

Libro unico: maxisanzione lavoro sommerso e dichiarazione di assunzione

Francesco Monticelli Dottorando di Ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

L'introduzione del libro unico del lavoro ha importanti riflessi sull'attività di ispezione e vigilanza in materia di lavoro. La circolare del Ministero n. 20/2008 si occupa, infatti, ampiamente dell'obbligo di consegna della dichiarazione di assunzione al lavoratore ex art. 4-bis, comma 2, Dlgs n. 181/2000 e dell'eliminazione dei libri matricola e paga ex art. 39, Dl n. 112/2008 che ha modificato le modalità di applicazione della cd. maxisanzione contro il lavoro sommerso

La circolare ministeriale sul libro unico dedica ampio spazio a due aspetti centrali della semplificazione avviata con il decreto legge n. 112/2008, tali da incidere in modo radicale sull'attività di ispezione e vigilanza in materia di lavoro.

Ci si riferisce all'obbligo di consegna della dichiarazione di assunzione al lavoratore, sancito dal testo dell'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 181/2000, e alla eliminazione dei libri matricola e paga prevista dall'articolo 39 del decreto legge n. 112/2008 che ha comportato importanti modifiche nella modalità di applicazione della cd. maxisanzione contro il lavoro sommerso di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge dall'articolo 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, come sostituito dall'articolo 36-bis, comma 7, lett. a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il cd. «decreto Bersani».

Relativamente a quest'ultimo aspetto è doveroso premettere che l'impostazione tradizionale, che vedeva nelle scritture obbligatorie le armi principali di lotta al lavoro sommerso, risulta completamente mutata. Basterebbe infatti la sola elencazione dei dati che il decreto legge prevede debbano essere registrati nel libro unico per comprendere il grande cambiamento che è stato operato. Tuttavia le indicazioni ministeriali tolgono ogni dubbio sul nuovo corso. Viene infatti specificato, molto opportunamente, nella circolare che la funzione assegnata al libro unico del lavoro è completamente differente rispetto a quella che in passato caratterizzava il libro matricola ed il libro paga.

Le finalità di contrasto al lavoro sommerso che contraddistinguevano la disciplina delle precedenti scritture obbligatorie sono infatti soddisfatte nel disegno normativo attuale dalla comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro (per lavoro dipendente, parasubordinato e per esperienze semi-lavorative), obbligatoria per via telematica dal 1° marzo 2008 per effetto del decreto interministeriale 30 ottobre 2007, attuativo delle disposizioni di cui ai commi 1180 e seguenti della legge n. 296/2006.

Il libro unico del lavoro risponde invece a tutt'altra esigenza, identificabile nel controllo da parte degli organi ispettivi sia della corretta gestione dei rapporti di lavoro con riferimento ai profili retributivi, fiscali, assicurativi e previdenziali sia del rispetto delle norme relative all'orario di lavoro.

Il libro unico può altresì assolvere ad una funzione di supporto all'attività ispettiva al fine di verificare se il datore di lavoro abbia o meno intenzione di occultare il rapporto, potendosi nel caso in cui il lavoratore risulti registrato escludere l'applicazione della maxisanzione, salvo che non si tratti dell'unico lavoratore occupato o dell'ultimo assunto, in quanto in tal caso la regolare occupazione dovrebbe essere confermata anche da adempimenti precedenti come E-Mens e DM10.

Si può comunque affermare che le indicazioni ministeriali sull'attività ispettiva siano state dettate con lo scopo di evitare che gli ispettori si limitino ad utilizzare unicamente il libro unico del lavoro come punto di riferimento per l'irrogazione della maxisanzione.

È stato infatti chiarito che, come sopra evidenziato, sulla base dell'attuale assetto della normativa in materia la lotta al lavoro sommerso troverà lo strumento fondamentale nelle comunicazioni obbligatorie.

Sarebbe forse opportuno, onde evitare ogni dubbio in materia, che un apposito intervento normativo elimini espressamente qualsiasi riferimento al libro paga e al libro matricola nelle disposizioni sopra richiamate del «decreto Bersani».

Passando alle indicazioni operative, emerge dalle disposizioni della circolare sulla maxisanzione il nuovo volto delle ispezioni. Come si può ben com-

prendere, infatti, la fisionomia e il modo di portare avanti gli accessi ispettivi è mutato radicalmente. In particolare, rispetto al passato, va segnalato che l'ispettore non è più chiamato a completare l'ispezione nell'arco del primo accesso o poco più: ciò infatti gli è reso obiettivamente impossibile dal riscontro dei dati sul libro unico del lavoro che potrà avere solo dal giorno 17 in avanti del mese successivo all'accesso in azienda. Il controllo della regolarità delle assunzioni e della gestione dei rapporti di lavoro avverrà necessariamente tramite una pluralità di accessi. Ai fini che qui interessano saranno soprattutto le prime attività dei funzionari accertatori ad incidere notevolmente sulla lotta al lavoro sommerso, incrementandosi, presumibilmente, il numero di aziende che potranno essere visitate per la tipologia dei nuovi accessi ispettivi rapidi e di breve durata.

Una prima fase, infatti, come prevede la circolare, riguarderà l'acquisizione, anche in forma sintetica, delle informazioni relative al personale presente quali: identità, specifiche mansioni, operazioni ed attività svolte nonché eventuali modalità particolari di tenuta o di abbigliamento e dell'uso di attrezzature o macchinari. Contestualmente verrà chiesto al datore di lavoro di fornire prova della avvenuta comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro. Quest'ultima quindi sarà la chiave di volta dell'attività ispettiva del primo accesso e si può ben comprendere l'importanza che assumerà nel nuovo sistema privo del libro matricola.

In un secondo momento verrà richiesta al datore di lavoro, al consulente del lavoro o al servizio dell'Associazione di categoria, l'esibizione del libro unico del lavoro (o nella fase transitoria del libro di paga e nel registro presenze). La scrittura obbligatoria quindi sarà oggetto di un attento esame per verificare se il datore di lavoro, come prima si accennava, abbia realmente intenzione di occultare rapporti di lavoro che non siano stati oggetto di comunicazione obbligatoria. Nel caso in cui quindi non vi sia traccia di iscrizione dei lavoratori occupati e non vi siano altri adempimenti informativi obbligatori precedentemente assolti, si procederà alla contestazione della maxisanzione per il sommerso e, sussistendone le condizioni, vale a dire se un quinto del personale presente all'atto dell'ispezione sul luogo di lavoro risulta «in nero» (articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, come modificato dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112), alla sospensione dell'attività d'impresa.

Le disposizioni della circolare ministeriale relative

alle modalità di irrogazione della maxisanzione specificano inoltre che «*per le assunzioni effettuate per cause di forza maggiore o per avvenimenti di carattere straordinario, si applica la maxisanzione solo quando l'ispettore ha accertato, valutando attentamente tutte le circostanze, che non sussisteva una oggettiva impossibilità di conoscere anticipatamente il numero e i nominativi dei lavoratori occupati*». In questo modo viene posto un limite oggettivo all'indiscriminato ricorso all'assunzione per cause di forza maggiore da parte del datore di lavoro che potrebbe agilmente portare nel nuovo sistema all'elusione dell'obbligo di comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro. Un altro chiarimento ministeriale riguarda l'impossibilità di irrogare la maxisanzione «*nelle ipotesi in cui l'azienda che si è affidata a professionisti o associazioni di categoria per le comunicazioni di instaurazione dei rapporti di lavoro si trovi a non poter effettuare la comunicazione in via telematica mediante il modello "UniLav", in coincidenza con le ferie o la chiusura dei soggetti abilitati e autorizzati*». In questo modo si è voluto tutelare il datore di lavoro che si trovi nell'oggettiva impossibilità di ottemperare agli obblighi di legge che escludono forme diverse dalla comunicazione telematica.

Le modifiche alla disciplina della dichiarazione di assunzione

La circolare si chiude con un riferimento alle modifiche che sono state operate alla disciplina della dichiarazione di assunzione.

Il decreto legge n. 112/2008 infatti prevede l'obbligo per il datore di lavoro pubblico e privato, all'atto dell'assunzione e prima dell'inizio dell'attività di lavoro, di consegnare al lavoratore una copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro oppure del contratto individuale di lavoro che contenga anche tutte le informazioni previste dal decreto legislativo n. 152/1997. Viene però chiarito dalla circolare che «*l'obbligo di consegna della dichiarazione di assunzione s'intende assolto, alternativamente, mediante la consegna al lavoratore della copia della comunicazione obbligatoria inviata telematicamente ovvero del contratto individuale di lavoro completo di tutte le informazioni relative all'instaurazione e allo svolgimento del rapporto*».

Per la prima volta, il legislatore rende pienamente valido, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di consegna della dichiarazione di assunzione, l'utilizzo del contratto individuale di lavoro, debitamente sottoscritto dalle due parti e consegnato al lavoratore prima dell'inizio dell'attività lavorativa.