In questo senso, la scelta adottata da diverse commissioni di adeguarsi a quanto in questo senso disposto dalla commissione del CSMB appare ancora una volta degna di apprezzamento.

In particolare, poi, sul piano operativo e conformemente a quanto sopra auspicato, la commissione del CSMB provvede alla archiviazione presso i propri uffici dei verbali di audizione dei lavoratori e, diversamente da altre Commissioni, non li allega ai relativi provvedimenti di certificazione (essendo evidente come tale allegazione farebbe venire meno le garanzie sopra affermate in tema di accesso agli atti).

Peraltro, la suesposta tutela appare ulteriormente opportuna in considerazione della rilevanza in sede giudiziale delle dichiarazioni rese dalle parti (ed in particolare dal prestatore di lavoro, che così si intende tutelare) avanti la commissione relativamente alla qualificazione del contratto ed all'interpretazione delle singole clausole in esso contenute, in considerazione del fatto che il giudice

non potrà discostarsi dalle stesse, in forza di quanto statuito dall'art. 30, comma 2, del Collegato lavoro. Tale aspetto evidenzia ancor più la necessità di approntare strumenti di garanzia nei confronti dei prestatori di lavoro, al fine di permettere agli stessi di formulare in completa serenità le proprie osservazioni.

Le precauzioni appena descritte trovano comunque, evidentemente, un limite nel momento in cui il lavoratore cessa di trovarsi nella situazione di soggezione di fatto, come avverrà allorché il medesimo manifesterà la volontà di adire le vie legali nei confronti della controparte contrattuale, alla cessazione del vincolo contrattuale.

Altro aspetto di interesse, e ancora una volta conseguente alla prassi applicativa della commissione del CSMB, è quello relativo alla valutazione della singola istanza tenuto conto del complessivo modello organizzativo utilizzato dal datore di lavoro e delle dichiarazioni degli altri prestatori di lavoro sentiti nella medesima o in altre occasioni, nel caso di svolgimento da parte di questi di incarichi analoghi e/o complementari a quello espletato dal lavoratore istante. Può infatti accadere che avanti la commissione vengano attivate, contestualmente, una pluralità di procedure, talché risulterebbe privo di senso valutare le posizioni singolarmente e prescindendo dal contesto complessivo di riferimento. In tali casi la commissione indaga allora sulla "tenuta" del modello organizzativo approntato dall'operatore economico che si serve di prestazioni altrui, con la conseguenza che la decisione sulle singole posizioni non potrà, in definitiva, prescindere da una disamina più ampia e generale. Ciò, peraltro, anche in considerazione del fatto che, comunque, in sede giudiziale tali aspetti verrebbero presi in debita considerazione.

A ben vedere, tale modalità complessiva di valutazione si pone quale ulteriore garanzia proprio in favore degli stessi prestatori di lavoro: infatti, coloro che dichiarano, seppure in buona fede ed eventualmente a seguito di erronea interpretazione di alcune domande avanzate dalla commissione, modalità di svolgimento concreto della prestazione che non trovano, poi, alcun tipo di conferma nelle dichiarazioni di altri soggetti, vengono fatti rientrare, in via generale, in considerazioni della commissione di tipo meramente "statistico", che non consentano all'operatore economico di comprendere da chi sono state formulate. Tale *modus operandi* consente di prevenire *in nuce* possibili situazioni critiche che potrebbero, invece, verificarsi nel caso di redazione di provvedimenti dove le argomentazioni poste alla base della delibera, differenziate a seconda di quanto esplicitato dal singolo prestatore, condurrebbero univocamente a quest'ultimo, con ovvie ripercussioni – anche negative – sul possibile evolversi dei rapporti tra le parti istanti.

È ancora la prassi, infine, che ha suggerito alla commissione del CSMB, con una scelta a quanto consta apprezzata anche dagli altri organismi di certificazione successivamente sorti, di disciplinare le ipotesi di sospensione ricollegate alla impossibilità di portare a compimento l'istruttoria sostanziale ritenuta necessaria ai fini della emissione di una delibera adeguatamente motivata, a causa di quella che è stata inquadrata come una rinuncia implicita delle parti alla procedura: questo avviene, in particolare, nel caso di mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e/o integrazioni formulate dalla commissione, o nel caso di mancata dichiarazione di disponibilità ad effettuare le audizioni, decorsi complessivamente 90 giorni.

Quanto sinteticamente esposto a titolo di mero spunto di riflessione evidenzia, in sostanza ed in definitiva, come il regolamento adottato dalla commissione del CSMB, e soprattutto la sua evoluzione nel tempo, siano dimostrazione della volontà di procedere, in un'ottica costruttiva, alla continua ricerca di nuove soluzioni atte a migliorare l'efficienza dei servizi offerti, al tempo stesso garantendo i protagonisti delle procedure di certificazione. Evoluzione destinata certamente a proseguire in conseguenza dell'esperienza mano a mano maturata "sul campo", come verosimilmente fanno presumere anche le prime istanze pervenute alla commissione ad inizio 2011 in tema di attivazione delle procedure di certificazione di rinunce e transazioni, ai sensi dell'art. 82 d.lgs. n. 276/2003. Che questa sia la strada corretta da seguire (e che l'ottica prescelta sia l'unica in grado di consentire una attuazione delle norme in materia il più possibile in linea con la *ratio* perseguita dal legislatore al momento della introduzione dell'istituto della certificazione

nell'ordinamento) è oggi testimoniato dal fatto che molte altre commissioni hanno deciso di intraprenderla.

Gabriele Bubola
Assegnista di ricerca
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia