

Conciliazione Monocratica ed esecutività del verbale di conciliazione

di Annalisa Brescia [*]

Introduzione

La conciliazione monocratica è stata introdotta nel nostro ordinamento dal D. Lgs. n. 124/2004 il quale la disciplina all'art. 11. È stata, in seguito, innovata dalla Legge n. 183/2010, c.d. "Collegato Lavoro", che all'art. 38 ha introdotto una novità di fondamentale importanza, attraverso l'inserimento del nuovo comma 3 bis.

L'istituto è finalizzato a risolvere, in via stragiudiziale, controversie tra datori di lavoro e lavoratori, aventi ad oggetto diritti patrimoniali di questi ultimi, sia di natura retributiva che contributiva, inerenti al rapporto di lavoro, e presuppone che il datore di lavoro non abbia commesso violazioni di tipo penale o illeciti amministrativi.

Si svolge davanti ad un Funzionario della Direzione del Lavoro competente per territorio e il procedimento si definisce o con un verbale di accordo tra le parti, nel quale si addiavene ad una tutela immediata per il lavoratore e un azzeramento delle sanzioni a carico di parte datoriale (tranne quelle previdenziali per omissione sui contributi dovute per le somme conciliate), oppure con un verbale di mancato accordo.

La sua funzione, pertanto, in caso di raggiunto accordo, è quella di deflazionare l'elevato contenzioso giudiziale in materia di lavoro e di garantire un'efficace tutela dei lavoratori e una rapida definizione delle problematiche lavoristiche, essendo alternativa alla via giudiziaria.



Conciliazione Monocratica

1. Tipologie

L'art. 11 del D. Lgs. 124/2004 prevede due tipologie di conciliazione monocratica: preventiva e contestuale.

Il comma 1 disciplina la conciliazione a carattere preventivo che sorge quando il lavoratore, oppure l'organizzazione sindacale che lo rappresenta, inoltra una richiesta di intervento alla DTL competente e questa, verificata l'esistenza di *"elementi per una soluzione conciliativa della controversia"*, convoca le parti e procede in tal senso.

Pertanto, l'unico soggetto legittimato a richiedere l'attivazione della conciliazione monocratica preventiva è il lavoratore che intende, *motu proprio*, effettuare una transazione sui diritti patrimoniali disponibili che ha maturato.

Non è prevista, quindi, l'attivazione della conciliazione monocratica su richiesta del datore di lavoro, né è possibile la tutela di eventuali posizioni creditorie dello stesso.

La conciliazione contestuale, invece, disciplinata dall'ultimo comma del citato Decreto, si verifica quando viene attivata direttamente dall'Ispettore, in sede di accesso ispettivo, previo consenso espresso delle parti.

Tale consenso può essere acquisito o direttamente nello stesso verbale o successivamente, purché per iscritto, a mezzo lettera raccomandata o mediante posta elettronica certificata, e deve contenere un espresso riferimento al verbale di primo accesso.

A seguito di ciò, la procedura conciliativa monocratica può essere avviata fino all'emanazione di un qualsiasi provvedimento amministrativo di tipo sanzionatorio e segue il medesimo iter della conciliazione preventiva, ai fini sia della sua attivazione che degli esiti legati al raggiungimento o meno dell'accordo.

In entrambi i casi, per come disposto dall'art. 11, comma 6, u.p.: *"la convocazione delle parti interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione del procedimento conciliativo"*.

Detti termini decorrono dalla data di accertamento della violazione e tale interruzione dei termini riguarda, oltre i crediti retributivi, anche i termini per la riscossione dei crediti assicurativi e previdenziali da parte degli Istituti competenti.

2. Presupposti

Presupposto principale per l'attivazione della conciliazione monocratica, sia preventiva che contestuale, è *l'esistenza di diritti patrimoniali del lavoratore*, di origine contrattuale o legale, comprensivi dei diritti di natura risarcitoria, quali interessi e rivalutazione monetaria.

Trattasi di *diritti disponibili*, ossia diritti che non possono essere suscettibili di rinunce e transazioni, in quanto non si può derogare a diritti "primari" con espresso riconoscimento costituzionale.

Deve, invero, farsi riferimento a crediti patrimoniali o pecuniari in capo al lavoratore e questo a prescindere che si tratti di lavoro subordinato, autonomo o parasubordinato. Il legislatore, difatti, non utilizza mai le locuzioni *datore di lavoro* o *lavoratore subordinato*, facendo generico riferimento alle *parti*.

Sono esclusi i soli rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A., atteso che si tratterebbe di una contrattazione privatistica viziata da nullità.

Inoltre, è necessario che tali crediti siano dovuti in ragione della attività lavorativa, sia in essere che cessata, poiché deve sussistere in ogni caso un periodo lavorativo intercorso tra le parti (Circolare Ministeriale n. 36/2009). Non possono, infatti, essere concluse conciliazioni monocratico "a carattere novativo", che si risolvono nella corresponsione di una somma di denaro da parte del datore di lavoro a mero titolo transattivo (c.d. "a saldo e stralcio").

Ulteriore presupposto è che non sussistano sanzioni penali e le questioni rilevate non contengano *elementi oggettivi e certi*, atti a dimostrare la sussistenza di illeciti amministrativi.

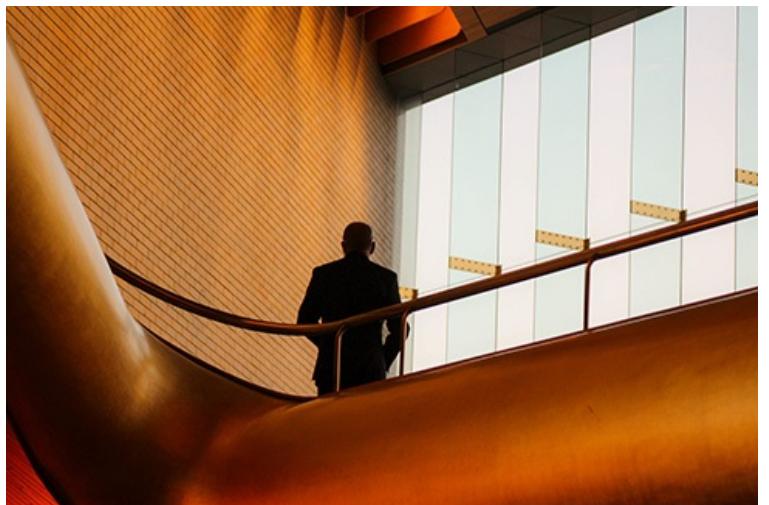
Invero, per come disposto dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 36/2009, "il tentativo di conciliazione deve essere escluso laddove la richiesta di intervento riguardi direttamente fattispecie che integrino gli estremi di un reato... Si ritiene del tutto corretto, invece, il ricorso allo strumento conciliativo nei diversi casi in cui la fattispecie rappresentata potrebbe avere solo eventualmente implicazioni sul piano penale".

Ciò in quanto i reati, anche solo allo stato della denuncia, sono meritevoli di accertamento, essendo costituzionalmente prevalente la tutela dei beni-interessi individuati dalla legge penale.

Infine, con particolare riferimento alla conciliazione monocratica contestuale, si ritiene, per come esplicitato nella citata circolare, che la stessa "possa trovare utile applicazione nel caso in cui l'azienda occupi un solo lavoratore a meno che, in relazione agli elementi di prova acquisiti in occasione del primo accesso ispettivo ed alla loro capacità di tenuta in un eventuale contenzioso amministrativo e giudiziario, lo stesso non possa considerarsi in nero".

3. Esiti

Il tentativo di conciliazione monocratica, sia preventivo che contestuale, può concludersi con un verbale di mancato accordo o di accordo.



3.1 Mancato accordo

Il mancato accordo può dipendere dalla non raggiungimento dell'intesa tra le parti o dalla mancata comparizione di entrambe o di una sola. In tali casi, l'Ufficio sarà tenuto ad attivare l'azione ispettiva (D. Lgs. n. 124/2004, art. 11 c. 5).

Se, però, il mancato accordo è addebitabile esclusivamente al comportamento del lavoratore, "non consegue necessariamente l'attivazione dell'accertamento ispettivo, soprattutto in assenza di elementi utili ad un possibile riscontro dei fatti denunciati" (Circolare Ministeriale n. 36/2009).

Ulteriore ipotesi di mancato accordo si verifica quando è lo stesso Funzionario conciliatore a non sottoscrivere il verbale di conciliazione.

Invero, lo stesso può rifiutare di apporre la propria sottoscrizione tutte le volte in cui abbia la percezione della vessatorietà delle condizioni poste dal datore di lavoro, seppur accettate dal lavoratore, come disposto dalla Circolare Ministeriale n. 24/2004 ("il funzionario conciliatore può non procedere a sottoscrivere il verbale di un eventuale accordo manifestato dalle parti, nei soli casi in cui risulti evidente la mancanza di una genuina e libera manifestazione del consenso da parte del lavoratore").

La successiva Circolare, n. 36/2009, mette invece in evidenza come il conciliatore possa non sottoscrivere l'accordo raggiunto dalle parti se esso appare "manifestamente volto ad eludere l'applicazione della tutela pubblicistica prevista a favore dei lavoratori oppure a precostituire false posizioni previdenziali".

3.2. Accordo

In caso di esito positivo, al contrario, la conciliazione si conclude con un accordo che risulterà da un verbale avente piena efficacia, non impugnabile ai sensi dell'art. 2113 c.c e produttivo di conseguenze giuridiche non solo tra le parti ma anche nei confronti dei terzi

(istituti previdenziali e organi di vigilanza).

Il verbale di accordo deve indicare le singole voci contrattuali da cui derivano le somme concordate e conciliate (ad esempio: differenze retributive, maggiorazioni per lavoro straordinario, trattamento di fine rapporto), al fine di indicare in modo esatto il debito previdenziale, il cui corretto assolvimento comporta l'estinzione del procedimento ispettivo.

L'art. 11, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004 stabilisce, infatti, che l'estinzione del procedimento ispettivo si verifica, dopo la sottoscrizione dell'accordo, con il versamento dei contributi previdenziali agli Istituti e con il pagamento delle somme "concordate" al lavoratore, ponendosi ciò come *condicio sine qua non* per la realizzazione dell'effetto estintivo del procedimento.

Invero, il datore di lavoro deve provvedere al pagamento integrale, nel termine stabilito, sia delle somme dovute al lavoratore, sia del versamento totale dei contributi e dei premi assicurativi determinati in base alla legislazione vigente (compresi i minimi contributivi), ma solo con riferimento alle somme concordate in sede conciliativa, restando suo onere la comunicazione dell'avvenuto adempimento retributivo e previdenziale alla Direzione Territoriale del Lavoro che ha concluso la conciliazione monocratica.

La Circolare Ministeriale n. 36/2009 ha ulteriormente sancito che l'estinzione del procedimento ispettivo si realizza con il raggiungimento dell'accordo, seguito dagli adempimenti richiesti, chiarendo che il mancato adempimento all'obbligo del versamento degli importi per contributi previdenziali e premi assicurativi, nella misura e nelle modalità concordate, segnalato dagli Istituti, comporta l'attivazione dell'ispezione.

Difatti, in caso di mancato adempimento delle obbligazioni contributive e patrimoniali/pecuniarie dedotte nel verbale di accordo, si verifica la ripresa dell'attività ispettiva sospesa, senza ulteriori possibilità "negoziali", con applicazione delle relative sanzioni.

4. Efficacia esecutiva del verbale di accordo

In caso di mancato adempimento degli accordi raggiunti in una conciliazione monocratica, il verbale di conciliazione acquista efficacia di titolo esecutivo.

Invero, il comma 3-bis, del D. Lgs 124/2004 come modificato dall'art. 38 della Legge 183/2010 (c.d. Collegato Lavoro), sancisce che il verbale di cui al comma 3 è dichiarato esecutivo con decreto dal Giudice competente, su istanza della parte interessata.

Territorialmente competente è il Tribunale nella cui circoscrizione si trova la Direzione Territoriale del Lavoro presso la quale si è svolta la conciliazione monocratica ed è stato redatto l'apposito verbale sottoscritto dalle parti.

Circa la competenza, la stessa è devoluta al Giudice del Lavoro, dal momento che il verbale di conciliazione monocratica riguarda esclusivamente spettanze economiche relative ad un rapporto di lavoro.

È stato, in tal modo, introdotto un nuovo titolo esecutivo stragiudiziale che si va ad aggiungere a quelli ex art. 474 c.p.c. In precedenza, al contrario, il verbale ex art. 11 D. Lgs. n. 124/2004 faceva solo piena prova scritta del credito spettante al lavoratore (art. 642 c.p.c.), valendo quale riconoscimento del debito (art. 1988 c.c.) privilegiato dalla pubblica fede, in quanto reso avanti ad un pubblico ufficiale (art. 2700 c.c.).

Non costituiva, quindi, titolo esecutivo in quanto la conciliazione monocratica non era ricompresa tra i "provvedimenti e gli altri atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva" in base al disposto dell'art. 474 c.p.c. Né era ravvisabile un'ipotesi di analogia legis, in quanto "legislator quam dixit tam voluit".

Pertanto, prima dell'entrata in vigore del Collegato Lavoro, in caso di mancata esecuzione dell'accordo raggiunto in sede di conciliazione monocratica, il lavoratore, per ottenere il riconoscimento del suo credito patrimoniale, doveva affrontare un vero e proprio giudizio di cognizione per ottenere il riconoscimento del credito patrimoniale nei confronti del datore di lavoro e, solo successivamente, poteva avviare la procedura esecutiva, sostenendo tutte le spese.

A seguito della modifica normativa, invece, il verbale di conciliazione munito di formula esecutiva viene direttamente notificato al debitore unitamente al precezzo, ex art. 480 c.p.c.



5. Differenze tra la conciliazione monocratica e la conciliazione non monocratica alla luce della Sentenza della Corte di Cassazione n. 3344 del 18.02.2005

Degna di nota, in ultima analisi, appare la Sentenza della Suprema Corte, n. 3344 del 18 febbraio 2005, con la quale i giudici di

legittimità si sono pronunciati sulla portata degli accordi raggiunti in sede di conciliazione giudiziale, stragiudiziale ex art. 410 c.p.c. e monocratica, sostenendo che: *“la natura di rapporto di lavoro autonomo definito in sede di conciliazione giudiziale non preclude, perciò al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di richiedere al giudice l'accertamento di tale natura ai fini della legittimità delle sanzioni intime con l'ordinanza – ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro definitivamente pronunciato”*.

Punto di partenza è stata un'ordinanza-ingiunzione della Direzione Territoriale del Lavoro di Salerno, emessa a seguito della notificazione di illeciti amministrativi riscontrati durante l'attività di vigilanza che, nel lontano anno 1999, veniva impugnata dalla Confederazione Italiana Agricoltori ex art. 22 Legge n. 689/1981.

L'opponente, difatti, deduceva l'insussistenza del contestato rapporto di lavoro subordinato e l'inesistenza delle conseguenti violazioni.

Il Tribunale di Salerno, con Sentenza n. 2309/2001 del 24 settembre 2001, accoglieva il ricorso e disponeva l'annullamento delle sanzioni inflitte con l'ordinanza-ingiunzione poiché le stesse, in sede di conciliazione giudiziale, avevano negato l'esistenza del contestato rapporto di lavoro subordinato.

Tale decisione veniva impugnata per Cassazione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, adducendo la violazione e la falsa applicazione dell'art. 410 c.p.c. e dell'art. 1372, comma 2, c.c., per la ritenuta estesa efficacia della conciliazione nei confronti dei terzi.

La Suprema Corte, partendo dal principio giuridico sancito nell'art. 1372 c.c., in virtù del quale il contratto ha forza ed efficacia di legge fra le parti contraenti, *“ma nei confronti dei terzi non produce effetti se non nei casi previsti tassativamente dal legislatore”*, ha statuito che la conciliazione giudiziale *“ha efficacia vincolante, in riferimento ai soggetti, esclusivamente per gli stipulanti e, in riferimento all'oggetto, soltanto per quella parte di negozio dispositivo che attiene alla rinuncia a diritti già acquisiti dal lavoratore”*.

Pertanto, l'oggetto e il contenuto della conciliazione (giudiziale e collegiale) non hanno alcuna efficacia vincolante nei confronti dei terzi, soprattutto se si considerano quei terzi particolarmente qualificati, come *“quegli uffici o enti titolari di interessi pubblici connessi al rapporto di lavoro intercorso tra le parti”* e ciò a prescindere dagli accordi delle parti circa la qualificazione del rapporto di lavoro intercorso fra le stesse.

Con la Sentenza n. 3344/2005, dunque, la Suprema Corte riconosce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – che abbia svolto indagini ispettive da cui emerge la natura subordinata di un rapporto di lavoro, riconosciuto autonomo dalle parti mediante la sottoscrizione di un verbale di conciliazione – la facoltà *“di richiedere al giudice l'accertamento di tale natura ai fini della legittimità delle sanzioni intime con l'ordinanza – ingiunzione”*.

Al contrario, circa la portata della conciliazione monocratica, il verbale di accordo rivestire piena efficacia nei confronti dei terzi. Invero, riconoscendo la sussistenza e la qualificazione di un rapporto di lavoro subordinato, non acquisisce valenza probatoria degli illeciti amministrativi in materia di lavoro relativi alla fattispecie emersa col consenso delle parti.

Inoltre, gli organi di vigilanza non potranno proseguire né iniziare accertamenti ispettivi per i medesimi fatti e per le identiche circostanze, atteso l'effetto estintivo della procedura con esito favorevole: l'estinzione del procedimento ispettivo comporta, infatti, l'arresto di qualsiasi accertamento sui fatti conciliati. ■



Riferimenti normativi

- D.Lgs. n.124/2004, art. 11;
- Circolare M.L.P.S. n. 24/2004;
- Interpello M.L.P.S. del 26.10.2006;
- Direttiva del Ministro del Lavoro del 18.9.2008 (c.d. Direttiva Sacconi);
- Circolare M.L.P.S. n. 36/2009;
- Legge n.183/2010, art. 38.

[*] La dott.ssa Annalisa BRESCIA è Ispettore del lavoro - Le considerazioni che seguono sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.