

## ***Il contratto di lavoro certificato: luci e ombre***

Raffaella Brocca – CSDN Sezione Brindisi

### **Introduzione**

L'istituto della certificazione, pensato nei primi progetti dello scorso decennio come strumento utile per valorizzare la volontà delle parti nella scelta del contratto di lavoro, con il D. L.vo n. 276 del 2003 assume una connotazione parzialmente diversa in quanto l'istituto ha la finalità di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro e, con la legge 183 del 2010, di ridurre il contenzioso in materia di lavoro.

Il gruppo di studio si è sforzato di esaminare l'istituto ponendosi due obiettivi

1. favorire una interpretazione costituzionalmente orientata
2. favorire una utilizzazione costituzionalmente orientata

Nel progetto di lavoro abbiamo immaginato una situazione ideale (sicuramente ancora lontana dalla realtà ma non per questo non ipotizzabile) in cui intervengono i seguenti soggetti giuridici:

- A. un datore di lavoro interessato al profitto e non allo sfruttamento
- B. un lavoratore informato e capace di autodeterminare la prestazione lavorativa
- C. un organo di certificazione terzo, imparziale, competente e capace di indirizzare e verificare.

L'oggetto di questo breve intervento è quello di interpretare il ruolo del contratto certificato nel sistema delle fonti del diritto del lavoro e nel rapporto con le altre fonti.

In tale ottica appare utile prendere l'avvio esaminando gli effetti che l'istituto è destinato a produrre.

*Efficacia tra le parti:* il provvedimento di certificazione impedisce

alle parti la contestazione della qualificazione contrattuale certificata, che può essere impugnata solo davanti all'autorità giudiziaria e resta incontestabile sino alla pronuncia di una sentenza di merito, fatti salvi i provvedimenti cautelari.

Inoltre rende obbligatorio il tentativo di conciliazione ; consente la tipizzazione di giusta causa e giustificato motivo licenziamento e parametri per il risarcimento del danno; rende possibile la introduzione di clausole compromissorie e modalità di espletamento dell'arbitrato.

Nel caso di contratti in corso di esecuzione, gli effetti si producono al momento di inizio del contratto, se la commissione valida che anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, esiste coerenza 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 (art. 31 L. 183/2010).

*Efficacia verso terzi:* gli effetti permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili.

Riguardo agli effetti verso i terzi, si sottolinea una sorta di efficacia cd. " mirata" perché, ai sensi dell'art. 78 D. L.vo 276/2003, immutato sul punto, l'atto di certificazione deve contenere esplicita menzione degli effetti, civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione e la DPL provvede a inoltrare la comunicazione dell'inizio del procedimento alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti. La specificazione degli effetti per i quali è richiesta la certificazione serve ad individuare i soggetti cui il provvedimento sarà opponibile e quindi si potrebbe giungere a dubitare della opponibilità ad es. nei confronti degli enti previdenziali di una certificazione richiesta espressamente solo ai fini fiscali.

*Per il giudice:* il giudice non può discostarsi dalla valutazione delle parti nella qualificazione del contratto di lavoro e nella interpretazione

delle relative clausole. Tale disposizione non va letta come una limitazione della tutela giurisdizionale bensì come obbligo del giudice di verificare la coerenza tra il fatto concreto e la qualificazione attribuita e di motivare perché se ne discosta nei seguenti casi :

1. erronea qualificazione del rapporto (la Commissione certifica un contratto piuttosto che un altro);
2. difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione (il rapporto si svolge in maniera difforme rispetto a quanto dichiarato davanti alla commissione);
3. vizio del consenso (errore, violenza, dolo).

I poteri di accertamento e di verifica del giudice del lavoro non vengono attenuati e anzi già la realtà processuale ha evidenziato risvolti non previsti. La Corte di Appello di Brescia con sentenza n. 70\2011 del 3.2.2011, ha confermato la sentenza del Tribunale di Bergamo n. 416\2010 del 20.05.2010 e in un caso di certificazione del rapporto di lavoro a progetto non si è neanche posto il problema di motivare in ordine alla esistenza della certificazione perché ha parlato, prima ancora che di vizi del consenso, di “ volontà irrilevante” perché il contratto concluso non aveva *ab origine* i presupposti e le caratteristiche del contratto a progetto. “ La volontà espressa dal lavoratore è stata una volontà di qualificare il contratto come contratto a progetto, ma se il contratto concluso non aveva i presupposti e le caratteristiche essenziali del contratto a progetto questa volontà è irrilevante”. Si aprono scenari relativi anche alla responsabilità delle commissioni di certificazione che errano in punto di diritto.

Già nella vigenza della precedente stesura si parlava di eccedenza funzionale dell’istituto che si colloca sul crinale tra diritto sostanziale e processuale. Tutte le correzioni ermeneutiche sono state tentate e sono possibili.

Le questioni ermeneutiche essenziali per la funzionalità dell’istituto sono le seguenti:

- a. il sostegno della contrattazione collettiva
- b. la terzietà e competenza dei soggetti abilitati alla certificazione
- c. la individuazione dei diritti indisponibili.

## **La certificazione e l'atto amministrativo**

La dottrina sottolinea la natura di atto amministrativo della certificazione.

Argomenti sono rinvenibili nel dato normativo : art. 80 comma 5 d. l.vo 276\2003 (possibilità di adire AGA per violazione procedimento e eccesso di potere), art. 79 (obbligatoria indicazione della autorità a cui rivolgersi per la impugnazione dell'atto e termine per l'impugnazione), art. 78 (effetti nei confronti dei terzi anche dotati di potestà pubbliche).

Ne consegue che il giudice ordinario può, in virtù della disciplina generale, disapplicare la certificazione illegittima anche senza pronuncia del giudice amministrativo.

Si discute invece sulla possibilità dell'ente certificatore di agire in autotutela, perché ciò contrasterebbe con la intangibilità del contratto certificato nei confronti delle parti e dei terzi sino alla eventuale sentenza di merito.

Ugualmente si discute sulla applicabilità della legge n. 241 del 1990 perché si tratta di un procedimento autonomamente regolato. Il problema comunque sembra risolversi laddove i regolamenti delle commissioni di certificazione richiamano la legge 241\1990.

Ma il contratto certificato

- proviene da organismi che possono non essere pubblici (es. commissione presso ordini consulenti del lavoro)
- ha efficacia verso i terzi ma solo verso quelli a cui si rivolge la certificazione
- il contenuto dell'atto è sindacabile innanzi al giudice ordinario.

L'aspetto pubblicistico investe quindi non tanto la sostanza dell'atto quanto la sua efficacia probatoria.

In generale le certificazioni sono destinate a dare certezza di fatti, atti o qualità; in certi casi, però, si tratta di una certezza legale, perché l'ordinamento impone alla generalità dei consociati il dovere di considerare come certo quanto affermato nell'atto, dovere che vale anche per il giudice di fronte al quale fa, quindi, prova legale; in altri casi,

invece, tale dovere manca e si parla di certezza notiziale. In quanto dichiarazioni di conoscenza (o, come si usa dire, di scienza) le certificazioni producono gli effetti giuridici stabiliti dall'ordinamento, a prescindere dalla volontà di chi le rilascia: sono, in altri termini, meri atti giuridici.

Le certificazioni sono spesso, ma non necessariamente, rilasciate da una pubblica amministrazione, nel qual caso si parla di certificazione amministrativa (e conseguentemente di certificato amministrativo), e siamo in presenza di una particolare specie di atto amministrativo. Si ritiene, comunque, che le certificazioni creatrici di certezza legale possano provenire solo da funzionari pubblici o da privati che esercitano funzioni pubbliche.

Allora ci si chiede se il contratto certificato costituisca atto idoneo a creare certezza legale o certezza notiziale.

Si tratta di prova legale di cui il giudice deve tenere conto salvo che l'istruttoria dimostri il contrario.

Da un punto di vista sostanziale invece prevale la natura privatistica dell'atto negoziale.

## **Il contratto certificato e il contratto collettivo**

La disciplina del contratto certificato richiama il contratto collettivo nei seguenti punti:

Art. 30 legge n. 183/2010 - (Clausole generali e certificazione del contratto di lavoro)

“3. Nel valutare le motivazioni poste a base del licenziamento, il giudice tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi ovvero nei contratti individuali di lavoro ove stipulati con l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione di cui al titolo VIII del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. Nel definire le conseguenze da

riconnettere al licenziamento ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, il giudice tiene egualmente conto di elementi e di parametri fissati dai predetti contratti e comunque considera le dimensioni e le condizioni dell'attività esercitata dal datore di lavoro, la situazione del mercato del lavoro locale, l'anzianità e le condizioni del lavoratore, nonché il comportamento delle parti anche prima del licenziamento”.

Quindi in tema di tipizzazione di giusta causa e giustificato motivo nonché di conseguenze sembra riconoscersi uno stesso livello tra CCNL e contratto certificato. Anzi in tale fase sembra potersi anche escludere la procedura formale di certificazione laddove il contratto individuale sia stato stipulato con l'assistenza e la consulenza delle commissioni.

Art. 31 comma 10 - certificazione della clausola compromissoria purché prevista da accordi interconfederali o contratti collettivi di lavoro

Art. 78 D. l.vo 2003 n. 276 - Procedimento di certificazione e codici di buone pratiche

“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”

Già prima del collegato lavoro il contratto certificato si rapportava con il CCNL con riferimento ai cd. codici di buone pratiche. Inoltre si sottolinea che gli accordi interconfederali possono essere anche quelli aziendali di secondo livello.

#### Art. 84 - Interposizione illecita e appalto genuino

“1. Le procedure di certificazione di cui al capo primo possono essere utilizzate, sia in sede di stipulazione di appalto di cui all'articolo 1655 del codice civile sia nelle fasi di attuazione del relativo programma negoziale, anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto ai sensi delle disposizioni di cui al Titolo III del presente decreto legislativo.

2. Entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore. Tali codici e indici presuntivi recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Qui il riferimento agli accordi di categoria rende ancora più chiaro il riferimento agli accordi anche aziendali.

Circolare ministeriale 15 dicembre 2004, n. 48

Codici di buone pratiche

“1. In attesa dei codici di buone pratiche di cui agli articoli 78, comma 4, e 84, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 le Commissioni di certificazione operano sulla base del proprio regolamento interno”.

Per definire correttamente il rapporto tra contratto certificato e CCNL non può prescindersi da tre questioni relative al contratto collettivo di diritto comune e cioè la natura del contenuto del contratto, il divieto di *reformatio in pejus*, la vincolatività.

1. I contratti collettivi contengono disposizioni cosiddette normative (che riguardano la disciplina dei rapporti di lavoro) e disposizioni cosiddette obbligatorie (i cui destinatari diretti sono le organizzazioni sindacali stipulanti). Peraltro, la contrattazione collettiva ha introdotto clausole in cui sono intrecciati elementi normativi ed elementi obbligatori e che, pertanto, posseggono natura bivalente, obbligatoria nei confronti dell'organizzazione sindacale, e normativa sul piano della disciplina del rapporto. Ne segue che tali clausole sono invocabili anche dal singolo lavoratore (Cass. 5/9/00, n. 11718).

Il contratto certificato si occupa delle disposizioni normative che riguardano la disciplina del rapporto di lavoro allo stesso livello (salvo che per le buone pratiche) del contratto collettivo.



In caso di contrasto prevale il contratto certificato purché legittimamente stipulato senza nessuna limitazione rispetto alla contrattazione collettiva (*praeter legem e no contra legem*).

2. La giurisprudenza ammette che un nuovo contratto collettivo di lavoro introduca modifiche peggiorative al rapporto di lavoro.

Gli unici limiti a questa possibilità sono il principio della intangibilità della retribuzione e la salvaguardia dei diritti quesiti. In altre parole, mediante un contratto collettivo non sarebbe ammissibile prevedere una decurtazione retributiva oppure la cancellazione di un diritto che sia già maturato ed entrato nel patrimonio del lavoratore. In particolare, per disporre di un diritto quesito, sarebbe necessario un apposito ed esplicito mandato da parte del lavoratore.

Si segnala Corte Appello Firenze 23 aprile 2010 in cui si afferma la inderogabilità in pejus in caso di diritti quesiti, disposizioni di legge inderogabili e di istituti regolati sulla base di contratti individuali di lavoro.

Il contratto certificato conosce questi stessi limiti. Può introdurre modifiche peggiorative rispetto a altro contratto ma nel rispetto dei diritti inderogabili.

L'art. 2113 c.c. non è invocabile perché la norma si riferisce alle sole transazioni e alle rinunce individuali di diritti già acquisiti al patrimonio quando il rapporto di lavoro cessa o è in corso, mentre la normativa sul contratto certificato si riferisce alla fase costitutiva del rapporto di lavoro e alla fase di qualificazione.

3. I contratti collettivi di lavoro sono ordinari contratti di diritto comune. Questo vuol dire che i contratti in questione possono vincolare solamente i lavoratori iscritti al sindacato stipulante. I lavoratori non iscritti a quel sindacato possono peraltro aderire all'accordo, cosa che può avvenire anche tacitamente.

In altre parole, il lavoratore non iscritto al sindacato stipulante, che intenda rifiutare (come è suo diritto) gli effetti di un accordo, ha l'onere di manifestare tempestivamente il proprio dissenso; qualora la contrarietà all'accordo non fosse dichiarata, si dovrebbe ritenere che il

lavoratore abbia tacitamente prestato il proprio consenso all'accordo stesso.

Il contratto certificato è vincolante tra le parti e gli effetti del contratto non possono essere unilateralmente rifiutati. Ciò non toglie che, in quanto atto negoziale, possa intervenire un ripensamento delle parti contrattuali.

Sia la prevalente dottrina, che la giurisprudenza, hanno ormai accolto la tesi della inderogabilità dei contratti collettivi. La giurisprudenza si richiama di solito all'articolo 2077 del codice civile, ritenendo che questa norma sia ancora in vigore e possa essere applicata limitatamente agli iscritti delle associazioni contraenti.

Per la dottrina l'inderogabilità dei contratti collettivi va ricercata nella natura dell'interesse da essi tutelato (interesse collettivo). Siamo in presenza di un mandato conferito nell'interesse di più persone per un affare di interesse comune, sottratto all'influenza della volontà e delle vicende personali dei mandanti.

Il contratto certificato è ugualmente vincolante tra le parti ai sensi dell'art. 1372 cc.

Si tratta quindi di fonti contrattuali che agiscono su piani diversi: collettivo il primo e individuale il secondo.

Il contratto certificato può integrare e derogare il CCNL anche *in pejus* ma mai *contra legem* ed è vincolante per entrambe le parti.

## **Il contratto certificato e il contratto aziendale**

Le buone pratiche richiamabili nel contratto certificato, ben potrebbero essere previste anche nel contratto aziendale.

Si tratta di una soluzione intermedia tra la contrattazione collettiva e il contratto certificato che può recuperare il ruolo della rappresentanza sindacale e lo specifica in relazione alla attività. Laddove esistono contratti aziendali si restringe lo spazio di operatività del contratto certificato. Resta la qualificazione del contratto ai fini ispettivi. Il

contratto aziendale, espressione dell'interesse e della autonomia collettiva, è sottratto alla disponibilità dell'autonomia individuale e da ciò deriva la sua inderogabilità da parte dei contratti individuali.

I lavoratori subordinano il loro interesse individuale a quello della collettività; essi non possono sottrarsi all'osservanza della disciplina contrattuale, perché non possono anteporre il loro interesse individuale a quello collettivo, posto che il primo deve essere a quest'ultimo subordinato.

La deroga del contratto aziendale, potrebbe essere ammessa soltanto attraverso il contrario consenso dei soggetti. Tale consenso, per avere efficacia derogatoria, dovrebbe essere congiuntamente manifestato dall'imprenditore e dalla comunità dei lavoratori. In sostanza, il contratto aziendale può essere derogato solo da un altro contratto aziendale e poiché l'oggetto principale del contratto aziendale è la retribuzione e l'orario di lavoro, resterebbe all'individuale solo il contenuto della qualificazione del tipo mentre per il resto prevarrebbe il contratto aziendale.

Trova così conferma il principio per cui il concorso tra i diversi livelli contrattuali va risolto non secondo i principi della gerarchia e della specialità propria della fonte legislativa, bensì accertando quale sia l'effettiva volontà delle parti da desumersi attraverso il coordinamento delle varie disposizioni aventi tutte pari dignità e forza vincolante.

Parimenti consolidato è il principio per il quale le disposizioni dei contratti collettivi non si incorporano nel contenuto dei contratti individuali ma operano dall'esterno come fonte eteronoma di regolamento concorrente con la fonte individuale.

## **Il contratto certificato e il contratto individuale**

La disciplina della certificazione non fissa regole particolari con riferimento alla efficacia del contratto tra le parti contrattuali, ma piuttosto si occupa degli effetti nei confronti dei terzi. Per cui, in realtà, non vi è molta differenza rispetto a un contratto non certificato regolarmente stipulato che produce i suoi effetti fino che non vi sia un diverso pronunciamento del giudice.

L'autonomia individuale costituisce fonte di diritto nel senso limitato che il contratto, che ne è espressione, ha "*forza di legge tra le parti*" (art. 1372 c.c.).

Il contratto individuale non può derogare alla legge, ma può contenere disposizioni in melius rispetto al contratto collettivo (ossia, oltre le condizioni minime di trattamento economico e normativo contenute nel contratto collettivo, il contratto individuale può stabilire ulteriori condizioni, ma solo a patto che siano più favorevoli per il lavoratore).

Il contratto certificato, invece, può anche contenere riferimenti *in peius* ma non *contra legem* ed è limitato alla qualificazione del contratto e del programma negoziale.

## **Conclusioni**

Si conferma la struttura a rete e non a piramide delle fonti del diritto del lavoro e la supremazia della legge. La crisi della contrattazione collettiva di diritto comune deve essere superata attraverso il recupero di nuovi spazi offerti proprio dall'istituto della certificazione del contratto di lavoro ad esempio, con la previsione di vincolanti buone prassi e previsioni chiare sulle clausole compromissorie.

Allo stato il contratto certificato è pari grado a contrattazione collettiva che va ad integrare anche *in peius* ma limitatamente alla qualificazione del contratto e al programma negoziale e alla ipotesi di

licenziamento per giusta causa e giustificato motivo oggettivo.

Si conferma la funzione promozionale della legislazione del lavoro e la sempre maggiore rilevanza attribuita alla autonomia individuale e collettiva aziendale.

In conclusione, il sistema della tutela contro gli abusi si risolve nella individuazione necessaria di un nucleo di diritti inderogabili del lavoratore che qui di seguito si individuano anche alla luce del diritto dell'Unione Europea:

- sicurezza e salute
- equa retribuzione
- incremento delle conoscenze e informazione
- non discriminazione
- tutela giurisdizionale
- giustificatezza del recesso
- diritti quesiti
- indisponibilità dei diritti futuri (Corte Cost. 7.03.1974 n. 77)
- indisponibilità del tipo (Corte Cost. 29.03.1993 n. 121; Corte Cost. 31.03.1994 n. 115).

L'istituto del contratto certificato va interpretato in maniera costituzionalmente orientata e allora invece di costituire un ponte verso la derogabilità assistita in realtà ne evidenzia i limiti perché si può configurare una ipotesi di derogabilità assistita legittima solo in quanto così interpretata: il giudice non può discostarsi dalla valutazione delle parti in ordine alla *qualificazione del contratto* e deve ricostruire l'intenzione dei contraenti secondo l'interpretazione letterale del testo contrattuale motivando adeguatamente perché intenda aderire o meno al significato proprio delle parole utilizzate nell'accordo.

La certificazione invece non vincola, né il giudice e neanche i terzi rispetto al contenuto contrattuale diverso dalla qualificazione perché altrimenti si configurerebbe un contrasto insanabile con il principio della indisponibilità del tipo contrattuale, il principio di indisponibilità dei diritti non ancora acquisiti, di invalidità delle rinunce a diritti futuri, e della necessità di garantire la effettiva volontarietà delle negoziazioni nel

caso di un evidente marcato squilibrio di potere contrattuale tra le parti (messaggio Presidente Repubblica). Inoltre se si estendesse il valore vincolante anche al contenuto del contratto la qualificazione giungerebbe ad abbracciare vicende che non si svolgono innanzi al certificatore ma che, invece, occorre accertare sulla base di una istruttoria prima di procedere alla qualificazione.

### **Pillole di saggezza**

Prof. Pizzorusso - Lezioni di diritto costituzionale 1978 - “In un ordinamento statale il quale, pur accettando i principi dell’economia capitalistica, adotti però anche i principi dello Stato sociale, il potere normativo connesso alla posizione degli imprenditori o dei lavoratori autonomi che operano in regime di monopolio (di fatto o derivanti da accordi di cartello o altrimenti determinatesi) dovrebbe incontrare cospicue limitazioni per effetto degli interventi dei pubblici poteri, siano essi realizzati mediante leggi ovvero attraverso atti di tipo regolamentare, direttive, ecc. Nella situazione italiana attuale tuttavia non è affatto escluso, né che rimangano ancora spazi per situazioni nelle quali questo tipo di potere normativo privato può espandersi incontrollato, né che i controlli previsti, invece di operare come un limite nei confronti di tale potere, finiscano per rafforzarlo presentando come regolamentazione pubblicistica e socialmente controllata quella che in realtà è la determinazione delle condizioni fatta dagli apparenti soggetti passivi dei provvedimenti delle pubbliche autorità. Si può quindi concludere che l’esistenza di questo tipo di fonte extra ordinem è il risultato dell’anomala situazione del diritto pubblico dell’economia operante in Italia che non è più quello proprio di una economia capitalistica nell’ambito del quale il potere normativo dell’imprenditore dovrebbe trovare i necessari controlli e limiti nella legislazione antimonopolistica, ma non è ancora tale da realizzare un controllo pubblico dell’economia che sia al tempo stesso efficace e democratico”.