

L'ATTIVITA' DI VIGILANZA DOPO IL LIBRO UNICO DEL LAVORO

Publicato sull'inserto LIBERO MERCATO del quotidiano LIBERO del 7 novembre 2008

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

Tra le grosse novità introdotte con la "manovra d'estate" spiccano la semplificazione degli adempimenti in materia di lavoro e la rivisitazione dell'apparato sanzionatorio che sono strettamente connessi tra di loro e che discendono, sostanzialmente, dalla introduzione del libro unico del lavoro, destinato a sostituire, a partire dal 16 gennaio 2009 (trascorsa la fase transitoria del parziale "doppio regime") i vecchi libri paga e matricola, nonché quelli speciali come quello sul lavoro a domicilio o quello, recentemente introdotto, nel settore dell'autotrasporto.

La nuova disciplina semplificatoria si riallaccia, secondo gli intendimenti chiaramente espressi più volte dal titolare del Dicastero del Lavoro, a quella filosofica preventiva e promozionale dell'attività ispettiva ispiratrice del D.L.vo n. 124/2004 e nel quale "magna pars" hanno istituti, finora poco utilizzati, come la diffida accertativa per il recupero dei crediti certi del lavoratore o la conciliazione monocratica.

L'obiettivo che ci si pone con questa breve riflessione è quello di verificare, innanzitutto, le novità introdotte con il libro unico del lavoro e come le stesse incidano sull'attività di vigilanza che rappresenta il "core business" della "mission" del Ministero del Lavoro.

Dopo oltre quaranta anni dalla loro istituzione sono andati "definitivamente" in pensione i libri paga e matricola e tutto il sistema di copie conformi all'originale, di libri cartacei, di correzioni e cancellazioni "a mano", di cui sono buoni testimoni gli ispettori, che nel corso degli anni, hanno svolto la loro meritoria attività: al loro posto, il Legislatore ha pensato ad un unico libro del lavoro (senza copie) presente presso la sede legale dell'azienda o, in alternativa, presso lo studio di un professionista o di un'associazione datoriale, preventivamente autorizzati. Sparisce "la carta" che viene sostituita da sistemi che si adattano perfettamente alle procedure in uso, come l'elaborazione e la stampa su fogli mobili a ciclo continuo, con numerazione progressiva e validazione preventiva dell'INAIL, come la stampa laser con generazione della numerazione automatica o come l'elaborazione su supporti magnetici ove ogni singola scrittura è di per se stessa documento informatico collegato alle registrazioni effettuate in precedenza.

Sul libro unico vanno riportati i dati identificativi di tutti i lavoratori subordinati (qualunque sia la tipologia contrattuale in essere), di tutti i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, a progetto, o coordinata e continuativa occasionale (c.d. "mini - co.co.co.") e di tutti i lavoratori in associazione in partecipazione con apporto lavorativo. Ovviamente, oltre tali dati vanno indicate la retribuzione o il compenso, la qualifica e l'inquadramento contrattuale (per i dipendenti), la retribuzione base, l'anzianità di servizio, le posizioni assicurative e previdenziali e le altre registrazioni obbligatorie, ascrivibili, in linea di massima, a rimborsi, ritenute, anche fiscali, agli assegni per il nucleo familiare, alle prestazioni ricevute dagli Enti previdenziali od assicurativi, ai premi ed agli straordinari corrisposti. Dal libro unico deve risultare anche un calendario delle presenze con il numero, per ogni giorno, sia delle ore effettuate (ordinarie, straordinarie o supplementari nei rapporti a tempo parziale), sia delle assenze, che delle ferie e dei riposi.

La grossa novità, rispetto al passato, è rappresentata dal fatto che tutti questi adempimenti, vanno trascritti entro il 16 del mese successivo cui gli stessi si riferiscono, in perfetta assonanza di "calendario" con gli adempimenti nei confronti degli Enti

previdenziali. A ciò si aggiunga, come nell'ottica della semplificazione, il nuovo documento consista, in sostanza, nella busta paga con l'indicazione delle presenze.

In tale quadro sono state riviste, profondamente, le sanzioni legate alla omissione ed istituzione del libro, alla registrazione delle scritturazioni obbligatorie con valutazione delle stesse anche in ordine agli effetti sulle retribuzioni e sui contributi, alla esibizione, alla responsabilità dei soggetti delegati dal datore di lavoro, alla maggiore gravità delle violazioni se concernenti un numero di dipendenti superiore alle dieci unità: tutto viene concepito in un'ottica che tende a ridurre il contenzioso (nella maggior parte dei casi è ammissibile l'istituto della diffida obbligatoria con l'estinzione della sanzione attraverso il pagamento nella misura minima edittale).

Lo "spirito" che, secondo il Legislatore, dovrebbe animare il rapporto tra l'organo di vigilanza ed il soggetto ispezionato è quello di piena collaborazione già dal verbale di "primo accesso ispettivo" nel quale dovranno essere identificati i lavoratori presenti, le mansioni svolte ed accertate, nonché altri elementi deducibili dall'abbigliamento, dalle attrezzature e dai macchinari in uso. Tutto questo nella logica di ciò che rappresenta l'elemento fondamentale nella lotta al "sommerso" ed al "lavoro nero": la comunicazione anticipata di assunzione o di instaurazione del rapporto (in caso di collaborazione coordinata e continuativa), prima dell'inizio dell'attività lavorativa, generalizzata per tutti i settori dal 1° gennaio 2007. A dir la verità, la fine del libro matricola che con la registrazione antecedente l'inizio del rapporto aveva una efficacia probatoria che non può rinvenirsi nel libro unico ove le scritturazioni sono possibili entro la metà del mese successivo, era stata ipotizzata, in ambienti ministeriali, già dalla fine del 2007, in quanto l'elemento essenziale per la individuazione se un rapporto è regolare o no, è soltanto la comunicazione on-line, unica ed obbligatoria.

Alla luce di tali cambiamenti ben si comprende come, finita l'epoca del rispetto dei requisiti formali e delle sanzioni strettamente correlate al loro mancato rispetto, il Legislatore abbia rivisto "in meno" gli importi legati alla violazione delle disposizioni in materia di lavoro: si è passati, tanto per fare un esempio, da quella compresa tra i 4.000 ed i 12.000 euro per la mancata istituzione dei libri matricola (e che, insieme ad altre sanzioni sul "nero" sono alla base del notevole contenzioso amministrativo – giudiziale accumulatosi negli ultimi due anni), a quella per la non istituzione del libro unico del lavoro che va da 500 a 2.500 euro, con possibile estinzione della sanzione attraverso il pagamento nella misura minima edittale, attraverso la c.d. "diffida obbligatoria".

Anche la posizione dei consulenti del lavoro e degli altri professionisti abilitati, nonché quella delle associazioni datoriali che svolgono, attraverso i propri servizi, attività di assistenza nei confronti delle imprese associate, assume una nuova valenza: non più soggetti che possono "nascondersi" dietro l'assistito, ma soggetti che, in caso di omissioni e comportamenti non conformi, rispondono direttamente, in qualità di trasgressori, del loro operato, sia sotto l'aspetto pecuniario, che (per i professionisti) sotto quello deontologico con la segnalazione all'ordine, in caso di comportamento recidivo.

Ma, da più parti, si è sollevato un problema che rappresenta il "nocciolo" di questa riflessione: le modifiche introdotte con la legge n. 133/2008 (istituzione del libro unico del lavoro e revisione dell'apparato sanzionatorio direttamente correlato ai vecchi "libri matricola e paga"), rappresentano un ostacolo all'attività di vigilanza?

La risposta (partendo dalla considerazione che gli importi delle sanzioni dipendono da scelte insindacabili operate dal Legislatore "pro-tempore") presuppone, innanzitutto, che siano ben chiari gli obiettivi che deve perseguire l'organo di vigilanza: rispetto della normativa sulla tutela e salute nei posti di lavoro (con un posto di rilievo e predominante per quel che concerne la sicurezza confermato alle ASL dal recente D.L.vo n. 81/2008), lotta al lavoro "nero" ed allo sfruttamento dei soggetti a particolare rischio di esclusione

sociale attraverso forme associative che poco hanno a che fare con il mondo cooperativo (c.d. cooperative “spurie” con lavoratori extra comunitari a rischio di sfruttamento), osservanza della normativa sull’orario nei luoghi di lavoro, tutela dei minori, verifica della genuinità delle collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto e di altre forme associative seguite per “svicolare” agli obblighi di legge, verifica degli appalti e della normativa sulla intermediazione di manodopera.

Su tali questioni il Ministro del Lavoro ha firmato, di recente, una direttiva indirizzata agli organi di vigilanza periferici, con la quale puntualizza “il nuovo modo” di fare ispezioni, che dovrebbe privilegiare le visite programmate finalizzate, in linea di massima, all’accertamento della regolare costituzione dei rapporti, con una presenza continua in ogni settore e con la completa valorizzazione degli strumenti tecnici e promozionali contenuti nel D.L.vo n. 124/2004. Le nuove modalità ispettive intendono rimuovere, secondo gli intendimenti ministeriali, tutte quelle situazioni in cui gli organi di vigilanza si sono soffermati più che sugli aspetti sostanziali, su quelli formali (ed in ciò anche la correlazione della produttività con il “quantum” contestato ha avuto la sua importanza). Di qui anche una sollecitazione ad un esercizio diverso del potere discrezionale della sospensione dell’attività in tutte quelle ipotesi in cui, ad esempio, si va ad incidere sulle micro imprese che hanno un solo dipendente “in nero” o laddove, gli effetti della sospensione, sono procrastinati alle ore dodici del giorno successivo. Il nuovo modo di affrontare i temi della vigilanza si dovrebbe concretizzare anche in una forma di approccio diverso sia con il lavoratori che con le imprese ed i loro consulenti, in un’ottica collaborativa finalizzata alla valorizzazione della regolarità dei rapporti sia subordinati che autonomi, con l’ovvia accentuazione, per questi ultimi, della presenza effettiva dei requisiti fondamentali dell’autonomia e del coordinamento sottolineati nel D.L.vo n. 276/2003. Il raccordo tra tutti gli organi di vigilanza (DPL, Istituti previdenziali, Aziende Sanitarie Locali, ecc.), con la condivisione delle notizie presenti nelle banche – dati, è un fatto da cui non si può prescindere anche per ipotizzare, con la maggiore precisione possibile, le aree di intervento operativo.

In tale quadro di riferimento si può, senz’altro, affermare che la comunicazione anticipata di assunzione o di instaurazione del rapporto di lavoro, obbligatoria per tutti i prestatori ma anche per quei rapporti, come i tirocini, ove “ex lege” non c’è subordinazione, assume una valenza fondamentale per sapere, da subito, se un lavoratore, trovato al momento dell’accesso, è in nero o no: da ciò discende, sicuramente, l’applicazione della massimizzazione (da 3.000 a 12.000 euro oltre a 150 euro per ogni giorno di “nero”) con la possibile sospensione dell’attività, in via cautelare e fino alla “messa in regola”, qualora ricorrano i presupposti chiaramente indicati nell’art. 14 del D.L.vo n. 81/2008. Sotto questo aspetto, anche con riferimento alle prove, la fine del “libro matricola” ove, prima dell’inizio dell’attività si sarebbe dovuto iscrivere il dipendente, non ha effetti, atteso che il lavoratore, proprio perché irregolare, non era iscritto sullo stesso e, per quel che concerne la durata del rapporto antecedente l’intervento, l’ispettore continuerà ad assumere le proprie determinazioni sulla base di ciò che avrà acquisito dalle dichiarazioni e dagli elementi riscontrati. Probabilmente, in un sistema progressivamente migliorabile, occorrerà dotare gli organi di vigilanza di strumenti tali da poter verificare “in tempo reale”, durante l’accesso, se le comunicazioni ai servizi per l’impiego sono state effettuate nei termini previsti.

Le novità introdotte, di per se stesse, non rappresentano ostacolo all’attività di vigilanza: anzi, se intese, in maniera corretta e non astratta e, soprattutto, non dimenticando la funzione essenziale svolta dall’ispettore che è quella finalizzata alla tutela delle condizioni di lavoro, potrebbero consentire al personale di vigilanza, nell’ambito della programmazione in ambito locale, di concentrarsi nella lotta al lavoro “nero”, alla tutela del

lavoro dei minori, al rispetto delle misure di salute e sicurezza nei posti di lavoro, ed alle interposizioni “fasulle” di manodopera, attraverso soggetti compiacenti che navigano ai limiti della legalità. Ovviamente, tanto per fare un esempio legato a tale ultima questione, il riferimento normativo non potrà che essere quello che lega la soluzione del problema alla disciplina degli appalti in uno spirito che, oggettivamente, non può che rifarsi ai principi contenuti nell’art. 29 del D.L.vo n. 276/2003. Lo stesso discorso vale per le collaborazioni a progetto, la cui connotazione, in una pluralità di casi e in base ai principi stabiliti dalla normativa, appare di dubbia validità: al di là di schemi preconfezionati legati ai settori di attività, l’accertatore dovrà, necessariamente, collegarsi ai principi ispiratori della tipologia contrattuale e della loro attuazione attraverso le pronunce dei giudici di merito, per verificarne la piena rispondenza agli stessi: in caso contrario, dovrà, come prima, disconoscerle ed adottare i provvedimenti conseguenti.

In conclusione, il nuovo “*modus operandi*” di cui parte direttiva dovranno necessariamente farsi sia la Direzione Generale per l’Attività Ispettiva che le Direzioni del Lavoro che operano “in loco”, potrà efficacemente realizzarsi nella misura in cui gli organi di vigilanza opereranno avendo ben presenti sia le potenzialità scaturenti dalla eliminazione di una serie di atti di controllo su questioni molto formali, che la piena conoscenza degli istituti legali e contrattuali, rispetto ai quali, sarà opportuno implementare, nei loro confronti, la parte formativa a carico dell’Amministrazione del Lavoro.

Eufrazio Massi
Dirigente della Direzione provinciale del Lavoro di Modena