

SOGGETTI OBBLIGATI ALLA TENUTA DEI LIBRI REGOLAMENTARI: LIBRO DI MATRICOLA E DI PAGA

Tutti i datori di lavoro, i committenti e gli altri assicuranti sono tenuti all'istituzione, alla compilazione, alla tenuta ed alla conservazione dei libri regolamentari di matricola e paga. In via preliminare sembra opportuno delimitare i confini giuridici di coloro che sono tenuti alla tenuta dei libri in questione.

Datori di lavoro. L'art. 9 D.P.R. 1124/1965 stabilisce che i datori di lavoro soggetti alla normativa in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali sono le persone e gli enti privati o pubblici, compresi lo Stato e gli Enti locali, che nell'esercizio delle attività previste dall'art. 1 del medesimo decreto, occupano persone tra quelle indicate nell'art. 4 T.U. .

Al riguardo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 98 del 2 marzo 1990, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 9 su menzionato nella parte in cui non comprende tra i datori di lavoro soggetti all'assicurazione coloro che occupano persone, tra quelle indicate nell'art. 4, in attività previste dall'art. 1 dello stesso decreto, anche se esercitate da altri. Trattasi del c.d. assistente contrario, cioè di colui che è dipendente e tecnico incaricato dalla impresa appaltatrice.

Pertanto, nella materia dell'assicurazione infortuni sul lavoro e malattie professionali il concetto di datore di lavoro è sicuramente più ampio di quello di imprenditore previsto dal codice civile. Infatti, ai fini dell'assicurazione infortuni non è richiesto l'esercizio professionale di un'attività economica organizzata per la produzione e lo scambio di beni o di servizi , essendo tenuto agli obblighi contributivi anche colui che non è imprenditore.

Committenti. A decorrere dal 16/3/2000 sono soggetti all'obbligo assicurativo i lavoratori parasubordinati indicati all'art. 49, comma 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni e integrazioni (ora art. 34 Legge 21 novembre 2000 n. 342), qualora svolgano le attività previste dall'art. 1 del T.U. o, per l'esercizio delle proprie mansioni, si avvalgano, non in via occasionale, di veicoli a motore da essi personalmente condotti (cfr. art. 5 D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38).

Associanti. Con la sentenza n. 332 del 2-15 luglio 1992 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale -Serie speciale- n. 31 del 22 luglio 1992), la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art. 4 T.U. approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124/1965 e successive modificazioni e integrazioni, nella parte in cui non prevede, fra le persone assicurate, gli associati in partecipazione che prestino opera manuale ovvero non manuale alle condizioni di cui al n. 2 dello stesso art. 4. Per effetto di tale decisione, l'associato in partecipazione che svolga attività lavorativa manuale o di sovrintendenza deve considerarsi soggetto all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Soggetto tenuto alla contribuzione assicurativa è l'associante. Il regime contributivo è quello ordinario con conseguente calcolo del premio in relazione alla retribuzione cosiddetta di ragguglio di cui all'art. 30 , 4° comma, T.U. (sull'argomento vedi Circolare n. 28/74. del 7 maggio 1993). Per quanto concerne l'associato d'opera di un imprenditore artigiano, l'INAIL (cfr. Notiziario INAIL 26 gennaio 1994, n. 55) ha espresso l'opinione per cui a tale associato deve applicarsi la medesima disciplina contributiva prevista per i soci collaboratori artigiani (cioè i premi unitari).

Le agenzie di somministrazione di lavoro (Agenzie per il lavoro). L'Istituto pone a carico delle agenzie di lavoro l'obbligo della tenuta dei documenti di lavoro, e, quindi, anche dei regolamentari libri di matricola e di paga . La cosa, peraltro, è pacifica, atteso che i lavoratori vengono assunti dalle agenzie, le quali, poi, li inviano a lavorare presso le

imprese utilizzatrici a mezzo di appositi contratti. In buona sostanza, si ribadisce che il rapporto di lavoro sorge unicamente tra il lavoratore inviato e l'agenzia di somministrazione.

SOGGETTI ESONERATI DALLA TENUTA DEI LIBRI REGOLAMENTARI.

L'Istituto elenca una serie di soggetti esonerati dalla tenuta dei libri in questione. Tale elencazione è da ritenersi tassativa.

- **I datori di lavoro titolari di aziende individuali artigiane**, che svolgono la loro attività da soli, senza cioè occupare lavoratori dipendenti o collaboratori familiari. Al riguardo si sottolinea che l'obbligo della tenuta dei libri di matricola e di paga, di cui all'art. 20 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, non si applica agli artigiani come soggetti assicurati di cui all'art. 4, n. 3, dello stesso decreto presidenziale (cfr. art. 2 Legge 4 ottobre 1966, n. 840).

- **I soci e i familiari coadiuvanti di impresa artigiana** sempre a condizione che l'azienda artigiana non occupi dipendenti. La circolare n. 70 del 22/7/1997 dell'INAIL, stabiliva che nel quadro delle iniziative mirate alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti era stata esaminata la possibilità, per le aziende artigiane che non occupino personale dipendente, di estendere l'esonero dalla iscrizione sui libri paga e matricola, già previsto per il solo titolare, anche ai soci e familiari del datore di lavoro.

- le ditte individuali (nelle aziende commerciali - Terziario) che non occupino lavoratori dipendenti, né collaboratori a progetto, né associati in partecipazione. Nel caso ci sia un collaboratore familiare deve essere tenuto il libro matricola ma no il libro paga (NOTA INPS DI FORLI' DEL 02 APRILE 2007)

- le società di persone che non occupino dipendenti, il libro matricola deve essere istituito per l'iscrizione di tutti i soci partecipanti, ma non deve essere tenuto il libro paga (NOTA INPS DI FORLI' DEL 02 APRILE 2007)

- **i soggetti che si avvalgono dell'elaborazione e conservazione dei dati su supporti informatici**, nel rispetto delle condizioni a tal fine specificatamente previste (cfr. art. 3 del DPR n., che ha abrogato l'art. 22 del DPR n. 1124/1965; Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 33/03 del 20 ottobre 2003);

- **le imprese italiane per i lavoratori italiani operanti presso sedi ubicate all'estero** (cfr. Lett. circ. del Ministero del Lavoro n. 5306 del 16 novembre 1991)

- **le Pubbliche Amministrazioni** che provvedono alle prescritte registrazioni con fogli o ruoli paga.

MOMENTO DI INSORGENZA OBBLIGO DI TENUTA

L'obbligo di istituire i libri obbligatori insorge immediatamente prima della messa in uso degli stessi (art. 20, D.P.R. n. 1124/1965), che coincide con la data di inizio delle prestazioni lavorative da parte del personale soggetto all'obbligo assicurativo. Trattasi pertanto **di illecito istantaneo con effetti permanenti.**

SOGGETTI DA ISCRIVERE SUL LIBRO DI MATRICOLA E DI PAGA

Ai sensi dell'art. 20 T.U. i datori di lavoro soggetti all'obbligo dell'assicurazione infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali debbono tenere:

1) un libro di matricola nel quale siano iscritti, nell'ordine cronologico della loro assunzione in servizio e prima

dell'ammissione al lavoro, tutti i prestatori d'opera di cui all'art. 4 T.U.. Il libro di matricola deve indicare, 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;

2) un libro di paga il quale, per ogni dipendente, deve indicare il cognome, il nome e il numero di matricola; il numero delle ore in cui ha lavorato in ciascun giorno, con indicazione distinta delle ore di lavoro straordinario; la retribuzione effettivamente corrispostagli in danaro e la retribuzione corrispostagli sotto altra forma.

Nel caso in cui al prestatore d'opera sia corrisposta una retribuzione fissa o a giornata intera o a periodi superiori, è segnata solo la giornata di presenza al lavoro.

Per ogni apprendista o dipendente comunque minore degli anni diciotto, oltre la retribuzione effettiva ad esso eventualmente corrisposta, è indicata la retribuzione della qualifica iniziale prevista per le persone assicurate di età superiore agli anni diciotto non apprendisti occupate nella medesima lavorazione, cui gli apprendisti o i minori sono addetti e comunque una retribuzione non inferiore a quella più bassa stabilita dal contratto collettivo di lavoro per prestatori d'opera di età superiore ai diciotto anni della stessa categoria e lavorazione.

Si sottolinea che, inoltre, i datori di lavoro sono tenuti, nell'effettuare le registrazioni sui libri di paga ai sensi dell'art. 20 T.U., a raggruppare gli operai addetti alle lavorazioni implicanti il rischio della silicosi e dell'asbestosi, secondo la loro adibizione ai singoli reparti delle lavorazioni medesime (cfr. 156 T.U.).

Altri soggetti da iscrivere a libro paga e matricola. Devono essere iscritti il **coniuge**, i **figli**, anche naturali o adottivi, gli **altri parenti**, **gli affini**, **affiliati** e gli **affidati** del datore di lavoro che prestano con o senza retribuzione alle di lui dipendenze opera manuale, ed anche non manuale purché sovrintendono al lavoro di altri, i **soci delle cooperative** e i **soci di ogni altro tipo di società**, anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata, i quali prestino opera manuale, oppure non manuale purché sovrintendono al lavoro di altri (cfr. art. 23 e 30 T.U.).

Se ai suddetti soggetti non è corrisposta retribuzione e non sia concordata una retribuzione convenzionale, si procede a norma dell'art. 30 T.U.

Lavoratori parasubordinati. Anche per i lavoratori parasubordinati sussiste l'obbligo di tenuta dei libri paga e matricola. In proposito, è stata riconosciuta la possibilità di tenere per i suddetti lavoratori libri matricola e paga distinti (cfr. Ministero del lavoro Nota del 2 gennaio 2001). L'INAIL ribadisce che - a prescindere dal sistema di tenuta utilizzato e dal fatto che si adottino libri unici o separati da quelli degli altri dipendenti - le registrazioni relative ai collaboratori coordinati e continuativi devono comunque contenere i dati anagrafici e fiscali del collaboratore e le informazioni relative al contratto (data e compenso pattuito), tenendo, poi, presente che, per quanto concerne il solo libro paga, le registrazioni stesse devono contenere il totale dei compensi erogati, gli oneri contributivi e fiscali addebitati al lavoratore, nonché le detrazioni fiscali di spettanza che sono state applicate. Nel caso di tenuta unificata dei libri di matricola e paga per tutti i lavoratori (subordinati e parasubordinati), a richiesta degli organi di vigilanza ispettiva dovrà, comunque, essere possibile riepilogare, distintamente e in ordine cronologico, le assunzioni dei lavoratori subordinati e gli incarichi di collaborazione affidati ai parasubordinati. Tali disposizioni si applicano integralmente ai lavoratori a progetto e occasionali di cui al D.Lgs. 276/2003 (riforma Biagi).

- Gli insegnanti e gli alunni delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, che attendano ad esperienze tecnico-scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro; gli istruttori e gli allievi dei

corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti, nonché i preparatori, gli inservienti e gli addetti alle esperienze ed esercitazioni tecnico-pratiche o di lavoro

- I ricoverati in case di cura, in ospizi, in ospedali, in istituti di assistenza e beneficenza quando, per il servizio interno degli istituti o per attività occupazionale, siano addetti ad uno dei lavori indicati nell'art. 1, nonché i loro istruttori o sovrintendenti nelle attività stesse.

- I detenuti in istituti o in stabilimenti di prevenzione o di pena, quando, per il servizio interno degli istituti o stabilimenti, o per attività occupazionale, siano addetti ad uno dei lavori indicati nell'art. 1 del T.U., nonché i loro istruttori o sovrintendenti nelle attività stesse.

- Per i lavoratori a domicilio si applicano le disposizioni della legge 13 marzo 1958, n. 264, e del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1959, n. 1289.

- I commessi viaggiatori, i piazzisti e gli agenti delle imposte di consumo che, pur vincolati da rapporto impiegatizio, per l'esercizio delle proprie mansioni si avvalgono non in via occasionale di veicoli a motore da essi personalmente condotti

- I sacerdoti, i religiosi e le religiose che prestino opera retribuita manuale, o anche non manuale sovrintendendo il lavoro altrui, alle dipendenze di terzi diversi dagli enti ecclesiastici e dalle associazioni e case religiose di cui all'art. 29, lettera a) e b), del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, anche se le modalità delle prestazioni di lavoro siano pattuite direttamente tra il datore di lavoro e l'ente cui appartengono le religiose o i religiosi o i sacerdoti occupati e se la remunerazione delle prestazioni stesse sia versata dal datore di lavoro all'ente predetto

- Per quanto riguarda la navigazione e la pesca, sono compresi nell'assicurazione i componenti dell'equipaggio, comunque retribuiti, delle navi o galleggianti anche se eserciti a scopo di diporto

- I lavoratori dell'area dirigenziale (art. 4 D.Lgs. n. 38/2000)

- Gli sportivi professionisti (art. 6 D.Lgs. n. 38/2000)

- Gli associati in partecipazione, non artigiani.

LIBRI PAGA E MATRICOLA IN RIFERIMENTO ALLA PAT

Il libro matricola ed il libro paga sono unici per ogni azienda, per cui devono essere vidimati in riferimento ad una PAT in corso presso l'Istituto medesimo, anche quando, essendo l'attività in più luoghi, l'azienda è titolare di più PAT (nota INAIL 8 giugno 2007).

L'Istituto si riserva la facoltà di autorizzare in casi speciali il datore di lavoro a tenere più libri paga e matricola, tutti vidimati, con l'obbligo di istituire libri riassuntivi.

LUOGO DI TENUTA DEI LIBRI

Sia l'originale del libro matricola, sia quello del libro paga possono essere tenuti presso la sede legale dell'impresa o presso il consulente del lavoro (o altro professionista abilitato ex lege n°12/1979) ai sensi dell'art. 5, comma 3, legge n. 12/1979 . Essendo uno solo l'originale, i datori di lavoro potranno tenere sul luogo di lavoro (anche nei cantieri dell'edilizia e dell'impiantistica di breve durata) delle fotocopie (anche per estratto) sia del libro paga (estratto registro presenze) sia del libro matricola, ovviamente certificate conformi all'originale dal datore di lavoro stesso o dal professionista incaricato. In buona sostanza, il datore di lavoro, pur affidandosi ad un professionista abilitato per tutti o alcuni adempimenti inerenti alla

gestione del rapporto di lavoro, può egli stesso dichiarare la conformità agli originali delle copie dei libri.

APPARATO SANZIONATORIO

1. La maxi-sanzione si applica solo nel caso in cui l'obbligo di istituzione (data di inizio delle prestazioni lavorative di lavoratori soggetti all'assicurazione Inail) è sorto a decorrere dall'1/1/2007.

2. L'illecito di omessa istituzione dei libri obbligatori si realizza quando il datore di lavoro:

-sia del tutto sprovvisto dei libri obbligatori;

-abbia in uso libri obbligatori non vidimati;

-abbia in uso copie (fotocopie o per estratto) non dichiarate conformi all'originale (al riguardo, tuttavia, va precisato che, al fine dell'integrazione dell'illecito in questione, gli ispettori dovranno appurare se gli originali dei libri siano in altro luogo di lavoro o presso lo studio del professionista);

-abbia in uso copie (fotostatiche o per estratto) dichiarate conformi all'originale, ma successivamente sia accertata l'inesistenza dei libri originali.

3. L'illecito di rimozione si realizza quando:

- le copie dei libri non sono dichiarate conformi all'originale, ma viene accertata l'esistenza in altro luogo (azienda o professionista) dei documenti regolarmente vidimati;

- sia accertata la presenza dei libri non vidimati, ma poi vengano trovati in altro luogo (azienda o professionista) documenti regolarmente vidimati.

Il personale ispettivo dovrà concedere all'azienda il tempo necessario affinché la documentazione richiesta possa essere portata in visione (sempre nel limite temporale della permanenza in azienda del personale ispettivo medesimo).

4. L'illecito di omessa esibizione si realizza quando il datore di lavoro non sia in grado di produrre tutta la documentazione prevista al punto 3).

5. La sanzione da € 4000 a € 12000 si applica soltanto se l'obbligo della messa in uso decorre dal 1° gennaio 2007.

Riferimenti normativi e circolari

Art. 1, comma 1178 , legge n. 296 del 27.12.2006.

Artt. 20, 21 e 26 del D.P.R. n. 1124/1965

Lettera circolare del 22 maggio 2007 del Ministero del lavoro

Lettera circolare del 29 marzo 2007, del Ministero del lavoro

Nota INAIL del 16 dicembre 2004

Istruzioni operative INAIL dell' 11 aprile 2007

Nota INAIL dell'8 giugno 2007

Il vademecum della Fondazione Studi dopo le precisazioni ministeriali

LE REGOLE PER LA CORRETTA GESTIONE DEI LIBRI PAGA E MATRICOLA

di Luca De Compadri, Commissione Principi Interpretativi Fondazione Studi

L'articolo 1, comma 1178 della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) ha introdotto nel nostro ordinamento significative novità sul regime sanzionatorio in materia di libri paga e matricola. Il Ministero del Lavoro ha fornito gli indirizzi interpretativi con la lettera circolare 29 marzo 2007 e con le istruzioni operative del 22 maggio 2007, le quali chiariscono l'esatta individuazione delle fattispecie, per quanto concerne la loro corretta collocazione nel panorama sanzionatorio lavoristico.

Nella circolare del 29 marzo 2007, si asserisce che gli obblighi di istituzione e tenuta dei libri di matricola e di paga, inaspriti dalla legge finanziaria 2007, vanno inseriti nel più generale contesto normativo di cui agli artt. 20, 21 e 26 del D.P.R. n. 1124/1965, dal combinato disposto dei quali articoli già emergono:

- sia un obbligo di "tenuta" della citata documentazione, inteso come un obbligo di istituzione di un libro di matricola e di paga secondo specifiche modalità e caratteristiche;
- sia un obbligo di esibizione degli stessi libri al personale ispettivo nel "luogo in cui si esegue il lavoro";
- sia un divieto di "rimozione" anche temporanea dei libri dal luogo di lavoro.

La disposizione in vigore dal 1° gennaio 2007 prevede che *“L’omessa istituzione e l’omessa esibizione dei libri di matricola e di paga previsti dagli articoli 20 e 21 del testo unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e dall’articolo 134 del regolamento di cui al regio decreto 28 agosto 1924, n. 1422, sono punite con la sanzione amministrativa da euro 4.000 ad euro 12.000”*.

L'inasprimento del regime sanzionatorio si inserisce nell'ambito di una serie di iniziative avviate dal Governo per contrastare il lavoro irregolare.

Ne consegue che, per una corretta interpretazione della tipologia di condotta illecita del datore di lavoro occorre valutare in modo sistematico anche altri strumenti individuati dal legislatore per contrastare il lavoro irregolare.

Infatti, non può ritenersi irregolare il rapporto di lavoro che in base alle norme vigenti è conosciuto (o conoscibile) dalla pubblica amministrazione, anche solo parzialmente.

Pertanto, sono strumenti che aiutano a contrastare il lavoro irregolare:

- la denuncia nominativa degli assicurati da effettuare contestualmente all'inizio del rapporto di lavoro;
- la comunicazione di assunzione anticipata all'inizio del rapporto di lavoro
- gli obblighi di informazione da effettuarsi ai sensi del D.Lgs. 152/1997, da cui risulta il numero di iscrizione sul libro matricola
- ogni altra documentazione che attesti la sussistenza del rapporto di lavoro.

Come detto, le disposizioni contenute negli articoli 20, 21 e 26 del DPR 1124/1965 non hanno subito modifiche da parte della legge Finanziaria 2007 e, pertanto, in tema di libri obbligatori, permangono i seguenti precetti:

- obbligo di “istituzione”;
- obbligo di “esibizione” al personale ispettivo nel luogo in cui si esegue il lavoro;
- divieto di “rimozione” anche temporanea dal luogo di lavoro.

Il **libro matricola** si intende il documento che può essere istituito solo in forma cartacea (sono legittime le ipotesi di conservazione meccanografica espressamente autorizzate dalla Direzione Provinciale del lavoro).

Il **libro paga**, per le aziende che elaborano il cedolino paga, in autonomia o per tramite di un consulente del lavoro, con il sistema laser e/o modulo continuo, è rappresentato dai sistemi **certificati di rilevazione delle presenze (tra cui il libro presenze)**.

Omessa istituzione

A norma dell'art. 26 del D.P.R. n. 1124/1965 *“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(...)”*.

L'azienda che non adempie a tale obbligo incorre nella condotta illecita di “omessa istituzione” sanzionata con la misura prevista dal comma 1178.

Nella circolare del 29 marzo 2007 citata, si precisa che l'omessa istituzione del libro di matricola e del libro di paga, punita con la sanzione amministrativa da euro 4.000 ad euro 12.000 ai sensi del comma 1178 della Finanziaria 2007, riguarda le ipotesi in cui il datore di lavoro:

- a) sia del tutto sprovvisto di tali documenti (e non l'ipotesi in cui li abbia semplicemente rimossi dal luogo di lavoro);
- b) 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.

Orbene, onde chiarire meglio il concetto giuridico di omessa istituzione dei libri obbligatori, nelle Istruzioni operative del 22 maggio 2007, si stabilisce che l'illecito in esame si realizza qualora tale documentazione non sia stata materialmente istituita o non sia mai stata vidimata dall'Istituto assicuratore. La puntualizzazione è di assoluta importanza, in quanto collega la fattispecie in esame alla mancata istituzione soltanto del libro originale e non della semplice copia dello stesso. Qualora nel corso dell'accertamento ispettivo siano rinvenuti libri privi di vidimazione, ma sia comunque accertata l'esistenza altrove (presso la sede principale o una delle altre eventuali sedi ovvero anche presso lo studio del professionista di cui si avvale il datore di lavoro) l'esistenza di documenti originali vidimati non si realizza l'illecito di omessa istituzione ma trova applicazione, secondo i criteri previsti dalla lettera circolare del 29 marzo 2007 su menzionata, o l'illecito di omessa esibizione (cfr. art.1, comma 1178, l. n. 296/2007) o l'illecito di rimozione dei libri stessi (cfr. art. 21 del D.P.R. n. 1124/1965).

Giova ricordare che, secondo la circolare del 29 marzo 2007 suddetta, non rientra invece nella fattispecie di omessa istituzione l'ipotesi in cui il personale ispettivo accerti una vidimazione tardiva dei libri obbligatori 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 va ricondotta nell'ambito applicativo dell'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 euro 125 ad euro 770 (soggetti assicurati INAIL) e da euro 25 ad euro 150 (soggetti non assicurati INAIL), importi comunque quintuplicati in forza del disposto di cui all'art. 1, comma 1177, della Finanziaria.

Il Ministero, poi, chiarisce che l'illecito della mancata istituzione dei libri obbligatori (cfr. art. art.1, comma 1178, l. n. 296/2007) ha natura istantanea con effetti permanenti. Ne deriva che, insorgendo l'obbligo di istituzione immediatamente prima della messa in uso ai sensi dell'art. 20 D.P.R. 1124/1965), in caso di violazione dell'obbligo medesimo trova applicazione la sanzione amministrativa in vigore al momento della commissione dell'illecito. Pertanto, la massimizzazione, introdotta con la finanziaria 2007, prevista nella misura da 4.000 a 12.000 euro, deve essere applicata soltanto se l'obbligo della messa in uso decorre dal 1° gennaio 2007.

Omissa esibizione

L'art. 21 del D.P.R. n. 1124/1965, stabilisce che *“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”*.

In passato la condotta di omessa esibizione e rimozione temporanea dei libri dal luogo di lavoro erano sanzionati nella stessa misura.

La lettera circolare del Ministero del lavoro, a seguito dell'introduzione del comma 1178, interpreta in modo innovativo il passaggio contenuto nel suddetto articolo 21 distinguendo il precetto di omessa esibizione da quello di rimozione temporanea.

La circolare non consente la rimozione temporanea dei libri obbligatori anche se a seguito di rilascio di un'attestazione da parte di un professionista.

Una diversa interpretazione avrebbe comportato una palese violazione censurabile dagli organi di controllo del ministero.

La sanzione prevista per la “omessa esibizione” si applica solo nell'ipotesi di condotta illecita grave da parte del datore di lavoro che ostacoli la verifica della regolarità dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro non presentando al personale ispettivo i libri obbligatori.

Come chiarito dal ministero si tratta di **“una 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”**.

In questo specifico caso la lettera circolare del ministero del lavoro ha chiarito che trova applicazione in ogni caso **una sola sanzione** pari a € 4.000.

La indisponibilità momentanea sul luogo di lavoro dei libri obbligatori e di altra documentazione che interessa il rapporto di lavoro non dà luogo all'automatica applicazione della sanzione prevista dal comma 1178.

In questo caso il datore di lavoro attivandosi con i necessari tempi tecnici per far pervenire sul luogo di lavoro i libri e/o documenti richiesti non incorre nella sanzione di omessa esibizione di cui al comma 1178.

In tale circostanza, tenuto conto del chiaro disposto contenuto nell'articolo 21 del DPR 1124/65 che stabilisce il divieto di rimozione anche temporanea, trova applicazione la sanzione 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.

La denuncia nominativa degli assicurati di cui al D.Lgs. 38/2000 costituisce una documentazione idonea ad attestare la sussistenza del rapporto di lavoro e ad evitare l'applicazione del regime sanzionatorio di cui al comma 1178. Infatti, ai fini che qui interessa, non è necessario

produrre un documento completo di ogni informazione che riguarda il contratto ma più semplicemente un documento che attesti l'avvenuta denuncia di avvio del rapporto di lavoro.

In conclusione, dunque, il presupposto che giustifica il provvedimento sanzionatorio grave non è la semplice indisponibilità momentanea dal luogo di lavoro dei libri obbligatori o di altra documentazione, bensì una chiara e sostanziale condotta illecita del datore di lavoro volta ad impedire la verifica della regolarità dei rapporti di lavoro.

Al riguardo, il Ministero precisa (cfr. Istruzioni operative 22 maggio 2007) che l'accertamento circa l'assenza della documentazione obbligatoria e di ogni altra documentazione utile alla verifica della regolare costituzione dei rapporti di lavoro (ad es. comunicazioni di assunzione al Centro per l'impiego, l'invio del codice fiscale all'Inail, lettere di assunzione comprensive del numero di registrazione sul libro matricola) deve tenere conto dei tempi strettamente necessari, perché tale documentazione possa essere portata effettivamente in visione al personale ispettivo nel luogo di lavoro. A tal fine, i datori di lavoro potranno utilizzare sia strumenti informatici sia strumenti telematici. Secondo il Ministero, qualora il datore di lavoro porti in visione, in base a quanto sopra detto, la documentazione richiesta al personale di vigilanza (nel rispetto della tempistica di cui agli articoli 11 e 12 del Codice di Comportamento unitario), dovrà trovare applicazione la sanzione per la rimozione dei libri obbligatori di cui all'art. 21 del D.P.R. n. 1124/1965 (sanzione, che secondo la circolare del 29 marzo 2007 citata trova applicazione con riferimento a ciascuno dei libri obbligatori ed è pari nella misura ridotta ad euro 250 o ad euro 50 a seconda che il soggetto sia o meno tenuto all'assicurazione INAIL).

Tale interpretazione sembra coerente con la ratio della previsione normativa che sanziona la "omessa esibizione" del libro di matricola e di paga, la quale risponde 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 (vedi sopra) questa circostanza.

Pertanto, si può affermare, ribadendo quanto già espresso nella più volte citata circolare del 29 marzo 2006 Min. Lav., che 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 euro 125 ad euro 770 per i soggetti assicurati INAIL e da euro 25 ad euro 150 per i soggetti che occupano personale non tenuto alla assicurazione INAIL (importi da ultimo quintuplicati ex art. 1, comma 1177, della Finanziaria 2007).

Unicità dei libri obbligatori

Il ministero del lavoro ha ribadito un principio di unicità dei libri obbligatori già presente nelle disposizioni di cui al DPR n. 1124/65.

Tuttavia, si è posto il problema delle aziende che svolgono l'attività in unità produttive aggiuntive rispetto a quella principale oppure in caso di apertura di cantieri temporanei (come il settore edile e l'impiantistica).

La circolare afferma che possono essere predisposte delle copie conformi all'originale da parte di un "consulente del lavoro o di altro professionista di cui alla legge n. 12/1979", ovvero in via residuale, per le aziende che non si avvalgono dei suddetti professionisti, dagli stessi datori di lavoro. Sul punto, giova sottolineare che con le Istruzioni operative del 22 maggio 2007 il Ministero, modificando il suo orientamento, afferma che, qualora vi siano più sedi di lavoro (sedi secondarie), nelle quali dovranno essere conservate delle copie dei libri obbligatori, i datori di lavoro potranno dichiarare la conformità delle suddette copie rispetto agli originali dei libri obbligatori medesimi, quando, pur affidandosi ad un professionista abilitato, conservino essi stessi gli originali del libro di matricola e del libro di paga e non abbiano effettuato la comunicazione preventiva di cui all'art. 5 della legge n. 12/1979. Sul punto, il Ministero precisa (vedi Istruzioni operative del 22 maggio 2007) che in ordine al libro di paga la conformità va intesa rispetto al registro presenze, anche "per estratto", cioè con la sola indicazione dei lavoratori effettivamente impiegati nello specifico luogo di lavoro.

In via principale la funzione di predisposizione delle copie conformi dei libri obbligatori si ritiene affidata all'Inail in relazione alle competenze in materia attribuite dal DPR n. 1124/1965.

In alternativa all'Istituto assicuratore, pertanto, possono predisporre le copie conformi il Consulente del Lavoro o altro professionista di cui alla legge n. 12/1979, ovvero i datori di lavoro.

Le copie conformi potranno essere predisposte anche per estratto relativamente alle pagine che interessano la sede secondaria in cui dovranno essere depositate.

In caso di unità produttive mobili (come, ad esempio, i cantieri edili) il consulente o il datore di lavoro possono predisporre delle copie conformi dei libri obbligatori per ciascuna sede.

Pertanto, su ciascuna unità mobile dovrà essere presente una copia conforme del libro matricola (anche per estratto con le modalità sopra descritte) e una copia conforme del libro presenze in cui sono riportati almeno i nominativi dei lavoratori impiegati nel cantiere.

In mancanza di tale documentazione si applica la sanzione 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.

Una volta predisposto il libro in copia conforme all'originale il ministero precisa che non è necessario ripetere la citata dichiarazione di conformità ogni qualvolta siano effettuati "aggiornamenti" dei libri derivanti da successive assunzioni e cessazioni dei rapporti di lavoro.

Questi aggiornamenti, infatti, potranno essere effettuati anche direttamente sulle copie e contestualmente riportati sugli originali.

Luogo di tenuta dei libri (precisazioni dell'Inail)

Con una nota dell'8 giugno l'Inail, sulla base delle lettere circolari del 29 marzo 2007 e del 22 maggio 2007 (c.d. Istruzioni operative) del Ministero del lavoro su citate, ribadisce che il principio della unicità dei libri obbligatori, principio già affermato dall'Istituto medesimo nella nota del 16 dicembre 2004, è punto cardine del sistema delle modalità di tenuta dei libri stessi. Tale principio secondo l'Istituto vale a prescindere dal fatto che un'azienda sia articolata in una o più unità produttive, ovvero sia caratterizzata da mobilità (cantieri di breve durata).

Si evince che, essendo uno solo l'originale, i datori di lavoro potranno tenere sul luogo di lavoro (anche nei cantieri dell'edilizia e dell'impiantistica di breve durata) delle fotocopie (anche per estratto) sia del libro paga sia del libro matricola, ovviamente certificate conformi all'originale dal datore di lavoro stesso o dal professionista incaricato. In buona sostanza, il datore di lavoro, pur affidandosi ad un professionista abilitato per tutti o alcuni adempimenti inerenti alla gestione del rapporto di lavoro, può egli stesso dichiarare la conformità agli originali delle copie dei libri.

Sia l'originale del libro matricola, sia quello del libro paga possono essere tenuti presso la sede legale dell'impresa o presso il consulente del lavoro (o altro professionista abilitato ex lege n°12/1979) ai sensi dell'art. 5, comma 3, legge n. 12/1979. In proposito l'Inail richiama le sue istruzioni operative dell'11 aprile 2007.

Libri paga e matricola in riferimento alla PAT (precisazioni dell'Inail)

L'Inail stabilisce in modo categorico che il libro matricola ed il libro paga sono unici per ogni azienda, per cui devono essere vidimati in riferimento ad una PAT in corso presso l'Istituto medesimo, anche quando, essendo l'attività in più luoghi, l'azienda è titolare di più PAT. Tale indirizzo modifica quanto l'Istituto medesimo aveva comunicato con la Nota della Direzione Centrale Rischi del 12.12.2004.

Relativamente al libro paga, uniformandosi alle indicazioni da ultimo fornite dal Ministero del lavoro, l'Inail afferma che la conformità della fotocopia, tenuta nelle sede secondaria o nel cantiere, è riferita soltanto al registro delle presenze mensili. Al riguardo l'Istituto si riserva la facoltà di autorizzare in casi speciali il datore di lavoro a tenere più libri paga e matricola, tutti vidimati, con l'obbligo di istituire libri riassuntivi. Sul punto, tuttavia, sarebbe opportuno fornire chiarimenti in

merito a cosa si debba intendere per “casi speciali” e per “libri riassuntivi” (cfr. art. 26, comma 2, D.P.R. 1124/1965), atteso che l’inasprimento dell’apparato sanzionatorio, richiede una sempre maggiore trasparenza comportamentale da parte degli enti accertatori.

Autotutela

Qualora il personale ispettivo abbia emanato provvedimenti sanzionatori ai sensi della nuova normativa non in linea con le indicazioni interpretative contenute nella circolare del 29 marzo 2007 e, quindi, nelle Istruzioni del 22 maggio 2007 - e, in particolare, abbiano ricondotto alla fattispecie della "omessa esibizione" condotte in realtà inquadrabili nell'illecito di "rimozione" come sopra specificato – gli organi accertatori dovranno precedere alla archiviazione degli atti.