

Chiarimenti dell'INL

Deposito dei verbali di conciliazione sottoscritti in sede sindacale

Giovanni Di Corrado - Consulente del lavoro

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ha voluto fornire precisi chiarimenti, attraverso la pubblicazione di una recente nota, e precisamente la nota n. 163 del 17 maggio 2018, riguardo al diniego del deposito, presso l'ufficio dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, di verbali di conciliazione sottoscritti in sede sindacale data l'assenza di legittimazione dell'organizzazione sindacale.

La questione nello specifico, è stata segnalata dall'organizzazione sindacale Confederazione Dirigenti Quadri Impiegati dell'Agricoltura (Confederdia) che aveva provveduto a segnalare all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) il diniego al deposito di verbali di conciliazione sottoscritti *ex articolo 411 c.p.c.*, da parte di un ufficio territoriale dell'Ispettorato territoriale del Lavoro (ITL), poiché secondo quest'ultimo, la medesima organizzazione sarebbe risultata essere carente di legittimazione.

In particolare, i suddetti chiarimenti, da parte dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, sono avvenuti in merito al fatto che, con riferimento al contenzioso sul lavoro, prima che si possa procedere con l'instaurarsi di un giudizio, il tutto può essere risolto in via stragiudiziale dalle parti, mediante una apposita conciliazione.

Infatti, la conciliazione rappresenta, in particolar modo con riferimento appunto alle controversie in materia di lavoro, un valido strumento per definire queste ultime in maniera alternativa, tanto che in principio essa costituiva un passaggio obbligato e propedeutico alla domanda giudiziale (1).

(1) *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Giuseppe Santoro Passarelli, Utet Giuridica VII edizione, Marzo 2017, pagg. 3159-3160.

Precisamente, in base a quanto viene previsto dall'articolo n. 410, Codice di procedura civile, qualunque soggetto che sia intenzionato a proporre in giudizio una domanda relativa ai rapporti previsti dall'articolo 409 c.p.c. sulle controversie individuali di lavoro, può pensare bene di promuovere un previo tentativo di conciliazione, anche tramite l'associazione sindacale alla quale ha voluto aderire o conferire il proprio mandato. Dunque l'articolo 31, legge n. 183/2010 (c.d. "Collegato lavoro") - che ha inciso profondamente sulla disciplina della conciliazione e dell'arbitrato in materia di lavoro, eliminando le differenze residue tra lavoro privato e pubblico e ponendo in un rapporto di stretto collegamento le fasi della conciliazione e dell'arbitrato (2) - ha novellato l'articolo 410 c.p.c., sostituendo al primo comma la parola "deve" con la parola "può", e rendendo così nuovamente facoltativo il tentativo di conciliazione stragiudiziale. Pertanto, chi vuole proporre una controversia in materia di lavoro, non deve necessariamente proporre il tentativo, sindacale o amministrativo per la composizione della lite, bensì avrà la possibilità di optare per uno dei tanti strumenti di risoluzione alternativi, oppure potrà scegliere di ricorrere direttamente al giudice del lavoro. Ad ogni modo, occorre però precisare che è prevista una eccezione lì dove, al comma 2, l'articolo 31 prevede che il tentativo di conciliazione di cui all'articolo 80, comma 4, D.Lgs. n. 276/2003, è obbligatorio. Pertanto si evince che continua ad essere obbligatorio il tentativo di conciliazione per le contro-

(2) *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Giuseppe Santoro Passarelli, Utet Giuridica VII edizione, Marzo 2017, pag. 3169.

Approfondimenti

versie relative a diritti derivanti da contratti certificati e che esso deve avvenire dinanzi alla stessa commissione di certificazione che ha adottato l'atto ai sensi dell'articolo 410 c.p.c.

Secondo l'articolo 411, comma 3, c.p.c. inoltre, così come modificato dal predetto articolo 31 del c.d. "Collegato Lavoro", il processo verbale di avvenuta conciliazione, deve essere depositato presso la Direzione Provinciale del Lavoro (adesso Ispettorato Territoriale del Lavoro), a cura di una delle parti o per il tramite di una associazione sindacale. Successivamente, il direttore, o un suo delegato, una volta che ne abbia accertata l'autenticità, provvede ad effettuarne il deposito nella cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione è stato redatto. Infine il giudice, su istanza della parte interessata, una volta che abbia accertato la regolarità formale del verbale di conciliazione, lo dichiara esecutivo con decreto.

Dunque, come si può ben vedere, in caso di conciliazione sindacale, sarà necessario effettuare un doppio deposito.

Condizioni e requisiti necessari

Viene precisato, all'interno della nota n. 163 del 17 maggio 2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro che, il presupposto fondamentale della conciliazione sindacale è la circostanza che l'accordo debba essere raggiunto con un'effettiva assistenza del lavoratore da parte di esponenti della propria organizzazione sindacale, cioè di quella alla quale egli ha ritenuto opportuno affidarsi, così come ribadito anche dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 11167 del 22 ottobre 1991 e più di recente nella sentenza n. 12858 del 3 settembre 2003.

Dunque l'assistenza che deve essere fornita dalla associazione in favore del lavoratore, come si legge all'interno della nota - purché sia effettiva e cioè correttamente attuata mediante la funzione di supporto che la legge assegna al sindacato (Corte di cassazione, sezione lavoro, n. 20201 depositata il 18 agosto 2017) - costituisce condizione imprescindibile e sufficiente per la validità della conciliazione sindacale e, di conseguenza, per il suo deposito presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro.

L'ulteriore requisito che viene richiesto espressamente dalla legge è che l'autenticità del verbale di conciliazione debba essere accertata dal diret-

tore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro o da un suo delegato; soltanto dopo che sia stata effettuata tale verifica è possibile procedere con il deposito del verbale di conciliazione presso la cancelleria del tribunale e per ciò stesso è possibile ottenere, su istanza della parte interessata, il decreto di esecutività.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, all'interno della nota che si sta commentando, continua sostenendo che già con la nota prot. n. 5199 del 16 marzo 2016 prima, e con la nota prot. n. 5755 del 22 marzo 2016 poi, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva specificato - non difformemente dall'interpretazione che era stata già fornita precedentemente con la circolare n. 1138 del 17 marzo 1975 - che, ai fini del deposito del verbale presso l'ufficio territoriale, il soggetto sindacale deve risultare in possesso di elementi di specifica rappresentatività.

Per l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, la suddetta interpretazione deve essere letta alla luce dell'articolo n. 412-ter, Codice di procedura civile, secondo il quale la conciliazione e l'arbitrato, nelle materie di cui all'articolo 409 del medesimo Codice, possono essere svolti altresì presso le sedi e con le modalità previste dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Pertanto la norma consente la previsione, in sede contrattuale, di una specifica procedura di conciliazione esclusivamente a tutte quelle associazioni sindacali che risultano essere dotate del requisito della maggiore rappresentatività, per cui soltanto con riferimento alle suddette fattispecie di "proceduralizzazione contrattuale" della conciliazione sindacale si rende necessaria la verifica dell'effettiva sottoscrizione da parte dell'associazione sindacale del contratto collettivo della categoria in esame, nonché la verifica del grado di rappresentatività del soggetto sindacale che potrà essere effettuata mediante l'apposizione sul verbale di un'espressa dichiarazione del soggetto sindacale, di conformità al requisito di cui all'articolo n. 412-ter, Codice di procedura civile.

D'altronde anche la predetta circolare n. 1138 del 17 marzo 1975, aveva preso in considerazione il fatto che i Direttori degli uffici territoriali non sono obbligati ad effettuare verifiche tecnicamente complesse e suscettibili da poter incidere anche virtualmente su quelle che sono le pre-

rogative sindacali e, per tale motivo, la responsabilità della corretta applicazione delle disposizioni legislative viene spostata a livello di autoregolamentazione sindacale.

La soluzione della responsabilizzazione, ovvero della autodichiarazione del soggetto sindacale in ordine al possesso del requisito della maggiore rappresentatività (che deve essere applicato appunto solamente in tutte quelle ipotesi nelle quali la conciliazione sindacale viene realizzata secondo specifiche disposizioni contrattuali), offre la possibilità di evitare che l’Ispettorato Territoriale del Lavoro perda tempo in accertamenti che risulterebbero essere tecnicamente complessi e, allo stesso tempo, garantisce l’autoregolamentazione sindacale in applicazione delle norme che la prevedono.

Continuando con la lettura della nota n. 163 del 17 maggio 2018, l’Ispettorato Nazionale del Lavoro, mette in evidenza la differente ipotesi della maggiore rappresentatività in termini comparativi presa ampiamente in esame anche all’interno della circolare n. 3 del 25 gennaio 2018 dello stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Ci si riferisce, nello specifico, al requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi, delle Organizzazioni firmatarie, espressamente richiesto dall’articolo 51, D.Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015, ai fini dell’applicazione di determinate discipline legislative (“*salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria*”).

Sulla maggiore rappresentatività delle Organizzazioni sindacali

In merito, va ricordato che da sempre dibattuto e alquanto controverso è stato l’argomento inerente la maggiore rappresentatività dei sindacati, potendosi parlare a riguardo, in un certo senso, di una vera e propria carenza a livello normativo che ha impedito che si potesse dare una definizione univoca di maggiore rappresentatività in tal senso, comportando ciò una serie di difficoltà e spesso anche l’insorgere di numerose pro-

blematiche, con riferimento agli aspetti applicativi.

Nel ricordare che l’espressione “sindacato comparativamente più rappresentativo” col trascorrere del tempo, ha sostituito l’espressione “sindacato maggiormente rappresentativo” - ove l’attuale formula, anche secondo una gran parte della dottrina, opera quale criterio di selezione tra sistemi contrattuali - è fondamentale evidenziare che l’effetto che si vuole ottenere con ciò è quello di assicurare il riconoscimento legale al contratto sottoscritto dalla coalizione comparativamente più rappresentativa nella categoria e dunque che si presuma possa essere capace di realizzare assetti degli interessi collettivi più efficienti, ampi e stabili, a preferenza di contratti collettivi sottoscritti invece da una coalizione comparativamente minoritaria nella categoria.

Pertanto, si può certamente asserire che l’utilizzo dell’espressione “sindacato comparativamente più rappresentativo” viene ormai da tempo adottata in funzione di contrasto al fenomeno dei cosiddetti “contratti collettivi pirata”, ovvero accordi negoziati e poi firmati da sindacati minori, privi di una reale rappresentatività con la finalità di costituire una alternativa rispetto al contratto collettivo nazionale di lavoro.

È utile ricordare a riguardo che un consolidato orientamento giurisprudenziale, al fine di determinare il grado di rappresentatività, in termini comparativi, delle Organizzazioni sindacali e datoriali stipulanti i contratti collettivi, ha ritenuto opportuno che si dovesse fare riferimento ad elementi particolari quali:

- il numero complessivo delle imprese associate;
- il numero complessivo dei lavoratori occupati;
- il numero di sedi presenti sul territorio ed ambiti settoriali;
- il numero dei contratti collettivi nazionali stipulati e vigenti.

Tale requisito di rappresentatività influisce in maniera sostanziale sulla operatività di taluni istituti contrattuali, nonché sul godimento di benefici normativi e contributivi, tanto che, se a seguito di attività ispettiva dovessero emergere mancanze o addirittura l’assenza del requisito richiesto, vi sarebbero conseguenti provvedimenti anche di tipo sanzionatorio.

Infatti, ad esempio, la disciplina contrattuale prevista da un contratto collettivo che non sia stato stipulato dalle Organizzazioni comparati-

Approfondimenti

vamente più rappresentative, ha come conseguenza l'inefficacia della disciplina normativa applicata.

Pertanto si evince che, benché sia vero che le parti abbiano effettivamente la possibilità di scegliersi il contratto collettivo che preferiscono, è pur vero però, d'altra parte, che ai fini essenziali, come appunto ad esempio con riferimento alla retribuzione da assumere come base per il calcolo della contribuzione previdenziale e assistenziale sociale, è necessario che si faccia sempre riferimento al contratto collettivo che è stato stipulato appunto proprio dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Parere conclusionale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in ultimo, conclude sostenendo che completamente differente è, dunque, la questione che si sta analizzando, riguardante l'attività della conciliazione che la normativa processuale, nell'ambito della disciplina delle conciliazioni, attribuisce alle Organizzazioni sindacali, affidando in tal caso all'Ispettorato del Lavoro, il compito di "depositario" dei relativi verbali, unitamente alla verifica delle condizioni sopra esposte, tra le quali appunto quella della maggiore rappresentatività soltanto nei casi in cui, però, la conciliazione sia stata disciplinata dal contratto collettivo di riferimento.

Ispettorato nazionale del lavoro, nota 17 maggio 2018, n. 163

Deposito verbali di conciliazione in sede sindacale ex art. 411 c.p.c. - Chiarimenti.

Con nota pervenuta in data 11 maggio 2018, l'Organizzazione sindacale Confederdia (Confederazione dirigenti quadri impiegati dell'agricoltura) ha riferito in merito al diniego di codesto Ispettorato territoriale relativamente al deposito di verbali di conciliazione sottoscritti ex art. 411 c.p.c., motivato dalla presupposta carenza di legittimazione dell'organizzazione medesima.

A riguardo, si ritiene opportuno rappresentare quanto segue, per meglio chiarire gli aspetti già affrontati dalla Direzione generale per l'attività ispettiva e dalla Direzione generale delle relazioni industriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Ai sensi delle disposizioni del Codice di procedura civile, "chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ai rapporti previsti dall'articolo 409 può promuovere, anche tramite l'associazione sindacale alla quale aderisce o conferisce mandato, un previo tentativo di conciliazione..." (art. 410 c.p.c.).

L'art. 411, comma 3, c.p.c., come modificato dall'art. 31, legge n. 183/2010, prevede che "il processo verbale di avvenuta conciliazione è depositato presso la Direzione provinciale del lavoro a cura di una delle parti o per il tramite di un'associazione sindacale. Il direttore, o un suo delegato, accertatane l'autenticità, provvede a depositarlo nella cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione è stato redatto".

Ne consegue che il presupposto fondamentale della conciliazione sindacale è la circostanza che l'accordo sia raggiunto con un'effettiva assistenza del lavoratore da parte di esponenti della propria organizzazione sindacale cioè di quella alla quale egli ha ritenuto di affidarsi, così come ribadito dal giudice di legittimità (con la sentenza n. 12858/2003 la Corte di cassazione ha sostanzialmente confermato quanto già affermato in passato con la sentenza n. 11167/1991).

L'assistenza fornita dall'associazione in favore del lavoratore - purché effettiva e cioè correttamente attuata mediante la funzione di supporto che la legge assegna al sindacato (in tal senso, vedasi Corte cass., sez. lav., n. 20201/2017) - costituisce, pertanto, condizione imprescindibile e sufficiente per la validità della conciliazione sindacale e, dunque, per il suo deposito presso l'Ispettorato territoriale.

L'ulteriore requisito richiesto espressamente dalla legge, ovvero l'autenticità del verbale di conciliazione, accertata dal direttore dell'Ispettorato territoriale o da un suo delegato, consente il deposito del verbale medesimo presso la cancelleria del Tribunale e, per ciò stesso, la possibilità di ottenere, su istanza della parte interessata, il decreto di esecutività.

Quanto sopra esposto si concilia con il parere rilasciato in precedenza dalla competente Direzione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (prot. n. 5199 del 16 marzo 2016 e prot. n. 5755 del 22 marzo 2016) nella parte in cui - non difformemente dall'interpretazione, seppur risalente, fornita con la circolare n. 1138/1975 - si è ribadito che, ai fini del deposito del verbale presso l'Ufficio territoriale, il soggetto sindacale "deve risultare in possesso di elementi di specifica rappresentatività".

La suddetta interpretazione deve essere, infatti, letta alla luce dell'art. 412-ter c.p.c. per il quale "la conciliazione e l'arbitrato, nelle materie di cui all'articolo 409, possono essere svolti altresì presso le sedi e con le modalità previste dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative".

In altri termini, la norma consente la previsione in sede contrattuale di una specifica procedura di conciliazione (generalmente trattasi dell'istituzione di apposite strutture periferiche ovvero della fissazione della sede, dei ter-

Approfondimenti

mini e del contenuto dell'istanza) esclusivamente alle associazioni sindacali dotate del requisito della maggiore rappresentatività.

Ne consegue che soltanto con riferimento alle suddette fattispecie di "proceduralizzazione contrattuale" della conciliazione sindacale si rende necessaria la verifica dell'effettiva sottoscrizione da parte dell'associazione sindacale del contratto collettivo della categoria in esame nonché la verifica del grado di rappresentatività del soggetto sindacale che, come precisato dalle citate note ministeriali, pur non potendosi concretare in un mero riscontro formale del rispetto delle procedure previste, potrà essere tuttavia effettuata mediante l'apposizione sul verbale di un'espressa dichiarazione del soggetto sindacale di conformità al requisito di cui all'art. 412-ter c.p.c.

In conclusione, come già chiarito con la citata nota ministeriale del 22 marzo 2016, posto che non tutti i contratti collettivi prevedono una specifica disciplina della conciliazione, la soluzione della "responsabilizzazione", e cioè dell'autodichiarazione del soggetto sindacale in ordine al possesso del requisito della maggiore rappresentatività (da doversi adottare - si ribadisce - nelle sole ipotesi in cui la conciliazione sindacale è realizzata secondo specifiche disposizioni contrattuali) consente di evitare all'Ispettorato territoriale accertamenti tecnicamente complessi e, al contempo, garantisce l'autoregolamentazione sindacale in applicazione delle norme che la prevedono.

Deve peraltro evidenziarsi che la disamina in esame, relativa ai requisiti richiesti dalle disposizioni di procedura civile per la conciliazione sindacale, non va posta in correlazione con la diversa tematica della verifica dei requisiti delle Organizzazioni sindacali richiesti dalla normativa per l'applicazione di determinati istituti.

Ci si riferisce al requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi delle Organizzazioni firmarie, espressamente richiesto dall'art. 51, D.Lgs. n. 81/2015, ai fini dell'applicazione di determinate discipline normative.

Come più ampiamente illustrato con la circolare n. 3/2018 di questo Ispettorato, la verifica del più incisivo carattere della maggiore comparatività concerne l'applicazione, in ambito contrattuale, di determinate discipline legislative che, in assenza del requisito richiesto dall'art. 51 cit., restano prive di efficacia.

In altri termini, la disciplina contrattuale prevista da un contratto collettivo che non sia stato stipulato dalle Organizzazioni comparativamente più rappresentative comporta l'inefficacia della disciplina normativa applicata.

Da qui l'attenzione richiamata, con la citata circolare, in ordine all'azione di vigilanza volta a verificare l'efficacia dei contratti applicati e, in mancanza, la conseguente adozione dei provvedimenti dovuti (recuperi contributivi, difide accertative, ecc.).

Del tutto diversa è la vicenda in esame relativa all'attività della conciliazione che la normativa processuale, nell'ambito della disciplina delle conciliazioni, attribuisce alle Organizzazioni sindacali, affidando in tal caso all'Ispettorato del lavoro il compito di "depositario" dei relativi verbali unitamente alla verifica delle condizioni sopra descritte, tra le quali la maggiore rappresentatività nei soli casi in cui la conciliazione sia stata disciplinata dal contratto collettivo di riferimento.