

## La conciliazione monocratica tra luci ed ombre

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

*Sommario: 1. Uno sguardo alle conciliazioni in materia di lavoro – 2. Le peculiarità della conciliazione monocratica – 3. Qualche chiarimento sul procedimento – 4. L'esecutività del verbale di conciliazione – 5. Bilanci e prospettive*

1. L'introduzione, con la L. n. 92 del 28 giugno 2012<sup>1</sup>, c.d. Riforma Fornero, di un nuovo tentativo - obbligatorio - di conciliazione davanti alle Direzioni territoriali del lavoro nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ha confermato il *favor* legislativo nei confronti dello strumento conciliativo, che, in materia di lavoro, ha avuto alterne fortune nel corso del tempo. Reso obbligatorio con il D. Lgs. n. 80 del 31 marzo 1998<sup>2</sup> ed esteso nel 2001<sup>3</sup> ai rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A., il tentativo di conciliazione collegiale delle controversie individuali di lavoro è stato notevolmente ridimensionato dall'art. 31 della L. n. 183 del 4 novembre 2010, c.d. Collegato Lavoro, che ne ha ripristinato la facoltatività<sup>4</sup>. Su tale scelta hanno probabilmente inciso sia le varie ragioni fisiologiche e patologiche<sup>5</sup> che spesso hanno trasformato il tentativo conciliativo obbligatorio in una mera lungaggine burocratica, sia l'*intentio* di incrementare il ricorso a soluzioni arbitrali.

L'esigenza di deflazionare il contenzioso giudiziale in materia di lavoro resta comunque una priorità, in quanto l'"ingolfamento" dei tribunali comporta un'inevitabile ed inaccettabile lentezza nel soddisfacimento dei diritti dei lavoratori. In tale ottica, nell'ultimo decennio sono stati introdotti alcuni strumenti specifici, quali la conciliazione obbligatoria per i rapporti di lavoro certificati<sup>6</sup> e la

---

<sup>1</sup> Art. 1 comma 40, che ha sostituito l'art. 7 della L.n. 604 del 15 luglio 1966.

<sup>2</sup> L'art. 36 del D. Lgs. n. 80/98 ha sostituito l'art. 410 c.p.c., precedentemente rubricato "Tentativo facoltativo di conciliazione".

<sup>3</sup> Art. 65 del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.

<sup>4</sup> Salva l'ipotesi di impugnazione in giudizio di un contratto certificato prevista dall'art. 80, comma 4, D. Lgs. n. 276/2003 (v. comma 2 art. 31 L. n. 183/2010).

<sup>5</sup> "I motivi che in questi anni hanno prodotto un progressivo rallentamento delle procedure amministrative di conciliazione sono diversi e vanno dall'eccessivo numero delle controversie depositate che non consente alla commissione (o alle sottocommissioni) provinciali di conciliazione ed ai funzionari che le presiedono di programmare i lavori secondo logiche cadenzate, dalla scarsità di tempo a disposizione per lo studio e l'esame delle pratiche, dall'assenza di gettoni di presenza (anche a titolo di rimborso spese) per i componenti esterni impegnati tutti i giorni per più ore nell'attività dell'organo collegiale, dall'interesse talora non dissimulato dei legali di adire comunque il giudice ordinario e di trovare, in quella sede prima del giudizio di merito, una soluzione conciliativa. A ciò si aggiunga che se la commissione (o la sottocommissione) non è al completo, la stessa non può operare, con prevedibili problemi connessi alle aspettative dei cittadini utenti" (E. Massi, *Le conciliazioni presso le Direzioni Provinciali del Lavoro*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 35/2005).

<sup>6</sup> Art. 80 comma 4 del D. Lgs. n. 276 del 10 settembre 2003.

conciliazione sul rilascio dei certificati per i lavoratori esposti all'amianto<sup>7</sup>, per offrire una risposta rapida ed efficace in settori, appunto, particolarmente delicati. E nel vasto e variegato panorama delle conciliazioni l'art. 11 del D. Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004 ha "incastonato" la conciliazione monocratica, istituto estremamente utile ed innovativo, ma, dopo quasi dieci anni, ancora non pienamente compreso e valorizzato<sup>8</sup>, nonostante il recente intervento dell'art. 38 del Collegato Lavoro, che ne ha notevolmente potenziato la portata.

2. A differenza delle altre tipologie conciliative, la conciliazione monocratica presenta delle peculiarità ancora non completamente approfondite: istituita allo scopo di deflazionare l'elevato contenzioso giudiziale in materia di lavoro e di garantire una rapida ed efficace tutela dei lavoratori, esprime chiaramente lo spirito che permea l'intera riforma della funzione ispettiva prospettata dall'art. 8 della Legge Delega n. 30 del 14 febbraio 2003 e recepita dal D. Lgs. n. 124/2004, cioè l'attuazione di un "raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella della conciliazione delle controversie individuali".

Alla luce della c.d. Riforma Biagi è mutato radicalmente il ruolo dell'ispettore del lavoro: alla tradizionale "*vis repressiva*" nei confronti dei soggetti ispezionati, che si traduce nella comminazione di sanzioni amministrative e penali, si affiancano "nuovi" poteri e funzioni al fine di realizzare i compiti di prevenzione, promozione, informazione ed aggiornamento attribuiti agli organi periferici del Ministero del Lavoro.

Innanzitutto, il primo dato di novità, vera e propria "svolta" nei confronti del passato, è la scelta di monocraticità (dal greco *monos*, unico, e *cratos*, potere) operata dal Legislatore, cioè di un unico funzionario in qualità di conciliatore. Infatti, per oltre un trentennio (con precisione, dalla L. n. 533 dell'11 agosto 1973), il tentativo di conciliazione nelle controversie individuali di lavoro è stato sinonimo di "collegialità": la commissione è presieduta dal Dirigente della Direzione Territoriale del Lavoro (già Direzione Provinciale del Lavoro) o da un funzionario delegato ed è composta dai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. La scelta della monocraticità non è stata, però, improvvisa e peregrina: già nel 2002 la Commissione Europea per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro, al termine di un ampio confronto di natura comparatistica sulle *Alternative Dispute Resolutions*, ha evidenziato l'importanza dell'organo pubblico nel ruolo di

---

<sup>7</sup> Art. 47 D. L. n. 269/2003, convertito in Legge n. 326/2003 ed attuato con Decreto MLPS n. 295 del 17 dicembre 2004. In particolare, l'art. 3 del decreto ministeriale indica la procedura per il conseguimento dei benefici previdenziali per i lavoratori che siano stati esposti all'amianto ed attribuisce alle DTL la competenza sulle controversie relative al rilascio ed al contenuto dei *curricula* dei lavoratori richiedenti.

<sup>8</sup> Nei primi cinque anni dalla sua introduzione i dati statistici hanno dimostrato un'insufficiente diffusione dell'istituto, con evidenti ricadute negative sotto il profilo sia della concreta deflazione del contenzioso sia della tutela immediata degli interessi sostanziali dei lavoratori. (cfr. Circolare MLPS n. 36/2009).

conciliatore e la preferenza per una conciliazione monocratica<sup>9</sup>. E, in un passato più remoto, l'art. 12 lettera d) della L. n. 628 del 22 luglio 1961 aveva previsto il ruolo monocratico della conciliazione presso gli allora esistenti Uffici Provinciali del Lavoro. Inoltre, a sostegno della monocraticità della conciliazione si è pronunciata nel 2002 anche la Corte di Cassazione<sup>10</sup>, affermando il principio secondo cui "l'intervento dell'Ufficio Provinciale del Lavoro è di per sé idoneo a sottrarre il lavoratore a quella condizione di soggezione rispetto al datore di lavoro che rende sospette le prevaricazioni da parte di quest'ultimo attraverso le transazioni e le rinunce intervenute nel corso del rapporto di lavoro in ordine a diritti previsti da norme inderogabili, con conseguente impossibilità di impugnare la conciliazione ai sensi dell'art. 2113 c.c."

Un altro punto sul quale soffermare l'attenzione è una locuzione - incidentale ed apparentemente trascurabile - del primo comma dell'art. 11 D. Lgs. 124/2004, con la quale si assegna la possibilità di avviare il tentativo di conciliazione ad un funzionario della DTL "anche con qualifica ispettiva": segno evidente del superamento del potenziale 'conflitto di interesse' tra funzione ispettiva e conciliativa, ritenuto in passato insormontabile<sup>11</sup>. La circolare MLPS n. 24 del 24.06.2004, recante "Chiarimenti e indicazioni operative" sul D. Lgs. n. 124/2004, delinea con precisione la figura del conciliatore monocratico, che può essere scelto "sia tra i funzionari con adeguata e specifica professionalità maturata in tale ambito" (ad esempio, funzionari addetti alle conciliazioni collegiali) "sia tra i funzionari in possesso della qualifica ispettiva, in quanto idonei a trattare la fattispecie da conciliare nell'ottica di un possibile seguito ispettivo". Quindi, ciò che prima veniva considerato un 'ostacolo' alla conciliazione, ora è valutato come un "valore aggiunto", sia in termini di esperienza e professionalità sia nella prospettiva di un più efficace accertamento ispettivo in caso di mancato accordo tra le parti. Inoltre, la circolare MLPS n. 36 del 26.11.2009, che fornisce indicazioni operative al fine di "dare una piena ed effettiva attuazione all'istituto della conciliazione monocratica", auspica il coinvolgimento nell'attività conciliativa del "numero più alto possibile di unità ispettive": un vero e proprio capovolgimento rispetto al passato!

---

<sup>9</sup> Commissione Europea, *Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale*, 19 aprile 2002.

<sup>10</sup> Cass. n. 17785 del 12 dicembre 2002.

<sup>11</sup> "La funzione ispettiva è sempre stata d'ostacolo alla conciliazione delle controversie. Per questo motivo l'organizzazione degli Uffici periferici del Ministero del Lavoro privilegiava, all'interno delle aree conciliative, funzionari che non ricoprivano dette funzioni. La menzionata distinzione veniva giustificata da un potenziale conflitto di interesse che poteva insorgere in capo a colui il quale (ispettore) fosse venuto a conoscenza di alcuni comportamenti antidoverosi in sede conciliativa, e che, successivamente, venisse impiegato per compiere accertamenti in sede ispettiva e repressiva nei confronti della stessa azienda. A ciò si aggiunga che gli Ispettori del Lavoro, nell'esercizio delle loro funzioni, rivestono la qualifica di Ufficiali di Polizia Giudiziaria e sono, pertanto, tenuti ai connessi adempimenti obbligatori previsti dall'art. 347 c.p.p." (D. Messineo, *La nuova conciliazione monocratica nella riorganizzazione dei servizi ispettivi*, in *Il lavoro nella giurisprudenza* n. 8/2005, pagg. 718-719). Sul punto anche P. Pennesi, *La riforma dei servizi ispettivi*, in AA. VV. (a cura di M. Tiraboschi), *La Riforma Biagi del mercato del lavoro*, pag. 1099; R. Camera, *Conciliazione monocratica*, in *Dir. Prat. Lav.* n. 39/2007 (inserto), pag. III-IV.

Dal dettato normativo si evince la non obbligatorietà della conciliazione monocratica (“la DPL [...] può [...] avviare il tentativo di conciliazione monocratica”): la discrezionalità è affidata al Dirigente periferico, che deve valutare l’opportunità di procedere all’ispezione o piuttosto di avviare il tentativo di conciliazione<sup>12</sup>. Non si tratta di discrezionalità assoluta: per avviare il tentativo di conciliazione monocratica occorre che “emergano gli elementi per una soluzione conciliativa della controversia”. Innanzitutto, deve trattarsi di questioni che attengano a crediti pecuniari dei lavoratori, sia di natura contrattuale che legale<sup>13</sup>, e non devono esservi evidenti e chiari indizi di violazioni penalmente rilevanti<sup>14</sup>. Il tentativo di conciliazione monocratica può essere attivato per qualunque tipologia contrattuale, ma, in caso di rapporti di lavoro certificati<sup>15</sup>, la conciliazione è esperibile solo davanti alla commissione di certificazione che ha certificato l’atto<sup>16</sup>.

La competenza territoriale è quella relativa al luogo in cui si è svolto il rapporto di lavoro e in cui è esercitabile l’intervento degli organi di vigilanza finalizzato al recupero contributivo ed all’accertamento delle violazioni amministrative: in caso di esito negativo della conciliazione, la DTL deve dare seguito agli accertamenti ispettivi, che vanno svolti nel luogo in cui si è svolto il rapporto di lavoro e in cui è ubicata l’azienda e reperibile la documentazione. Pertanto, risulta inutile o, addirittura, controproducente effettuare il tentativo di conciliazione nella provincia in cui risiede il lavoratore e solo successivamente trasmettere la pratica alla DTL territorialmente competente allo svolgimento degli accertamenti ispettivi.

Inoltre, giova ricordare che la conciliazione monocratica è di esclusiva competenza delle DTL e, pertanto, risulta preclusa agli Ispettori degli Istituti Previdenziali, come ribadito anche dalle circolari INPS n. 132 del 20.09.2004 e INAIL n. 86 del 17.12.2004.

3. Il Direttore della DTL, dopo aver valutato l’opportunità di procedere alla conciliazione in base all’esistenza dei presupposti ed all’assenza di motivi ostativi, conferisce l’incarico ad un

---

<sup>12</sup> *Amplius*, M. Russo, *Conciliazione monocratica*, in *L’Ispettore e la società*, n. 3/2010, p. 15.

<sup>13</sup> Per crediti pecuniari si intendono retribuzioni non corrisposte, mancato versamento di differenze contributive, della tredicesima mensilità, del trattamento di fine rapporto, degli assegni per il nucleo familiare, delle ore di lavoro straordinario effettuato, delle ferie non godute, ecc... Si precisa, inoltre, che nel caso si tratti di crediti certi, liquidi ed esigibili, comprovati documentalmente (ad esempio tramite prospetti-paga), l’art. 12 del D. Lgs. n. 124/2004 predispose lo strumento della diffida accertativa.

<sup>14</sup> Allorchè emergano fattispecie penalmente rilevanti, l’ispettore assume la “veste” di Ufficiale di Polizia Giudiziaria ed è tenuto agli adempimenti obbligatori previsti dall’art. 347 c.p.p. La circolare MLPS n. 36/2009 chiarisce che “il tentativo di conciliazione monocratica deve essere escluso solo laddove la richiesta di intervento riguardi direttamente fattispecie che integrino gli estremi di un reato”.

<sup>15</sup> Gli artt. 75 e ss. del D. Lgs. n. 276/2003 prevedono che tutte le tipologie contrattuali, riferite sia al lavoro subordinato che al lavoro autonomo, possono essere, previa richiesta di entrambi i contraenti, certificate davanti alla Commissione di certificazione dei rapporti di lavoro, costituita presso le DTL, le Province, gli Enti bilaterali e le Università. Gli effetti della certificazione permangono anche verso i terzi (art. 79) fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi del successivo art. 80. Oggetto del ricorso avverso un contratto certificato potrebbe essere la difformità tra programma negoziale “validato” e quello effettivamente realizzato.

<sup>16</sup> Art. 80 D. Lgs. n. 276/2003.

funzionario. La legge non prevede alcun termine entro il quale avviare la procedura, ma la circolare MLPS n. 24/2004 ritiene ragionevolmente che “il funzionario assegnatario provveda a convocare le parti innanzi a sé nel più breve tempo possibile, tenuto conto delle finalità deflative dell’istituto”<sup>17</sup>.

Il Legislatore non indica gli elementi della lettera di convocazione, ma si limita a richiamare l’attenzione “sulle questioni segnalate”, cioè sulla necessità di rendere edotto il datore di lavoro, ignaro della richiesta di intervento del lavoratore, circa le rivendicazioni oggetto del tentativo di conciliazione. Pertanto, la lettera di convocazione deve contenere tutti i dati utili ad individuare le parti e l’oggetto del tentativo di conciliazione, l’indicazione precisa della data, dell’ora e del funzionario incaricato.

Nella lettera di convocazione, le parti vengono anche avvisate della possibilità di farsi assistere da rappresentanti delle associazioni sindacali o dai professionisti abilitati di cui alla L. n. 12 dell’11 gennaio 1979. Questa è una grande differenza con le conciliazioni collegiali, per le quali è obbligatoria la presenza dei rappresentanti del lavoratore e del datore di lavoro: nella conciliazione monocratica tale assistenza è facoltativa ed eventuale, sottoposta alla libera decisione delle parti e non inficiante in alcun modo la regolarità e validità del procedimento.

Nel caso in cui le parti convocate non possano intervenire al tentativo di conciliazione, hanno facoltà di farsi sostituire da soggetti muniti di specifica delega a transigere e conciliare, autenticata nei modi previsti dalla normativa vigente e, quindi, anche davanti ad un funzionario della DTL.

Il terzo comma dell’art. 11 del D. Lgs. n. 124/2004, prevedendo la mancata applicazione dei commi 1, 2, e 3 dell’art. 2113 c.c. sulle rinunzie e transazioni, afferma l’inoppugnabilità del verbale di accordo, così come avviene per le conciliazioni in sede giudiziale (art. 185 c.p.c.), per le conciliazioni collegiali davanti alla DTL (art. 410 c.p.c.) e per le conciliazioni in sede sindacale (art. 411 c.p.c.). Infatti, l’art. 2113, a tutela del lavoratore, storicamente considerato parte debole del rapporto di lavoro, prevede l’invalidità delle rinunzie e transazioni che abbiano ad oggetto diritti inderogabili del prestatore di lavoro e la possibilità di impugnarle con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, entro sei mesi dalla cessazione del rapporto o dalla transazione, se avvenuta successivamente.

In caso di accordo, il verbale, sottoscritto dal funzionario e dalle parti, acquisisce piena efficacia ed estingue il procedimento ispettivo ove venga rispettata la c.d. “doppia condizione procedimentale”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Per completezza, si precisa che, ai sensi del comma 6 dell’art. 11 D. Lgs. n. 124/2004, la conciliazione monocratica può essere anche contestuale, cioè attivata nel corso dell’attività di vigilanza, nel caso in cui l’ispettore ne ravvisi i presupposti, purché prima dell’emanazione di un qualsiasi provvedimento amministrativo sanzionatorio.

<sup>18</sup> D. Messineo, *Op. cit.*, p. 724. Si precisa, però, che alla luce del recente intervento normativo di cui alla L. n. 183/2010, c.d. “Collegato Lavoro”, il mancato rispetto degli obblighi retributivi assunti dal datore di lavoro mediante la sottoscrizione del verbale di accordo non ha più come unica conseguenza l’attivazione (o prosecuzione) dell’attività ispettiva, in quanto può essere direttamente fatto valere dal lavoratore davanti al giudice.

del versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi e del pagamento al lavoratore delle spettanze retributive concordate.

L'accordo conseguito durante il tentativo di conciliazione monocratica è una manifestazione di volontà, comune e consensuale, del datore di lavoro e del lavoratore, riguardo la natura, la durata, le caratteristiche e le modalità di svolgimento del rapporto di lavoro intercorrente o intercorso tra le parti. La redazione del verbale acquista, pertanto, una grande importanza sia per le parti sia per gli istituti previdenziali preposti al recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi<sup>19</sup>.

La conciliazione monocratica non deve necessariamente esaurirsi in un'unica seduta, né la legge prevede un tempo predeterminato per raggiungere o meno l'accordo: ove le circostanze lo richiedano, è possibile anche redigere un verbale di rinvio ad altra data<sup>20</sup>. Infatti, l'art. 11, comma 6, del D. Lgs. n. 124/2004, prevedendo la sospensione dei termini di cui all'art. 14 della Legge n. 689 del 24 novembre 1981 dall'invio della lettera di convocazione alla conclusione del procedimento conciliativo, concede implicitamente alle parti la più ampia possibilità di far maturare l'accordo.

Anche se nelle transazioni sono le parti a farsi reciproche concessioni<sup>21</sup> per trovare una soluzione alla controversia, nel tentativo di conciliazione monocratica assume particolare rilevanza il ruolo del conciliatore, che non è un mero 'supervisore', ma, sulla base della propria esperienza e competenza, è 'mediatore' tra le posizioni del lavoratore e del datore di lavoro, prospettando alternative e possibilità per raggiungere l'accordo. In questa fase, il conciliatore indica alle parti i 'vantaggi' della conciliazione e le conseguenze del mancato accordo, cioè l'attivazione del procedimento ispettivo *tout court* mediante accesso ispettivo. Uno dei "punti di forza" della conciliazione monocratica è proprio il "peso" del "metus"<sup>22</sup> o del "potere persuasivo"<sup>23</sup> relativo agli accertamenti ispettivi conseguenti al mancato accordo: infatti, l'accesso non sarebbe limitato alla verifica delle irregolarità segnalate dal lavoratore denunciante, ma riguarderebbe anche la posizione degli altri dipendenti occupati, nonché il controllo sugli adempimenti documentali.

È evidente come la conciliazione monocratica – conclusasi positivamente - offra al lavoratore l'immediatezza del risultato (*alias*, la corresponsione del trattamento retributivo non percepito e, in caso di lavoro irregolare, il riconoscimento della sussistenza del rapporto con la relativa contribuzione spettante) senza dover attendere le lungaggini processuali e senza alcuna spesa a suo

---

<sup>19</sup> Contrariamente a quanto avviene nella procedura prevista dall'art. 410 c.p.c., la conciliazione produce conseguenze giuridiche non solo tra le parti ma anche nei confronti dei terzi (istituti previdenziali e organi di vigilanza) ed è proprio questo effetto ulteriore ad incentivare la risoluzione dei conflitti.

<sup>20</sup> Ad esempio, per concedere alle parti il tempo per formulare delle proposte conciliative oppure per procedere al calcolo delle spettanze o delle possibilità economiche di pagamento, o, ancora, per valutare l'opportunità o meno di acconsentire alla proposta avanzata dall'altra parte.

<sup>21</sup> Secondo il brocardo latino *aliquid datum aliquid retentum*.

<sup>22</sup> E. Massi, *Op. cit.*, pag. 24.

<sup>23</sup> D. Messineo, *Op. cit.*, pag. 724.

carico. D'altro canto, presenta notevoli vantaggi anche per il datore di lavoro, che, mediante il versamento delle spettanze retributive concordate e della relativa contribuzione, riceve come "effetto premiale"<sup>24</sup> l'estinzione del procedimento ispettivo, evitando non solo una perdita di tempo e di produttività, ma anche il pagamento delle eventuali sanzioni amministrative.

Nello spirito della norma, non possono concludersi conciliazioni monocratiche a carattere novativo, che si risolvano nella corresponsione di una somma di denaro da parte del datore di lavoro a mero titolo transattivo<sup>25</sup>.

Il verbale di conciliazione, conclusosi con esito positivo, acquista piena efficacia ed estingue il procedimento ispettivo, "a condizione che il datore di lavoro provveda al pagamento integrale delle somme dovute a qualsiasi titolo al lavoratore ed al versamento totale dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi determinati sulla base della legislazione vigente, con riferimento alle somme concordate in sede di conciliazione"<sup>26</sup>. La stessa circolare pone l'attenzione sulla dicitura "secondo le norme in vigore", che deve intendersi come riferimento ai "minimali contributivi così come stabiliti dalla legge". Pertanto, qualora la somma retributiva concordata sia inferiore ai minimali previsti dalla contrattazione collettiva, i contributi previdenziali ed i premi assicurativi andranno comunque calcolati sulla base dei minimali di legge<sup>27</sup>.

Si potrebbe verificare anche l'ipotesi in cui il datore di lavoro non provveda al versamento del debito previdenziale in un'unica soluzione ma presenti agli Istituti competenti la richiesta di una rateazione del debito contributivo ed assicurativo: in tal caso, "l'effetto estintivo è connesso alla verifica del pagamento delle spettanze retributive al lavoratore e alla comunicazione, da parte degli Istituti competenti, della effettiva ammissione al pagamento rateale del debito con attestazione dell'avvenuto versamento della prima rata"<sup>28</sup>. Al riguardo, la circ. INPS n. 132/2004 e la circ. INAIL n. 86/2004 sottolineano la necessità di "impostare adeguati canali di comunicazione con le DTL per ricevere e trasmettere i dati necessari a dare esecuzione al dettato normativo", nonché di monitorare costantemente le dilazioni concesse a seguito di conciliazioni monocratiche, al fine di comunicare tempestivamente alle DTL le eventuali interruzioni nei pagamenti<sup>29</sup>.

In seguito al rispetto degli obblighi retributivi e contributivi assunti con la sottoscrizione del verbale di accordo, all'ispettore del lavoro non sarà possibile perseguire eventuali inadempienze nel

---

<sup>24</sup> D. Messineo, *Op. cit.*, pag. 724.

<sup>25</sup> Cfr. Circ. MLPS n. 36/2009.

<sup>26</sup> Circ. MLPS n. 24/2004.

<sup>27</sup> V.Circ. MLPS n. 24/2004, circ. INPS n. 132/2004, circ. INAIL n. 86/2004 e, da ultimo, circ. INPS n. 6 del 9.01.2007.

<sup>28</sup> Circ. MLPS n. 24/2004 e, da ultimo, nota Direzione Generale per l'Attività Ispettiva prot. n. 37/0007165 del 16.04.2012.

<sup>29</sup> Nell'ipotesi in cui il datore di lavoro non rispetti le scadenze della rateazione richiesta verrebbe meno una delle due condizioni alle quali l'art. 11, comma 4, D. Lgs. n. 124/2004 collega l'estinzione del procedimento ispettivo. Pertanto, la DTL è tenuta a dare seguito agli accertamenti con conseguente accesso presso l'azienda.

comportamento datoriale riferibili al rapporto *de quo* (ad es., mancata consegna al lavoratore della dichiarazione di assunzione o di copia dell'effettuata comunicazione al Centro per l'Impiego, mancata consegna del prospetto-paga, mancata comunicazione al Centro per l'Impiego, massimizzazione per il lavoro nero, ecc...). Al mancato rispetto degli obblighi scaturenti dal verbale di conciliazione, così come nell'ipotesi di esito negativo del tentativo di conciliazione<sup>30</sup>, corrisponde, invece, l'avvio degli accertamenti ispettivi e la possibilità, per gli organi di vigilanza, di comminare le sanzioni amministrative relative alle violazioni contestate. Si precisa, però, che, l'attivazione - o prosecuzione, nel caso di conciliazione monocratica contestuale e non preventiva - degli accertamenti ispettivi non può considerarsi un obbligo in senso assoluto, in quanto "la relativa valutazione rimane sempre affidata al prudente apprezzamento del responsabile della programmazione"<sup>31</sup>.

4. Il testo originario dell'art. 11 D. Lgs. n. 124/2004 ometteva ogni riferimento all'esecutività del verbale di conciliazione monocratica, lasciando questo strumento inspiegabilmente monco: quale efficacia poteva esplicare? Aveva sicuramente valore di riconoscimento del debito *ex art.* 1988 c.c. e, stante la qualità di pubblico ufficiale del conciliatore, poteva essere utilizzato come prova scritta del credito del lavoratore anche ai sensi dell'art. 642 c.p.c., ma non era previsto alcun deposito presso la cancelleria del Tribunale competente. In sintesi, tale verbale non costituiva titolo esecutivo: l'art. 474 c.p.c. fa riferimento ai "provvedimenti e gli altri atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva" e la conciliazione monocratica non era tra questi. Né era ravvisabile un'ipotesi di *analogia legis*, in quanto "*legislator quam dixit tam voluit*". E, infatti, l'art. 38 del Collegato Lavoro ha ora espressamente introdotto un nuovo titolo esecutivo stragiudiziale: il comma 3 *bis* dell'art. 11 D. Lgs. n. 124/2004 recita che "il verbale di cui al comma 3 è dichiarato esecutivo con decreto del giudice competente, su istanza della parte interessata", riempiendo un vuoto normativo che, molto probabilmente, ha influito negativamente sull'utilizzo di tale istituto<sup>32</sup>.

Prima dell'entrata in vigore della L. n. 183/2010, il lavoratore, in caso di mancata esecuzione dell'accordo raggiunto in sede di conciliazione monocratica, doveva necessariamente intraprendere il giudizio di cognizione per ottenere il riconoscimento del credito patrimoniale nei confronti del datore di lavoro e, solo successivamente, poteva avviare la procedura esecutiva. Il comma 3 bis,

---

<sup>30</sup> Per mancato raggiungimento dell'accordo o per mancata comparizione di una parte o di entrambe le parti convocate (comma 6 art. 11 D. Lgs. n. 124/2004).

<sup>31</sup> Cfr. nota della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva prot. n. 37/0007165 del 16.04.2012: tale valutazione sarà senz'altro negativa nel caso in cui la richiesta di intervento presenti contenuti vaghi, non circostanziati né supportati da alcun obiettivo elemento documentale o testimoniale, ovvero quando sia trascorso un lasso temporale significativo ai fini della possibilità di effettuare un proficuo accertamento, ovvero ancora qualora si tratti di un datore di lavoro privo di una concreta organizzazione aziendale (lavoro domestico, commercio ambulante...).

<sup>32</sup> A. Del Torto, *Conciliazione monocratica: un nuovo titolo esecutivo*, in *Lavoro e Previdenza* n. 43, p. 32.



invece, riduce i tempi di attesa e le spese legali: il lavoratore può adire direttamente il giudice competente al fine di far dichiarare titolo esecutivo il verbale di conciliazione monocratica.

Il dettato normativo non precisa quale sia l'autorità giudiziaria competente, ma, presumibilmente, è territorialmente competente il Tribunale nella cui circoscrizione è sita la Direzione Territoriale del Lavoro presso la quale si è svolta la conciliazione monocratica ed è stato redatto l'apposito verbale sottoscritto dalle parti. Per quanto concerne la materia, pur nel silenzio della legge ed in mancanza di indicazioni operative da parte del MLPS, è ragionevole attribuire tale competenza al Giudice del Lavoro, dal momento che il verbale di conciliazione monocratica riguarda esclusivamente spettanze economiche relative ad un rapporto di lavoro.

In base al comma 3 *bis* dell'art. 11 D. Lgs. n. 124/2004, il soggetto legittimato a richiedere il titolo esecutivo è la "parte interessata", cioè il soggetto che nel verbale risulta creditore. Nella maggior parte dei casi il creditore è sicuramente il lavoratore: estremamente rare sono le ipotesi in cui sia il datore di lavoro a vantare crediti nei confronti del lavoratore<sup>33</sup>. Non ha legittimazione ad agire la Direzione Territoriale del Lavoro, interessata all'avvenuta ottemperanza dell'accordo sottoscritto soltanto al fine dell'eventuale prosecuzione degli accertamenti ispettivi, che rimangono sospesi fino all'integrale esecuzione del verbale. Allo stesso modo non possono essere considerati "parte interessata" gli Enti previdenziali, che, pur essendo creditori nei confronti del datore di lavoro dei premi assicurativi e dei contributi previdenziali calcolati in base alle spettanze economiche riconosciute nell'accordo, provvederanno al recupero coattivo secondo la normativa vigente.

Inoltre, in assenza di indicazioni normative ed operative al riguardo, non sussiste alcun obbligo, in capo alla Direzione Territoriale del Lavoro, di deposito del verbale di conciliazione presso la cancelleria del tribunale competente, a differenza di quanto espressamente previsto nel caso di verbali sottoscritti in sede sindacale di cui all'art. 411 c.p.c., novellato dalla L. n. 183/2010.

La precedente formulazione dell'art. 411 c.p.c. prevedeva che il Presidente della commissione di conciliazione *ex art. 410 c.p.c.* autenticasse le sottoscrizioni delle parti: tale adempimento, ora non più prescritto neanche per le conciliazioni collegiali, non sussiste nel caso di conciliazione monocratica. Pertanto, la verifica dell'autenticità del verbale di conciliazione, *rebus sic stantibus*, deve essere effettuata *in primis* dal cancelliere che riceve l'atto e successivamente dal giudice che dovrà attribuire a tale documento il valore di titolo esecutivo.

Il lavoratore, ottenuta dal Tribunale la copia del verbale di conciliazione monocratica munita di della formula esecutiva potrà procedere, ai sensi dell'art. 480 c.p.c., alla notificazione al datore del lavoro dell'atto di precetto.

---

<sup>33</sup>A. Del Torto, *Op. cit.*, p. 30.

5. Da questa - seppur sintetica - panoramica sull'istituto sono sicuramente emerse le peculiarità della conciliazione monocratica, che, pur tra luci ed ombre, non merita di finire “nella polverosa soffitta delle tante occasioni perdute”<sup>34</sup>. E, probabilmente, proprio in quest’ottica va letto il tentativo, da parte del Collegato Lavoro, di potenziarla per ampliarne la portata e l’incidenza nell’ambito delle controversie individuali in materia di lavoro<sup>35</sup>.

Va comunque segnalato che, nonostante l’entrata in vigore della sostanziale modifica introdotta dal citato art. 38, i dati statistici relativi all’attività di vigilanza in materia di lavoro per l’anno 2011 hanno registrato soltanto un lievissimo aumento del ricorso a tale istituto rispetto all’anno precedente (circa il 5%): nel corso del 2011 sono state positivamente definite n. 8.334 conciliazioni monocratiche a fronte delle n. 7.897 del 2010<sup>36</sup>. Tali dati sono rimasti praticamente invariati nel 2012<sup>37</sup>: n. 8.212 conciliazioni monocratiche con esito positivo, nonostante il massiccio ricorso a tale istituto da parte delle DTL, che hanno avviato il tentativo conciliativo nel 61% delle richieste di intervento pervenute. Solo nel 42% dei casi, però, le parti convocate sono entrambe comparse, consentendo l’effettivo esperimento della conciliazione. La maggiore difficoltà è, pertanto, legata all’assenteismo, probabilmente incrementato dalla scarsa conoscenza dell’istituto e dei suoi vantaggi.

Ancor più interessante – ed incoraggiante - è un ulteriore dato: nel 78% dei casi in cui le parti si siano presentate davanti al funzionario della DTL viene sottoscritto un verbale di accordo con esito positivo, raggiungendo così gli obiettivi di deflazione del contenzioso e di rapidità nel soddisfacimento dei diritti.

Pur nella consapevolezza che le novità - anche legislative - richiedono un notevole tempo di sedimentazione e metabolizzazione per trovare piena applicazione, il bilancio sopra evidenziato invita gli operatori ad un maggiore impegno promozionale per poter passare dalla teoria alla pratica, dagli auspici alla concreta realizzazione di soluzioni alternative al sistema meramente sanzionatorio della vigilanza ispettiva e al “monopolio” giudiziale delle controversie in materia di lavoro.

Marianna Russo

Ispettore del Lavoro presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Roma e dottoranda di ricerca in Diritto del Lavoro presso l’Università *La Sapienza* di Roma

---

<sup>34</sup> P. Rausei, *Conciliazione monocratica: vantaggi e limiti*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 6/2006, p. 314.

<sup>35</sup> Cfr. E. Massi, *La conciliazione delle controversie ad un anno dalla riforma* in [www.dplmodena.it](http://www.dplmodena.it) del 10.01.2012.

<sup>36</sup> Cfr. *Resoconto dell’attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale anno 2011* in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

<sup>37</sup> Cfr. *Rapporto annuale sull’attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale 2012* in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

