

Ministero del Lavoro e delle Previdenza sociale
circolare 29 marzo 2007 prot. 25/SEGR/ 0004024

Oggetto: art. 1, comma 1178, L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007) – omessa istituzione e omessa esibizione libri matricola e paga – indicazioni operative al personale ispettivo.

Con la legge Finanziaria 2007, il Legislatore ha introdotto una serie di disposizioni volte a ridurre significativamente il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, attraverso misure di incentivazione a percorsi di emersione, misure di generale inasprimento del quadro sanzionatorio in materia di *“lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro”* e misure concernenti gli adempimenti legati alla costituzione e alla gestione del rapporto di

lavoro che favoriscono una semplificazione degli accertamenti in ordine alla regolarità della manodopera occupata.

Relativamente a tale ultimo aspetto assumono particolare rilievo sia le disposizioni che prevedono il nuovo regime delle comunicazioni di assunzione, variazione o cessazione dei rapporti di lavoro (v. in proposito nota 4 gennaio 2007, prot. n. 13/Segr/0000440 e nota 14 febbraio 2007, prot. n. 13/SEGR/0004746), sia la previsione che ha introdotto uno specifico regime sanzionatorio concernente *“l’omessa istituzione e l’omessa esibizione dei libri di matricola e di paga”* (art. 1, comma 1178, L. n. 296/2006).

Per quanto attiene alle comunicazioni obbligatorie ed in particolare alla comunicazione di assunzione preventiva, l’adempimento acquista una valenza sicuramente diversa rispetto alla disciplina precedente in quanto, essendo anteriore alla instaurazione del rapporto, non risponde più ad una logica di mero monitoraggio del fenomeno occupazionale ma rappresenta un sostanziale strumento di verifica immediata della regolare costituzione del rapporto di lavoro.

Analoghe osservazioni attengono agli obblighi di istituzione e tenuta dei libri di matricola e di paga, per i quali la previsione di inasprimento delle relative sanzioni va inserita nel più generale contesto normativo di cui agli artt. 20, 21 e 26 del D.P.R. n. 1124/1965 e coordinata altresì con gli altri obblighi previsti dallo stesso D.P.R..

Va in proposito ricordato che le richiamate previsioni stabiliscono un obbligo di *“tenuta”* della citata documentazione – ossia un obbligo di istituzione di un libro di matricola e di paga secondo specifiche modalità e caratteristiche – nonché un obbligo di esibizione degli stessi al personale ispettivo nel *“luogo in cui si esegue il lavoro”*, correlato ad un divieto di *“rimozione”* anche temporanea dei libri dal luogo di lavoro.

Precedentemente all’entrata in vigore della legge Finanziaria – e quindi prima della introduzione della comunicazione preventiva di assunzione e del nuovo quadro sanzionatorio in materia di tenuta dei libri di matricola e di paga – detti adempimenti consentivano solo indirettamente l’accertamento di fenomeni di lavoro *“nero”* o irregolare, mediante l’incrocio delle comunicazioni di assunzione con le relative scritturazioni contenute nei libri obbligatori. Con la Finanziaria 2007 il Legislatore sembra invece aver individuato nella comunicazione preventiva lo strumento fondamentale e di più immediata evidenza per la verifica della regolare costituzione del rapporto di lavoro in quanto consente, senza margini di dubbio, la formalizzazione nei confronti della pubblica amministrazione della volontà del datore di lavoro di assumere il lavoratore.

Partendo da tali considerazioni si ritiene opportuno fornire alcune indicazioni, condivise con gli Istituti previdenziali, sulla corretta applicazione in sede di vigilanza delle nuove previsioni sanzionatorie in materia di libri di matricola e di paga, nonché sul coordinamento delle stesse con la previgente disciplina di cui al D.P.R. n. 1124/1965, cercando di evidenziare gli elementi costitutivi

e le finalità delle relative fattispecie e di comprendere la *ratio* dell'inasprimento delle sanzioni amministrative, tenuto conto che l'introduzione della comunicazione preventiva sembrerebbe, come detto, assumere un ruolo fondamentale ai fini della verifica della regolare costituzione del rapporto di lavoro.

1. Omessa istituzione del libro di matricola e del libro di paga

L'omessa istituzione del libro di matricola e del libro di paga, punita con la sanzione amministrativa da € 4.000 ad € 12.000 ai sensi del comma 1178 della Finanziaria 2007, riguarda **le ipotesi in cui il datore di lavoro sia del tutto sprovvisto di tali documenti** (e non l'ipotesi in cui li abbia semplicemente rimossi dal luogo di lavoro) ovvero **abbia in uso documenti non vidimati dagli Istituti previdenziali ovvero non dichiarati conformi all'originale da parte del consulente del lavoro, da altro professionista abilitato o dallo stesso datore di lavoro**, nei casi e con le modalità specificate al § 3.

Non rientra invece in tali fattispecie l'ipotesi in cui il personale ispettivo accerti una vidimazione tardiva dei libri stessi e cioè l'ipotesi in cui la data di vidimazione (o di dichiarazione di conformità) risulti posteriore rispetto alla data di assunzione del primo lavoratore iscritto. Tale circostanza – riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 26 del D.P.R. n. 1124/1965, secondo il quale *“il libro di matricola e il libro di paga debbono essere legati e numerati in ogni pagina e, prima di essere messi in uso, debbono essere presentati all'istituto assicuratore (...)”* – non integra la violazione della *“mancata istituzione”* (il non aver mai istituito i libri o il non averli mai fatti vidimare o dichiarare conformi all'originale) ma la meno grave ipotesi di irregolare tenuta della documentazione obbligatoria, punita con una sanzione da € 125 ad € 770 (soggetti assicurati INAIL) e da € 25 ad € 150 (soggetti non assicurati INAIL), importi comunque quintuplicati in forza del disposto di cui all'art. 1, comma 1177, della Finanziaria.

Va da ultimo sottolineato che in ordine all'illecito in esame – in considerazione dell'automa valenza dell'adempimento in questione nonché del bene giuridico protetto dalla norma rappresentato dalla esigenza di *“certezza pubblica”* relativa alla regolare costituzione dei rapporti di lavoro posti in essere nel tempo – non si ritiene configurabile la *“connessione”* con i profili di eventuale inadempimento contributivo riferito ai lavoratori occupati e, pertanto, va sempre contestato anche in presenza di irregolarità legate a fenomeni di evasione o omissione contributiva.

2. Omessa esibizione e rimozione dei libri obbligatori

L'omessa esibizione e la rimozione dei libri obbligatori dal luogo di lavoro appaiono riconducibili alla previsione dell'art. 21 del D.P.R. n. 1124/1965, secondo il quale *“il libro di paga e quello di matricola debbono essere presentati nel luogo in cui si esegue il lavoro, ad ogni*

richiesta, agli incaricati dell'Istituto assicuratore: a tal fine i libri non possono essere rimossi, neanche temporaneamente, dal luogo di lavoro". Secondo quanto accennato in premessa si pone quindi l'esigenza di individuare l'elemento differenziale fra la condotta della "omessa esibizione" dei libri obbligatori e quella della "rimozione" degli stessi, in quanto non appare più possibile, come avveniva in precedenza, ricondurre entrambe le fattispecie alle medesime conseguenze sanzionatorie, avendo il Legislatore espressamente circoscritto l'inasprimento della sanzione alla sola "omessa esibizione" e non già a quella della mera "rimozione" dei libri, pur trovando le due condotte la loro fonte istitutiva nel citato articolo 21.

Occorre dunque individuare nella fattispecie della omessa esibizione un elemento di differenziazione, quantomeno nelle diverse conseguenze che ne derivano rispetto alla mera rimozione e tali da giustificare il citato inasprimento sanzionatorio. Tale operazione deve peraltro tener conto di quanto detto in premessa, circa la finalità complessiva di tutti gli adempimenti di carattere documentale che il Legislatore ha rielaborato in funzione di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e al fine di realizzare un più immediato riscontro circa la regolarità delle posizioni lavorative oggetto di accertamento.

La *ratio* della previsione normativa che sanziona la "omessa esibizione" del libro di matricola e di paga sembra dunque rispondere all'**esigenza di consentire all'organo di vigilanza di verificare che i lavoratori presenti sul luogo di lavoro siano regolarmente assunti**, in tutte le ipotesi in cui manchi la possibilità di desumere da altra documentazione (*in primis* comunicazione preventiva di assunzione) tale circostanza. Del resto lo stesso art. 21, comma 2, del D.P.R. n. 1124/1965 dispone che il contenuto dei libri obbligatori vada verificato attraverso l'esibizione di altra "notizia complementare" ("libri contabili ed altri documenti" quali, ad esempio, copia delle lettere di assunzione, ricevuta di trasmissione del codice fiscale all'INAIL ecc.).

In tale ottica pertanto **l'omessa esibizione del libro matricola o del libro paga va configurata come condotta – sia essa dolosa o colposa – volta a non consentire all'organo di vigilanza di effettuare la citata verifica sulla regolare costituzione dei rapporti di lavoro**. Tale fattispecie pertanto non si configura qualora il personale di vigilanza possa, attraverso l'esame di altra idonea documentazione (*in primis* la comunicazione preventiva di assunzione, ma anche la denuncia nominativa degli assicurati o la lettera di assunzione con indicazione degli estremi di registrazione sul libro matricola), effettuare nel corso dell'accesso ispettivo la verifica anzidetta.

Si rileva inoltre che l'autonoma evidenziazione della condotta di "omessa esibizione" come sopra descritta – volta ad incentivare un comportamento datoriale che permetta comunque la **verifica della regolarità dei rapporti di lavoro al momento dell'accesso, da parte dell'organo di vigilanza, sul luogo di lavoro** – ben si concilia con la previsione sanzionatoria di cui all'art. 3, commi 3 e ss., D.L. n. 12/2002 (conv. da L. n. 73/2002 e sostituito dall'art. 36 *bis* del D.L. n.

223/2006, conv. da L. n. 248/2006) che punisce l'occupazione di lavoratori "non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria", la cui applicazione è subordinata, per l'appunto, alla presenza o meno sul luogo di lavoro di documentazione in grado di comprovare la regolarità dei rapporti di lavoro posti in essere, documentazione che non è esclusivamente rappresentata dai libri obbligatori.

Ciò stante, in presenza di altra documentazione che consenta al personale ispettivo di verificare tempestivamente e con assoluta certezza la regolarità dei rapporti instaurati, la mancata presenza sul luogo di lavoro dei libri di matricola e di paga integra la fattispecie della **mera rimozione dei libri stessi**, sanzionata con un importo da € 125 ad € 770 per i soggetti assicurati INAIL e da € 25 ad € 150 per i soggetti che occupano personale non tenuto alla assicurazione INAIL (importi da ultimo quintuplicati ex art. 1, comma 1177, della Finanziaria 2007).

Come nelle ipotesi di omessa istituzione, va peraltro sottolineato che anche per l'illecito in esame non appare configurabile evidentemente una eventuale "connessione" con evasioni od omissioni contributive.

3. Unicità dei libri e copie conformi

Come noto, il D.P.R. n. 1124/1965 ha introdotto il **principio della unicità dei libri di matricola e di paga**, principio al quale è necessario attenersi per una maggiore semplificazione sia dei relativi adempimenti, sia dei controlli da parte del personale ispettivo.

Va tuttavia considerata l'eventualità in cui l'azienda abbia più unità produttive o le ipotesi di **attività di breve durata** – ossia le attività caratterizzate da mobilità o svolta in sedi con pochi lavoratori e priva di adeguata attrezzatura amministrativa, come frequentemente avviene nel settore dell'edilizia e dell'impiantistica – nelle quali è materialmente impossibile esibire i libri obbligatori presso ciascun "luogo in cui si esegue il lavoro", così come prevede l'art. 21 del D.P.R. n. 1124/1965.

In tali casi, al fine di conciliare le citate esigenze di semplificazione con quelle di controllo da parte del personale ispettivo, **si ritiene che gli originali dei libri matricola e paga possano essere tenuti presso la sede legale dell'impresa che provvederà invece a tenere, presso ciascun "luogo in cui si esegue il lavoro", una copia (anche fotostatica e per estratto) di tale documentazione, dichiarata conforme all'originale** così come di seguito specificato.

Al riguardo, occorre fornire alcuni chiarimenti e distinguere le ipotesi in cui i datori di lavoro si avvalgano di un consulente del lavoro o di altro professionista di cui alla L. n. 12/1979, dalle ipotesi in cui gestiscano personalmente o tramite propri addetti il personale aziendale.

Nel primo caso si ricorda che – anche in virtù di quanto previsto dall'art. 5 della citata L. n. 12/1979 secondo cui i libri obbligatori possono essere tenuti presso lo studio dei consulenti del

lavoro o degli altri professionisti di cui all'art. 1 della medesima legge a condizione che siano *“tenuti sul luogo di lavoro, a disposizione degli incaricati alla vigilanza, una copia del libro di matricola ed un registro sul quale effettuare le scritturazioni (...)”* – si ritiene, ai fini di una maggiore semplificazione degli adempimenti in materia, **che le copie presenti sul luogo di lavoro possano essere dichiarate quali copie conformi all'originale dal professionista di cui si avvale il datore di lavoro, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo detenga o meno la documentazione originale (data, timbro e firma autografa del professionista su ogni pagina della copia).**

Resta ovviamente fermo l'obbligo di comunicare preventivamente alla competente Direzione provinciale del lavoro – Servizio Ispezione Lavoro le generalità del professionista al quale è stato affidato l'incarico di custodire i libri obbligatori originali, nonché il recapito dello studio ove sono reperibili detti documenti.

Solo nella ipotesi in cui il datore di lavoro gestisca personalmente o tramite propri addetti il personale aziendale si ritiene ammissibile **che le copie presenti sul luogo di lavoro possano essere dichiarate da quest'ultimo quali copie conformi all'originale (data, timbro e firma autografa del datore di lavoro o del responsabile legale su ogni pagina della copia).**

Va peraltro sottolineato che non è necessario ripetere la citata dichiarazione di conformità ogniqualvolta siano effettuati “aggiornamenti” dei libri derivanti da successive assunzioni e cessazioni dei rapporti di lavoro, aggiornamenti che potranno essere effettuati anche direttamente sulle copie e contestualmente riportati sugli originali.

Ne deriva **che** eventuali difformità che dovessero riscontrarsi tra la copia e la documentazione originale, **successive alla dichiarazione di conformità**, integreranno comunque solo l'illecito di irregolare tenuta dei libri sanzionata in via amministrativa con un importo da € 125 ad € 770 per i soggetti assicurati INAIL e da € 25 ad € 150 per i soggetti che occupano personale non tenuto alla assicurazione INAIL (importi da ultimo quintuplicati ex art. 1, comma 1177, della Finanziaria 2007).

4. Pluralità di violazioni

Si coglie l'occasione per chiarire le conseguenze sanzionatorie, legate alla omessa istituzione, omessa esibizione o rimozione dei libri di matricola e di paga, nelle ipotesi in cui ambedue i documenti non siano istituiti o non siano tenuti sul luogo di lavoro.

Per quanto concerne l'illecito di omessa istituzione, che si realizza nei termini di cui si è detto (il non aver mai istituito i libri o il non averli mai fatti vidimare o dichiarare conformi all'originale), **non può che trovare applicazione una sanzione per ciascun libro non istituito** (sanzione ridotta pari ad € 4.000 per ciascun libro). Tale interpretazione consente **infatti di punire in diversa misura**

chi non abbia mai istituito sia il libro matricola che il libro paga da chi abbia omesso di istituire soltanto uno di tali documenti, senza contare che una diversa interpretazione determinerebbe l'applicazione della sanzione in parola solo nelle ipotesi in cui il datore di lavoro sia totalmente sprovvisto dei libri obbligatori.

Per quanto concerne l'illecito di "*omessa esibizione*" – in considerazione dell'interesse protetto dal Legislatore di consentire al personale ispettivo la verifica sulla correttezza dei rapporti di lavoro instaurati – si ritiene che tale circostanza **dia luogo ad una sola sanzione** che, ridotta ai sensi dell'art. 16 della L. n. 689/1981, è pari a € 4.000. Va peraltro osservato che una diversa interpretazione farebbe necessariamente conseguire all'illecito in parola una sanzione ridotta sempre pari ad € 8.000, giacché in presenza di uno solo dei documenti, sarebbe invece ravvisabile l'illecito della "rimozione" dei libri matricola e paga.

Quanto alla "rimozione", stante il diverso interesse protetto dall'ordinamento e per evitare di porre sullo stesso piano condotte di diversa gravità (rimozione di uno solo o di ambedue i documenti), si ritiene viceversa che **la sanzione trovi applicazione con riferimento a ciascuno di tali documenti** (sanzione ridotta pari ad € 250 o ad € 50 a seconda che il soggetto sia o meno tenuto all'assicurazione INAIL).

5. Provvedimenti sanzionatori posti in essere

Le fattispecie sanzionatorie di omessa istituzione ed omessa esibizione dei libri di matricola e di paga, previste dal comma 1178 della Finanziaria 2007, trovano evidentemente applicazione con riferimento alle condotte poste in essere successivamente all'entrata in vigore della stessa legge.

Pur con riferimento a tali condotte successive al 1° gennaio del corrente anno, qualora il personale ispettivo abbia emanato provvedimenti sanzionatori ai sensi della nuova normativa non in linea con le indicazioni interpretative contenute nella presente lettera circolare – e, in particolare, abbiano ricondotto alla fattispecie della "*omessa esibizione*" condotte in realtà inquadrabili nell'illecito di "rimozione" come sopra specificato – si invitano codesti uffici a voler valutare l'adozione di eventuali procedure di archiviazione degli atti, al fine di non dar luogo ad evidenti disparità di trattamento e di predire contenziosi amministrativi o giudiziari.

RIEPILOGO FATTISPECIE SANZIONATORIE

<p>Omessa esibizione libri obbligatori</p>	<p>Quando non sia possibile verificare, attraverso altra documentazione presente sul luogo di lavoro, la regolare costituzione del rapporto di lavoro</p>	<p>Sanzione amministrativa da € 4.000 ad € 12.000</p>	<p>Non diffidabile ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004</p>
<p>Rimozione dei libri obbligatori</p>	<p>Quando sia comunque possibile verificare, attraverso altra documentazione presente sul luogo di lavoro, la regolare costituzione del rapporto di lavoro</p>	<p>Sanzione amministrativa da € 125 ad € 770 (soggetti assicurati INAIL) ovvero da € 25 ad € 150 (soggetti non assicurati INAIL)</p>	<p>Non diffidabile ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004</p>
<p>Omessa istituzione dei libri obbligatori</p>	<p>Riguarda le ipotesi in cui il datore di lavoro sia del tutto sprovvisto di tali documenti ovvero le ipotesi in cui i libri non siano mai stati vidimati dagli Istituti previdenziali ovvero non risultino dichiarati conformi all'originale</p>	<p>Sanzione amministrativa da € 4.000 ad € 12.000</p>	<p>Non diffidabile ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004</p>
<p>Tardiva vidimazione dei libri obbligatori</p>	<p>Riguarda le ipotesi in cui il personale ispettivo accerti che il libro è stato vidimato prima di essere stato messo in uso (la data di vidimazione è posteriore rispetto alla data di assunzione del primo lavoratore iscritto)</p>	<p>Sanzione amministrativa da € 125 ad € 770 (soggetti assicurati INAIL) ovvero da € 25 ad € 150 (soggetti non assicurati INAIL)</p>	<p>Non diffidabile ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004</p>