Commento agli articoli 39 e 40 del D.L. n. 112/2008. Il libro unico del lavoro

DI FEDERICA PARISI E SILVIA BARIBIERI

1. *Il libro unico del lavoro nell'ottica delle politiche di semplificazione.*

Gli articoli 39 e 40 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, introducono importanti novità in materia di tenuta dei libri e documenti di lavoro, andando ad incidere su un sistema di tenuta e registrazione dei dati relativi ai rapporti di lavoro vigente sin dagli anni '60 e caratterizzato da una consistente stratificazione degli adempimenti amministrativi.

Con l'istituzione del Libro Unico del lavoro, e la contestuale soppressione dei libri paga e matricola, il legislatore ha inteso razionalizzare il quadro degli adempimenti gravanti sulle imprese in materia, in un'ottica di semplificazione degli oneri amministrativi sopportati dal sistema imprenditoriale, pur mantenendo invariate le garanzie di tutela dei lavoratori derivanti dagli stessi adempimenti.

L'analisi degli oneri amministrativi totali stimati attraverso l'attività di misurazione svolta nel 2007 dal Dipartimento Funzione Pubblica ha, infatti, reso evidente che l'obbligo informativo su cui si concentrano i costi sostenuti dalle imprese per adempiere a norme di regolazione dell'area lavoro e previdenza è la tenuta del libro paga[1].

Preliminarmente, si evidenzia che, le semplificazioni del libro paga di cui si dirà a breve sono state realizzate in una prospettiva di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro, legandosi, come esplicitato nella Circolare del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali del 21 agosto 2008, "alla filosofia preventiva e promozionale di cui al D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124".

2. *Il libro unico del lavoro.*

Come accennato in premessa, l'articolo 39, del D.L. n. 112/2000 è intervenuto modificando profondamente il quadro normativo previgente attraverso l'introduzione del Libro unico del lavoro (comma 1). Tale documento racchiude le informazioni precedentemente contenute nel libro matricola e nel libro paga, divenendo lo strumento atto a documentare "ad ogni singolo lavoratore lo stato effettivo del proprio rapporto di lavoro e agli organi di vigilanza lo stato occupazionale dell'impresa" (Circ. Min. lav, n. 20 del 21 agosto 2008).

Il comma 10 dell'articolo 39 del D.L. n. 112/2008 ha, infatti, previsto la soppressione degli artt. 20, 21, 25 e 26 del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, che obbligavano i datori di lavoro privati ad istituire e tenere i libri paga e matricola. La

[1] Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica, *Scheda MOA Area lavoro e previdenza*, in http://www.funzionepubblica.it.

stessa disposizione ha, inoltre, abrogato espressamente:

- l'articolo 134 del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, che imponeva l'istituzione dei libri matricola e paga per le aziende soggette all'I.N.P.S.;
- l'articolo 42 della legge 30 aprile 1969, n. 153, che stabiliva gli obblighi di conservazione dei libri di matricola e paga;
- l'articolo 9-quater, comma 1, del D.L. 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, che obbligava i datori di lavoro agricoli ad istituire e tenere il registro d'impresa;
- l'articolo 7 della legge 9 novembre 1955, n. 1122, che prevedeva l'istituzione dei libri matricola e paga per le aziende giornalistiche;
- gli articoli 39 e 41 del D.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, che prevedevano particolari registrazioni sui libri matricola e paga in materia di assegni familiari;
- il comma 1178 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che sanzionava la mancata istituzione e l'omessa esibizione dei libri matricola e paga (cosiddetta "supersanzione").

Sono state, inoltre, implicitamente abrogate, così come chiarito dalla Circ. Min. lav, n. 20 del 21 agosto 2008, anche le seguenti disposizioni, che richiamavano direttamente i libri matricola e paga:

- l'articolo 16, commi 4 e 5, del D.Lgs.C.P.S. 16 luglio 1947, n. 708, che facevano riferimento ai libri paga e matricola per i lavoratori dello spettacolo;
- gli articoli 2 e 3, comma 1, della legge 24 ottobre 1966, n. 934, che facevano riferimento ai libri paga e matricola per l'assicurazione contro le malattie.

Infine, l'articolo 39, comma 9, e l'articolo 40, commi 1 e 3, del D.L. n. 112 del 2008 ha modificato alcune disposizioni con l'intento di uniformare ulteriori adempimenti al Libro unico del lavoro:

- le disposizioni della legge 18 dicembre 1973, n. 877 che prevedevano l'obbligo di istituzione e tenuta del registro dei lavoranti a domicilio e del libretto personale di controllo;
- l'articolo 8 del D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 234, che imponeva la tenuta di un apposito registro per l'orario di lavoro dei lavoratori mobili nelle imprese di autotrasporto.

In sintesi, il Libro unico del lavoro sostituisce pressoché la totalità degli adempimenti relativi alla tenuta dei libri e documenti di lavoro, contribuendo ad una razionalizzazione sostanziale del quadro regolatorio di riferimento delle imprese in ambito giuslavoristico.

Vale la pena sottolineare che la soppressione di molti di questi adempimenti e la conseguente istituzione del libro unico del lavoro è stata resa possibile dalla riforma delle comunicazioni obbligatorie relative all'instaurazione, modificazione e cessazione del rapporto di lavoro, realizzata dalla Legge finanziaria per il 2007.

L'articolo 1, comma 1184, della L. 27 dicembre 2006, modificando il comma 6 dell'articolo 4-bis del D.lgs. n. 181/00, ha, infatti, introdotto il c.d. "modello unificato" per assolvere i seguenti obblighi relativi al rapporto di lavoro:

- comunicazione di instaurazione[2];
- comunicazione di proroga e trasformazione[3];
- comunicazione di cessazione[4];
- comunicazione di risoluzione del rapporto di lavoro dei disabili[5];
- comunicazioni delle agenzie di somministrazione[6].

Si parla di modello unificato (e di pluriefficacia della comunicazione) perché tali comunicazioni sono divenute valide ai fini dell'assolvimento degli obblighi sia nei confronti delle Direzioni Regionali del Lavoro e delle Direzioni Provinciali del Lavoro, ma anche degli obblighi di:

- comunicazione INAIL, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, D.lgs. n. 38/2000;
- comunicazione INPS dei datori di lavoro agricolo, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, D.L. 10 gennaio 2006 convertito con modificazioni dalla legge 11 marzo 2006 n. 81;
- comunicazione alla Prefettura dell'assunzione e della cessazione dei rapporti di lavoro riguardanti lavoratori extracomunitari, ai sensi dell'articolo 22, comma 7, del TU n. 286/1998, come modificato dalla L. 189/2002 e dal D.P.R. n. 39/1999;
- comunicazione all'ENPALS riguardante lavoratori dello spettacolo, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 9 del D.lgs.CpS. n. 708/1947;
- ogni altra comunicazione di denuncia di rapporto di lavoro prevista dalla normativa vigente nei confronti delle altre forme previdenziali sostitutive o esclusive.

I moduli unificati sono stati adottati con il Decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero per le riforme e le innovazioni nella P.A. del 30 ottobre 2007, che ha, inoltre, definito le modalità di trasferimento dei dati alle amministrazioni coinvolte "al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro". Inoltre, il decreto ha reso effettivo quanto stabilito dal comma 6-*ter* del citato articolo 4 *bis*, D.lgs. n. 181/00, ovvero l'obbligo di effettuare

---

[2] Articolo 9-*bis*, comma 2, D.L. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito con modificazioni nella legge 28 novembre 1996, n. 608, come sostituito dall'articolo 1, comma 1180 della legge 27 dicembre 2006, n. 296

[3] Articolo 4-*bis*, comma 5, D.lgs. n. 181 del 21 aprile 2000, come modificato dall'articolo 1, comma 1183 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[4] Articolo 21, comma 1, della legge 29 aprile 1949, n. 264, come sostituito dall'articolo 6, comma 3, D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181.

[5] Articolo 10, comma 5, legge 12 marzo 1999, n. 68.

[6] Articolo 9-*bis*, comma 2 D.L. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito con modificazioni nella legge 28 novembre 1996, n. 608, come sostituito dall'articolo 1, comma 1180 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

tali comunicazioni con modalità telematica, attraverso i servizi informatici messi a disposizione dai servizi competenti a livello regionale.
Con la riforma delle comunicazioni obbligatorie è stata, quindi, creata una nuova banca dati telematica (c.d. banca dati C.O.), a disposizione di ogni autorità amministrativa coinvolta, in cui confluiscono tutte le informazioni relative alla nascita, alla trasformazione e alla cessazione dei rapporti di lavoro instaurati da ciascuna impresa. Il patrimonio informativo della banca dati C.O. sembrerebbe quindi contenere le stesse informazioni del libro matricola.
Ai sensi dell'articolo 20, co. 1 del D.P.R. n. 1124/65, in tale libro obbligatorio dovevano essere annotati "per ciascun prestatore d'opera, il numero d'ordine di iscrizione, il cognome e il nome, la data e il luogo di nascita, la data di ammissione in servizio e quella di risoluzione del rapporto di lavoro, la categoria professionale e la misura della retribuzione". Peraltro, alcuni dei dati già contenuti nel libro matricola continuano ad essere annoverati tra le annotazioni del costituendo Libro unico. In particolare, in base a quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 39, nel Libro unico devono essere indicati per ciascun lavoratore: "il nome e cognome, il codice fiscale e, ove ricorrano, la qualifica e il livello, la retribuzione base, l'anzianità di servizio, nonché le relative posizioni assicurative".
Fatte salve queste informazioni, il Libro unico nella sua struttura e nei principali contenuti informativi riproduce sostanzialmente l'ex libro paga. In base a quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 39, come nel precedente regime, il datore di lavoro deve, infatti, annotare nel nuovo libro informazioni relative sia alle paghe che alle presenze:

- Sezione paghe: "Nel libro unico del lavoro deve essere effettuata ogni annotazione relativa a dazioni in danaro o in natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro, compresi le somme a titolo di rimborso spese, le trattenute a qualsiasi titolo effettuate, le detrazioni fiscali, i dati relativi agli assegni per il nucleo familiare, le prestazioni ricevute da enti e istituti previdenziali. Le somme erogate a titolo di premio o per prestazioni di lavoro straordinario devono essere indicate specificatamente.".
- Sezione presenze: "Il libro unico del lavoro deve altresì contenere un calendario delle presenze, da cui risulti, per ogni giorno, il numero di ore di lavoro effettuate da ciascun lavoratore subordinato, nonché l'indicazione delle ore di straordinario, delle eventuali assenze dal lavoro, anche non retribuite, delle ferie e dei riposi. Nella ipotesi in cui al lavoratore venga corrisposta una retribuzione fissa o a giornata intera o a periodi superiori è annotata solo la giornata di presenza al lavoro".

Nell'ottica della razionalizzazione delle procedure connesse alla tenuta dei libri obbligatori, l'istituzione del Libro unico del lavoro ha costituito una semplificazione per quanto riguarda l'eliminazione di alcune duplicazioni relative da un lato, alla pluralità di strumenti informativi stratificati nel tempo ma volti alla tutela del medesimo pubblico interesse (banca dati telematica C.O., libro matricola,

documenti obbligatori differenziati in base alla natura dell'impresa: agricola, artigiana, ecc.) di cui si è detto; dall'altro, a modalità di tenuta ridondanti.
Sotto quest'ultimo profilo, la novità più importante risiede nel comma 10 dell'articolo 40, del decreto citato, che dispone alcuni aspetti relativi alla tenuta dei documenti di lavoro e di altri adempimenti formali. La presente disposizione si applica ai datori di lavoro pubblici e privati, con esclusione del personale non contrattualizzato della pubblica amministrazione (magistrati, professori universitari, appartenenti alla carriera prefettizia o diplomatica, appartenenti alla Polizia e alle Forze Armate).
In particolare, l'articolo 40 dispone che la documentazione dei datori di lavoro può essere conservata in via esclusiva presso lo studio dei consulenti del lavoro o di altri professionisti di cui al comma 1 della suddetta legge. Ciò dovrà avvenire previa comunicazione alla Direzione Provinciale competente per territorio delle generalità dell'incaricato e del luogo ove i documenti sono tenuti.
In altri termini, la norma, eliminando l'obbligo di tenuta della copia conforme, garantisce una consistente riduzione degli oneri gravanti sull'impresa, derivante non solo dalla scomparsa delle duplicazioni preesistenti, ma anche dalla conseguente soppressione delle procedure necessarie per attestare la conformità della copia stessa, nonché dall'eliminazione degli oneri connessi all'assistenza da prestare all'autorità amministrativa in caso di ispezione, che avverrà direttamente presso lo studio dell'intermediario cui è stata affidata la tenuta del Libro unico.
Inoltre, l'articolo 39, co. 2 e 3, ha previsto la diminuzione della frequenza nelle annotazioni obbligatorie da effettuare nel libro: la registrazione delle presenze è divenuta mensile (una volta al mese), mentre prima era giornaliera. La registrazione delle retribuzioni, invece, ha conservato la cadenza mensile (una volta al mese) anche se la vecchia procedura consentiva l'annotazione entro 3 giorni dalla scadenza del termine per il pagamento del lavoratore, mentre con la riforma essa deve essere effettuata entro il 16 di ogni mese, al fine di uniformare tale scadenza ai termini previsti per l'adempimento di alcuni obblighi mensili in materia di previdenza (ad esempio, l'invio delle denunce retributive mensili – DM 10/2).
Il comma 2 dell'articolo 40, inoltre, riformula l'articolo 4bis, comma 2, del decreto legislativo n. 181/2000, prevedendo la possibilità per il datore di lavoro di adempiere all'obbligo di informare, all'atto dell'assunzione, il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro (ex D.lgs. n. 152/1997) con la consegna di una copia della comunicazione telematica di instaurazione del rapporto di lavoro al momento dell'assunzione del lavoratore e prima dell'inizio dell'attività di lavoro. Le informazioni necessarie richieste sono: l'identità delle parti; il luogo di lavoro e, ove il luogo non sia fisso, l'indicazione che il lavoratore svolge attività lavorativa in luoghi diversi, nonché la sede o il domicilio del rapporto di lavoro; la durata del rapporto di lavoro; l'inquadramento professionale o la descrizione del lavoro da svolgersi.

Ulteriori semplificazioni sono state introdotte dal decreto del Ministro del lavoro, salute e politiche sociali del 9 luglio 2008 che, in base a quanto stabilito dal comma 4 dell'articolo 39 del D.L. 112/08, ha disciplinato le modalità ed i tempi di tenuta e conservazione del libro unico del lavoro e disciplinato il relativo regime transitorio[7].
La principale novità riguarda le imprese plurilocalizzate, cioè con molte sedi stabili o temporanee, le quali, in base al regime previgente, erano obbligate a tenere copia del libro originale in ciascun luogo di lavoro. L'articolo 3 co. 1, del decreto, invece, rende obbligatoria la tenuta nella sola sede legale dell'azienda.
Inoltre, l'articolo 1, prevede l'eliminazione della modalità di tenuta cartacea del libro. L'articolo 3, co. 2 stabilisce la possibilità di presentare il libro all'autorità ispettiva anche a mezzo fax o posta elettronica. L'articolo 4 prevede la scomparsa degli elenchi riepilogativi mensili per le imprese con meno di 10 dipendenti. L'articolo 6 riduce i tempi di conservazione del libro da 10 a 5 anni.

3. *Ulteriori semplificazioni introdotte dall'articolo 40 del D.L. n. 112/2008.*
L'articolo 40 del decreto legge n. 112 del 2008 ha previsto ulteriori semplificazioni in materia di tenuta dei documenti formali relativi al rapporto di lavoro.
Innanzitutto, il comma 3 dell'articolo 40 abroga l'obbligo per il datore di lavoro della tenuta del registro per il settore dell'autotrasporto, ove le imprese del settore erano tenute a trascrivere l'orario di lavoro effettuato dai lavoratori mobili.
Particolare importanza riveste la modifica degli artt. 9, comma 6, e 17, comma 1, della legge n. 68/1999, laddove oggi si rende obbligatorio l'invio, con modalità telematica, del prospetto informativo in cui riportare il numero dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva (articolo 3, legge n. 68/99), nonché quelli da assumere in presenza dei presupposti previsti dall'articolo 1 della suddetta legge.
Un ulteriore novità riguarda la periodicità annuale dell'invio del prospetto che, antecedentemente al presente decreto legge, era fissato al 31 dicembre di ogni anno. Oggi, nel caso in cui non avvengano particolari cambiamenti nella situazione occupazionale dei dipendenti, il datore di lavoro non è più tenuto ad inviare tale prospetto. Tuttavia, la periodicità e la modalità di trasferimento dei dati verranno indicati nel previsto decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e previa intesa con la Conferenza Unificata, al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro.
L'ultimo comma dell'articolo 40 fissa alcuni aspetti relativi al collocamento della

[7] In base a quanto stabilito dall'articolo 7, comma 1 del D. m. 9 luglio 2008, il periodo transitorio durerà fino al periodo di paga relativo al mese di dicembre 2008. Nel corso di tale periodo i datori di lavoro possono adempiere agli obblighi di istituzione e tenuta del libro unico del lavoro mediante la corretta e regolare tenuta del libro paga, nelle sue sezioni paga e presenze o del registro dei lavoranti e del libretto personale di controllo per i lavoranti a domicilio, debitamente compilati e aggiornati. Pertanto, il regime transitorio terminerà il 1 febbraio 2009.

gente di mare, intendendosi con tale definizione persona che svolge attività lavorativa a bordo di una nave. Gli armatori e le società di armamento sono, infatti, tenuti a comunicare, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di imbarco o di sbarco, l'assunzione o la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al personale marittimo iscritto nelle matricole della gente di mare (articolo 115 del Codice Navale) e al personale marittimo non iscritto nelle matricole della gente di mare.

Per quel che riguarda lo specifico settore marittimo, le novità introdotte dall'articolo 39 del D.L. n. 112/08 in materia di tenuta dei libri obbligatori hanno posto alcuni dubbi interpretativi in merito alla sussistenza dell'obbligo di iscrizione del personale componente l'equipaggio della nave nel Libro Unico del Lavoro.

Gli adempimenti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro nel settore marittimo sono, infatti, caratterizzati da profili di specificità, poiché gli armatori delle navi devono adempiere all'obbligo di istituzione e tenuta del ruolo di equipaggio e degli stati di paga di bordo i quali, ai sensi dell'artt. 170 e ss. del Codice della Navigazione, sono sostitutivi dei libri di matricola e di paga.

Il D.L. n. 112/08 non ha previsto l'abrogazione delle norme che prevedono l'istituzioni di tali specifici libri e, pertanto, sono sorti alcuni dubbi rispetto alla sussistenza per i datori di lavoro marittimi dell'obbligo di istituzione del Libro Unico.

Rispondendo ad una specifica istanza di interpello in merito, avanzata da Confitarma, da Fedarlinea e da Federpesca, la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro ha chiarito che i datori di lavoro marittimi sono tenuti "in riferimento al personale componente l'equipaggio della nave, unicamente all'istituzione e tenuta dei ruoli di equipaggio e degli stati paga di bordo" (Direzione Generale per l'attività Ispettiva, Ministero del lavoro Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Risposta Istanza di Interpello, "Risposta istanza di interpello in materia di libri obbligatori – personale componente l'equipaggio della nave", Prot. 25/I/0018454 del 19.12.08), escludendo quindi l'obbligo di istituzione anche del Libro Unico.