

# Una delega per semplificare e Durc smaterializzato\*

di Pierluigi Rausei

Semplificazione del quadro regolatorio, snellimento delle procedure amministrative e armonizzazione del sistema sanzionatorio sembrerebbero essere tre delle parole chiave della nuova riforma del lavoro o piano per il lavoro che va sotto il nome di *Jobs Act*. Tuttavia, almeno per il momento, questi tre importanti capitoli di intervento rimangono nell'alveo delle (pur molto apprezzabili) buone intenzioni, essendo soltanto in parte trasferiti nel decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo, mentre la parte più ampia delle azioni prospettate per macroaree è confluita in un disegno di legge delega, rispetto al quale l'incognita dei tempi del processo parlamentare e legislativo rischia di pesare forse troppo per stimare oggi l'efficienza del programma normativo.

## Smaterializzare il Durc

In assenza del testo del decreto-legge, ci si deve limitare a quanto ufficialmente prospettato all'esito della conferenza stampa dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali. In questo senso, dal documento ufficiale pubblicato sul sito del Ministero del Welfare (*Jobs Act: le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*) si evince che, accanto alle misure per snellire l'apprendistato di primo e secondo livello e per

---

\* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

ampliare le possibilità di utilizzo del contratto a tempo determinato, il decreto-legge ospita disposizioni atte ad operare una semplificazione in merito al «Documento unico di regolarità contributiva» (di seguito «Durc») per conseguire l'immediata e completa "smaterializzazione" del documento, allo scopo di superare "l'attuale sistema che impone ripetuti adempimenti burocratici alle imprese".

Il Durc nasce quale certificazione unificata relativa alla regolarità dei versamenti di contributi previdenziali e assistenziali, nonché dei premi assicurativi, da parte delle imprese edili, appaltatrici di lavori pubblici e privati, rilasciata dalle Casse Edili, in forza di una convenzione fra le stesse e i due Istituti, Inps e Inail, titolari della gestione delle forme di assistenza e previdenza obbligatorie del settore. In questo senso, il Durc consente di comprovare lo stato di regolarità di un'impresa, in materia previdenziale, ai fini del regolare affidamento dei lavori, mediante l'acquisizione e la produzione di un solo documento, che, data la sua peculiare efficacia e finalità, non può essere sostituito da una autodichiarazione dell'interessato (così il Ministero del Lavoro nella Circolare n. 12 del 12 giugno 2012).

In seguito, il Durc è stato esteso, per effetto dell'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 a tutte le attività e a tutti i settori, a far data dal 1° luglio 2007, al fine di godere dei «benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale» che sono subordinati, appunto, «al possesso, da parte dei datori di lavoro, del Documento unico di regolarità contributiva», secondo l'esplicito dettato normativo. Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 24 ottobre 2007 (attuativo dell'art. 1, comma 1176, della legge n. 296/2006), dal 30 dicembre 2007, si è avuta una profonda modifica nel sistema di tutele e garanzie preventive che il Legislatore ha posto in capo agli operatori, un sistema che trova nella certificazione della regolarità contributiva una frontiera invalicabile, posta quasi a baluardo difensivo del lavoro, valutato nella prospettiva dei suoi quattro tradizionali pilastri: sicurezza, retribuzione, contribuzione e tutela.

La Circolare 30 gennaio 2008, n. 5 del Ministero del lavoro evidenziò i quattro momenti essenziali nei quali si sviluppa la relazione fra azienda e Durc: analisi preliminare dei benefici e delle agevolazioni godute; verifica del possesso dei requisiti di regolarità; constatazione dell'assenza di elementi ostativi e inibenti; segnalazione agli Istituti previdenziali e agli organismi bilaterali interessati delle conclusioni sanzionatorie definitive ostative.

La complessità del procedimento e la gravità della crisi economica finanziaria che ha interessato il nostro Paese subito dopo l'avvento generalizzato del Durc

ha spinto il Legislatore, negli anni immediatamente successivi, ad avviare progressivamente forme ampie di semplificazione e di smaterializzazione. Così l'art. 16-*bis*, comma 10, del decreto-legge n. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2/2009, stabilì che le stazioni appaltanti pubbliche dovevano acquisire d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il Durc, mentre l'art. 14, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, ha disposto l'acquisizione d'ufficio da parte delle amministrazioni pubbliche anche con riguardo ai lavori privati.

Inoltre con il decreto ministeriale 13 marzo 2013 si è disposto, in attuazione dell'art. 13-bis del decreto-legge n. 52/2012, convertito in legge n. 94/2012, circa la possibilità per le imprese con irregolarità contributive accertate di ottenere comunque il Durc regolare con una certificazione che attesta la sussistenza e l'importo di crediti certi, liquidi ed esigibili nei confronti di pubbliche amministrazioni di importo almeno pari ai versamenti contributivi mancanti. Mentre con l'art. 31 del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013, sono state inserite ulteriori importanti semplificazioni procedurali.

Peraltro dal 1° luglio 2013, per effetto del DPCM 22 luglio 2011 che ha attuato sul punto il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), tutte le comunicazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni sono state smaterializzate ed avvengono esclusivamente utilizzando tecnologie informatiche e telematiche.

Ne consegue che, in attesa di poter leggere il testo del decreto-legge varato dal Governo, il Durc oggi già smaterializzato potrebbe ricevere dal Legislatore una ulteriore e definitiva spinta di semplificazione volta a consentire il rilascio automatico del Durc regolare a fronte di crediti capienti certi, liquidi ed esigibili, senza orpelli procedurali, ovvero anche, ma troppo presto per dirlo, l'attestazione automatica di regolarità contributiva mediante il Durc rilasciato a mezzo PEC all'impresa senza tempi di istruttoria e senza lungaggini procedurali.

Se il decreto-legge *Jobs Act* contenesse tali misure si tratterebbe di una importante innovazione legislativa, a fronte dei molteplici interventi normativi di modifica che hanno reso il quadro regolatorio di riferimento complesso e farraginoso, anche per la duplice esigenza di preservare il valore del Durc quale certificazione di regolarità degli obblighi previdenziali temperando le evidenti esigenze di semplificazione temporale e procedurale.

## Semplificare procedure e adempimenti

Sotto altro e più ampio profilo, il disegno di legge delega *Jobs Act* contiene una fondamentale delega volta a perseguire obiettivi di “*semplificazione e razionalizzazione delle procedure*” in materia di “*costituzione e gestione dei rapporti di lavoro*”, nella prospettiva precipua di “*ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese*”.

L’operazione di semplificazione e di de-regolazione sembra inserirsi a pieno titolo nel contesto delle procedure di misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese italiane, già avviate nel 2008 allorquando dall’esito della misurazione venne introdotto il Libro unico del lavoro, abolendo i libri matricola e paga generali e speciali, con un notevole risparmio per i datori di lavoro.

Per la nuova azione di semplificazione e di abbattimento degli oneri amministrativi, in attesa di poter leggere il testo del disegno di legge, la delega dovrebbe una serie di sette principi e criteri direttivi che dovranno orientare l’intervento del Governo quale legislatore delegato.

Il primo principio di delega (*lettera a*) attiene, appunto, alla razionalizzazione e alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti “*connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro*”, con lo specifico obiettivo di “*dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico ed amministrativo*”. Sul punto gli interventi possibili sono molteplici e l’obiettivo del dimezzamento degli oneri burocratici è davvero a portata di mano:

- *snellimento del sistema delle comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro* (modelli UniLav, UniSomm ecc.), giacché senza alcun abbassamento di tutele sostanziali si possono ridurre le informazioni obbligatorie a quattro soltanto: codice fiscale datore di lavoro, codice fiscale lavoratore, data di inizio del rapporto di lavoro, tipologia del rapporto di lavoro; tutte le restanti informazioni oggi obbligatoriamente richieste (CCNL applicato, orario di lavoro, retribuzione/compenso, luogo di lavoro, recapiti e indirizzi delle parti ecc.) possono essere ricavate senza fatica dal Libro unico del lavoro e dalla denuncia mensile UniEmens;
- *snellimento del sistema delle comunicazioni obbligatorie telematiche di cessazione del rapporto di lavoro*, anche qui senza abbassamento di tutele sostanziali si possono ridurre le informazioni obbligatorie a tre soltanto: codice fiscale datore di lavoro, codice fiscale lavoratore, data di cessazione del rapporto di lavoro;

- *eliminazione degli obblighi di convalida delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali* ad eccezione degli eventi che necessitano particolare tutela (maternità, paternità e matrimonio): la cancellazione di questo obbligo non danneggia in alcun modo la tutela sostanziale delle lavoratrici e dei lavoratori posto che tutti gli adempimenti potranno essere telematici in attuazione delle lettere d) ed f);

- *eliminazione dell'obbligo di presentazione del prospetto informativo annuale per il collocamento obbligatorio*, nessun abbassamento di tutele sostanziali in quanto le informazioni necessarie a determinare la quota d'obbligo (numero lavoratori in forza computabili) possono essere ricavate automaticamente dal sistema semplificato delle comunicazioni obbligatorie;

- *eliminazione del registro degli infortuni* (la cui abrogazione è ancora "sospesa" pur essendo già prevista dal d.lgs. n. 81/2008), senza nessuna minorazione per le tutele sostanziali, stante la ricavabilità delle informazioni dal data base dell'Inail;

- *eliminazione dell'obbligo di autoliquidazione Inail*, nessun abbassamento di tutele sostanziali in quanto le informazioni necessarie a determinare il calcolo dei premi assicurativi, potrebbero essere inserite nella denuncia mensile UniEmens oggi riservata solo all'Inps ma che potrebbe ospitare anche i dati ai fini Inail;

- *eliminazione del prospetto di paga o cedolino* (abrogazione della legge n. 4/1953), senza alcun abbassamento di tutele sostanziali, le informazioni obbligatorie per il lavoratore sono ricavabili dal Libro unico del lavoro.

Col secondo principio di delega (lettera *b*) ci si propone di "*eliminare e semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi*". Tale affermazione si presenta particolarmente oscura, salvo a voler estendere l'ambito di operatività dell'istituto del diritto di interpello di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 124/2004 che consente, appunto, di dirimere questioni controverse mediante disposizioni interpretative. Altrimenti l'operazione di semplificazione potrebbe avvenire in sede legislative con norme di interpretazione autentica relative a fattispecie lavoristiche di particolare complessità e oggetto di contrasti giurisprudenziali e nella prassi amministrativa, come ad esempio nel caso dei lavoratori in trasferta e dei trasfertisti oppure del cosiddetto "tempo tuta" e in ogni ipotesi del tempo impiegato prima di avviare la prestazione lavorativa.

Il terzo principio di delega (lettera *c*) rappresenta un vero e proprio volano per il possibile snellimento delle procedure e dei rapporti fra impresa e pubblica amministrazione. Si tratta della previsione di "*unificare le comunicazioni alle*

*pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi*” con conseguente obbligo per ciascuna amministrazione che detiene l’informazione di trasmetterla alle altre amministrazioni competenti. L’esempio che viene portato nel documento di sintesi reso noto è quello degli infortuni sul lavoro, ma a questo possono aggiungersi tutte le informazioni attinenti al rapporto di lavoro ricevute da Inps (nella denuncia mensile UniEmens) che potrebbero essere automaticamente trasferite a Inail e Ministero del lavoro, anche per snellire le verifiche e i controlli in sede di vigilanza e di ispezione.

Nel quarto criterio (lettera *d*) per l’esercizio della delega trova spazio la promozione delle *“comunicazioni in via telematica e l’abolizione della tenuta di documenti cartacei”*. In questa prospettiva si tratterebbe di implementare le funzionalità del già collaudato sistema di comunicazioni obbligatorie gestito dal Ministero del Lavoro nonché dei portali tematici di Inps e Inail, snellendo i dati ed ampliando le possibilità di comunicazione, con riferimento a tutte le informazioni che possono essere necessarie nei rapporti fra impresa e pubbliche amministrazioni ed anche fra lavoratori e imprese, oltreché fra lavoratori e pubbliche amministrazioni.

Il quinto principio di delega (lettera *e*) riguarda l’armonizzazione del sistema sanzionatorio in materia di gestione dei rapporti di lavoro. La norma prevede la revisione del regime delle sanzioni, *“valorizzando gli istituti di tipo premiale, che tengano conto della natura sostanziale o formale della violazione e favoriscano l’immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita”*. La disposizione riprende letteralmente quanto già previsto dall’art. 1, comma 2, lettera *f*), della *“Delega al Governo per la predisposizione di uno Statuto dei lavori”* sottoposta dall’allora Ministro del Lavoro alle Parti sociali l’11 novembre 2010, volta ad estendere i principi contenuti nella diffida a regolarizzare di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, come modificato dalla legge n. 183/2010, allo scopo di individuare un quadro regolatorio dell’apparato sanzionatorio che punti sulle sanzioni civili (*astreintes*) e riduca al minimo le sanzioni penali (secondo principi di meritevolezza di tutela costituzionalmente rilevante) e razionalizzi le sanzioni amministrative pecuniarie secondo graduazioni che tengano conto della natura formale oppure sostanziale dell’inadempimento datoriale. In questo contesto, peraltro, troverebbe adeguato spazio il rilancio del provvedimento di disposizione (art. 14 del d.lgs. n. 124/2004) con il quale il personale ispettivo potrebbe incidere per ordinare il ripristino di condizioni di regolarità in tutti i casi in cui il nuovo quadro regolatorio non preveda reazioni sanzionatorie immediate. In siffatto ambito di interventi potrebbe trovare spazio anche una rivisitazione complessiva del sistema della vigilanza e dell’ispezione in materia di lavoro e

previdenza sociale chiamato a dare efficace attuazione al nuovo sistema sanzionatorio.

Nel sesto criterio di delega (lettera *f*) si intende individuare specifiche “*modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere, anche in via telematica, tutti gli adempimenti di carattere burocratico e amministrativo connesso con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro*”. Questo profilo sembrerebbe aprire le porte, ad esempio, alla possibilità di un sistema telematico gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in sede centrale e territoriale, che consenta in *open data* e gratuitamente a ciascuna impresa di piccole e medie dimensioni di elaborare il Libro unico del lavoro in forma totalmente telematica, acquisendo in automatico i dati da Inps (così comunicati nella denuncia mensile UniEmens) e procedendo anche mediante autocompilazione. Analogamente i lavoratori potrebbero accedere *on line* al medesimo sistema telematico gratuito per presentare le proprie dimissioni o accordare la risoluzione consensuale al rapporto ovvero comunicare l’avvio di una procedura di conciliazione o anche difendersi in un procedimento disciplinare.

L’ultimo dei principi di delega (lettera *g*) riguarda la “*revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino*” di cui al decreto ministeriale 10 ottobre 2005, e in tale prospettiva l’intervento legislativo appare pienamente in linea con quanto già delineato dall’art. 2 del decreto-legge n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, rispetto al quale, tuttavia, si ritiene che il nuovo intervento di revisione possa portare ad una effettiva e completa semplificazione nell’utilizzo e nella raccolta di informazioni utili a preservare un profilo fondamentale per un corretto esercizio delle politiche attive e passive del lavoro e per un effettivo adeguamento delle risorse alle esigenze del mercato del lavoro.