

IL RILANCIO DELLA CONCILIAZIONE MONOCRATICA

NOZIONE

La conciliazione monocratica è un istituto introdotto dall'art. 11 del D.Lgs 23/4/2004, 124, contenente la razionalizzazione dei servizi ispettivi, così come da esplicita delega contenuta nell'art. 8 della Legge 30/2003.

Attraverso la conciliazione monocratica la funzione repressiva dell'ispettore del lavoro tende ad essere affievolita, in favore della conciliazione della controversia insorta fra datore di lavoro e lavoratore.

In relazione agli eventuali obblighi contributivi derivanti dalla controversia, l'adempimento nei confronti degli Istituti previdenziali sarà effettuato sulla base della transazione negoziata con il lavoratore e non sulle maggiori retribuzioni eventualmente previste dai Contratti Collettivi di riferimento.

Al verbale di conciliazione non si applicano le disposizioni previste dall'art. 2113, 1° - 2° e 3° comma, del codice civile, ragion per cui le rinunce e le transazioni oggetto dell'accordo non sono impugnabili, relativamente ai titoli indicati nel verbale stesso.

TIPOLOGIE

Si prevedono tre possibilità di conciliazione monocratica:

- preventiva, attivata dalla Direzione prov.le del lavoro, qualora non vi sia in corso accertamento ispettivo nei confronti del datore di lavoro interessato;
- contestuale, attivata dalla Direzione prov.le del lavoro durante un accesso ispettivo;
- a seguito di diffida accertativa per crediti patrimoniali, attivata dal datore di lavoro destinatario di detto provvedimento.

Ricordiamo che la diffida accertativa per crediti patrimoniali, introdotta dall'art. 12 del D.Lgs. 124/2004, consiste nella possibilità, per il personale ispettivo, nell'ambito dell'attività di vigilanza, di invitare il datore di lavoro a corrispondere al lavoratore gli importi risultanti da eventuali inosservanze alla disciplina contrattuale.

Entro 30 giorni dalla notifica della diffida, il datore di lavoro può promuovere tentativo di conciliazione presso la DPL, con gli effetti propri della conciliazione monocratica, qualora sia raggiunto un accordo con il lavoratore, oppure inoltrare ricorso al Comitato reg.le per i rapporti di lavoro.

Qualora il tentativo di conciliazione fallisca o il datore di lavoro faccia spirare i termini previsti senza richiederla, la diffida acquisisce valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo.

Qualora sia raggiunta conciliazione, i contributi previdenziali dovranno essere versati rispettando i minimi contrattuali, come disposto dall'art. 1 del D.L. 338/1989, e gravanti di eventuali sanzioni civili.

La disparità di trattamento tra conciliazione monocratica e diffida accertativa è dovuta alla considerazione che, mentre nel procedimento conciliativo l'accertamento ispettivo è sospeso e l'organo di controllo non ha valutato la fondatezza della richiesta del lavoratore, nella diffida accertativa sono noti tutti gli elementi in base ai quali l'ispettore ritiene fondati i rilievi del lavoratore, in quanto scaturenti da inosservanze contrattuali accertate in sede ispettiva.

IPOTESI DI ATTIVAZIONE

Conciliazione monocratica preventiva

Può essere attivata nelle ipotesi di richiesta di intervento ispettivo inoltrata alla Direzione provinciale del lavoro da parte del lavoratore, da gruppi di lavoratori, o dalle Organizzazioni sindacali che li rappresentano.

La Direzione del lavoro attiva la procedura qualora, dalla richiesta di intervento, emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia.

Archiviazione del procedimento ispettivo

Il procedimento ispettivo viene archiviato qualora:

- avvenga il pagamento delle somme dovute al lavoratore;
- siano versati i contributi previdenziali e assistenziali nel rispetto dei minimali di legge, anche in deroga alle disposizioni di cui all'art. 1 del D.L. 9/10/1989, 338, che prevede l'obbligo di versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali in misura non inferiore delle retribuzioni stabilite da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo.

Qualora, al contrario, l'accordo non si perfezioni, o una delle parti non si presenti alla convocazione della Direzione del lavoro, l'accertamento ispettivo sarà attivato.

Conciliazione monocratica contestuale

La procedura conciliativa (contestuale) potrà essere attivata anche durante l'attività di vigilanza, qualora l'ispettore ritenga che ricorrano i presupposti per una soluzione transattiva ed acquisisca il consenso del lavoratore (o dei lavoratori) interessato e del datore di lavoro.

Con l'attivazione della conciliazione contestuale, fino alla conclusione del procedimento conciliativo, i termini per la contestazione o la notificazione di eventuali illeciti amministrativi, ai sensi dell'art. 14 della Legge 689/1981, si intendono interrotti.

SANZIONI CIVILI

Con riferimento all'eventuale obbligo di pagamento delle sanzioni civili di cui all'art. 116 della Legge 388/2000, il Ministero del Lavoro, rispondendo ad un'istanza di interpello (nota 25/I/0005222 del 26/10/2006) ritiene che l'ipotesi della conciliazione monocratica rientri pienamente nella formulazione di cui al citato art. 116, comma 8 lett. b), ultimo periodo, laddove si prevede che, qualora la denuncia della situazione sia effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli Enti impositori, il datore di lavoro sarà tenuto a versare la somma concernente i contributi o premi, con l'applicazione della sanzione civile pari al TUR maggiorato di 5,5 punti.

Ciò, in quanto la conciliazione monocratica esula dall'ipotesi di un accertamento da parte di un organo di vigilanza e presuppone, al contrario, un'attivazione del debitore finalizzata alla regolarizzazione contributiva.

INTERVENTI DI RILANCIO

Il Ministero del Lavoro sta cercando di rilanciare l'istituto della conciliazione monocratica, mettendo in primo piano la filosofia deflativa dell'istituto.

In particolare:

- **Direttiva ministeriale del 18/9/2008**

Nel caso di richieste di intervento presentate dal lavoratore, si rende indefettibile il rilancio dell'istituto della conciliazione monocratica, al fine di liberare risorse a favore degli accertamenti su iniziativa.

La richiesta di intervento dovrà essere attivata esclusivamente quando:

- oltre al lavoratore denunciante, interessi anche altri lavoratori;
- riguardi irregolarità gravi, come quelle di rilevanza penale;
- sia relativa a fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento.

Per meglio articolare tale assunto, la Direttiva precisa che la presentazione di una richiesta di intervento non comporta, necessariamente, l'avvio di un accertamento ispettivo, a meno che non siano segnalate violazioni di carattere penale.

Pertanto, in caso di richiesta di intervento che non presenta i caratteri della oggettiva attendibilità dei fatti esposti e della concreta possibilità di provare quanto viene denunciato, l'ufficio può non dare corso alla richiesta stessa.

La richiesta di intervento, in tale evenienza, potrà essere archiviata, qualora non pervengano, entro la fine dell'anno successivo alla sua presentazione, elementi atti a comprovare quanto denunciato dal lavoratore.

- **Documento programmatico del 3/2/2009**

Anche il Documento di programmazione dell'attività ispettiva, così come la Direttiva ministeriale del 18/9/2008 pone l'accento sulla necessità di attivare, laddove possibile, l'istituto della conciliazione

monocratica, poiché, tramite essa, la definizione della situazione conflittuale fra datore di lavoro e lavoratore può trovare una soluzione più immediata e meno traumatica rispetto all'azione ispettiva.

Ad ulteriore rafforzamento dell'impulso qualitativo dell'attività ispettiva rispetto all'accezione formalistica, il Documento di programmazione introduce un sistema di verifica dell'attività ispettiva degli Uffici periferici, attraverso la fissazione di alcuni parametri:

- *indicatore di presenza*. Evidenzia la capacità di garantire un incisivo presidio sul territorio. Viene previsto un punteggio premiale nelle ipotesi di incremento di visite rispetto a quelle previsionali ed un punteggio penalizzante in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo;
- *indicatore di qualità dell'azione ispettiva*. Costituisce uno strumento di valutazione dell'efficacia dell'attività degli Uffici, strettamente legato alle tipologie di violazioni accertate. I punteggi più rilevanti si raggiungono in relazione alle violazioni sostanziali e di maggior impatto sul profilo socio-economico, nonché in relazione alla definizione positiva delle conciliazioni monocratiche;
- *indicatore di redditività*. Consente di verificare l'attività di recupero di risorse economiche, mediante il rapporto delle sanzioni amministrative e penali riscosse con il numero delle aziende ispezionate.

• **Nota del 12/6/2009**

Nel commentare le linee guida relative alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva, il Ministro del Lavoro precisa che il canale prioritario di definizione delle richieste di intervento aventi contenuto patrimoniale è la conciliazione monocratica, che si pone quale condizione preliminare di procedibilità per l'avvio di eventuali interventi ispettivi in senso stretto.

LA CIRCOLARE 36/2009

Verificata la ritrosia con la quale i propri Uffici periferici approcciano la conciliazione monocratica, nonostante i sopra menzionati interventi chiarificatori, il Ministero del Lavoro, in data 26/11/2009, ha diffuso un'ulteriore circolare, i cui tratti salienti si riepilogano.

Finalità della conciliazione monocratica

Il Ministero del Lavoro ribadisce la necessità di dare piena attuazione all'istituto della conciliazione monocratica preventiva, allo scopo di assicurare una effettiva tutela al lavoratore richiedente, permettendo, altresì, un più efficace impiego delle risorse ispettive verso visite di iniziativa programmata, che tengano conto degli specifici ambiti territoriali, nonché di determinati settori merceologici

Pertanto, la circolare 36/2009 dichiara espressamente che è obiettivo primario del Ministero pervenire ad un significativo incremento della definizione delle richieste d'intervento presentate attraverso l'istituto della conciliazione monocratica preventiva, rispetto a quelle definite a seguito di accertamenti ispettivi.

Presupposti per l'applicazione della conciliazione monocratica

Precisando che le Direzioni provinciali del lavoro devono soprassedere dal prendere in considerazione richieste d'intervento palesemente pretestuose, inattendibili e/o prive di ogni fondamento, la circolare 36/2009 ritiene che il tentativo di conciliazione monocratica preventiva deve costituire lo strumento primario per la definizione della richiesta stessa: l'intervento ispettivo potrà essere attivato solamente nel caso in cui il tentativo di conciliazione fallisca.

L'intervento ispettivo, invece, deve immediatamente essere attivato, laddove, dalla richiesta d'intervento, emergano irregolarità significativamente gravi, quali quelle che rivestano diretta ed esclusiva rilevanza penale, oppure che interessino altri lavoratori oltre al richiedente o riguardino fenomeni di elusione diffusi sul territorio di riferimento, oppure, ancora, che abbiano ad oggetto esclusivamente profili di natura contributiva, previdenziale ed assicurativa.

Il Ministero precisa che, comunque, qualora i lavoratori coinvolti siano tutti identificabili nominativamente, si potrà procedere ad appositi tentativi di conciliazione monocratica attivati d'ufficio anche per i lavoratori indicati dall'unico richiedente.

Esperimento del tentativo di conciliazione monocratica

Il Ministero precisa che la competenza territoriale dell'esperimento del tentativo di conciliazione monocratica è della Direzione provinciale titolare degli eventuali accertamenti ispettivi.

Il lavoratore richiedente l'accertamento dovrà essere informato della possibilità:

- di accedere alla conciliazione monocratica preventiva;
- di farsi assistere da organizzazioni sindacali ovvero da professionisti cui abbiano conferito specifico mandato.

La circolare 36/2009 ritiene che, anche qualora il lavoratore non abbia mostrato gradimento per la proposizione dell'attivazione della conciliazione monocratica preventiva, la Direzione provinciale può, comunque, convocare le Parti per l'esperimento del tentativo di soluzione della richiesta d'intervento.

Il raggiungimento dell'accordo transattivo, unitamente al versamento dei relativi contributi di previdenza ed assistenza, determina l'archiviazione del procedimento ispettivo.

Qualora non sia raggiunto l'accordo transattivo a causa della condotta del lavoratore, non necessariamente deve conseguire l'accesso ispettivo, soprattutto in assenza di elementi utili al riscontro dei fatti denunciati.

Qualora, invece, la conciliazione sia fallita a causa del datore di lavoro, l'accesso ispettivo sarà attivato entro il più breve tempo possibile.

Il Ministero ricorda, inoltre, che, come previsto dall'art. 11, comma 4, del D.Lgs. 124/2004, l'accordo conciliativo deve, necessariamente, prevedere il riconoscimento di un periodo lavorativo intercorso fra le Parti: pertanto, non potranno concludersi conciliazioni monocratiche a carattere novativo.

Infine, le dichiarazioni verbalizzate in sede di conciliazione monocratica non potranno essere utilizzate a scopi diversi da quelli conciliativi, in particolare per le finalità connesse con il procedimento ispettivo.

Novara, 9/12/2009

BARTOLOMEO LA PORTA
(consulente del lavoro)

CONTROVERSIE DI LAVORO CON CONTENUTO RETRIBUTIVO

<i>IPOTESI</i>	<i>INIZIATIVA</i>	<i>IMPONIBILE PREVIDENZIALE</i>
Conciliazione collegiale ex artt. 410 e segg. c.p.c.	Lavoratore	Importo della transazione, nel rispetto dei minimi contrattuali
Conciliazione monocratica preventiva	Direzione prov.le del lavoro, in conseguenza di richiesta di intervento ispettivo	Importo della transazione, nel rispetto dei minimali di legge
Conciliazione monocratica contestuale	Direzione prov.le del lavoro, a seguito di accertamento ispettivo, previa informazione da parte dell'ispettore accertante e acquisito il consenso delle parti	Importo della transazione, nel rispetto dei minimali di legge
Diffida accertativa	Ispettore del lavoro	Minimi contrattuali
Conciliazione monocratica a seguito di diffida accertativa	Datore di lavoro	Importo della transazione, nel rispetto dei minimi contrattuali