



LAVORATORI ITINERANTI SENZA LIBRI AL SEGUITO

a cura di Vitantonio Lippolis – *Funzionario della DPL di Modena e membro del gruppo nazionale di esperti che risponde agli interpellati**

I lavoratori che svolgono attività itineranti sono dispensati dall'onere di portarsi al seguito i libri obbligatori. È questo il nuovo orientamento contenuto nella [nota n.1604 del 29/01/2008](#) del Ministero del Lavoro. Sulla scorta dall'esperienza maturata nel corso del primo anno di operatività delle modifiche alla disciplina sanzionatoria sui libri obbligatori contenute nella Legge Finanziaria del 2007, e prendendo spunto dalle problematiche operative evidenziate in tale periodo, la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva ha ritenuto necessario fornire - alle proprie sedi periferiche - ulteriori istruzioni operative (le precedenti risalgono al [29 marzo](#) ed al [22 maggio](#) 2007) in merito alla tenuta ed alla conservazione dei libri obbligatori.

Obblighi di tenuta e conservazione dei libri obbligatori.

Com'è noto per andare incontro all'esigenza che hanno gli organi di vigilanza di verifica la regolare assunzione dei lavoratori presenti, la normativa e la prassi amministrativa vigente impongono, ai datori di lavoro, di tenere i regolamentari libri di matricola e paga "sul luogo di lavoro" a disposizione degli organi di controllo (artt.20 e 21 del DPR n.1124/65).

Poiché, tuttavia, il citato Testo Unico del 1965 sancisce contemporaneamente il c.d. "principio di unicità" dei libri obbligatori, il Ministero del Lavoro, con lettera circolare n.4024, del 29/03/2007, allo scopo di conciliare queste due esigenze, ha previsto - al cospetto di un'azienda distinta in più unità produttive oppure caratterizzata dallo svolgimento di attività di breve durata - la possibilità di tenere sul luogo di lavoro la copia (anche fotostatica o per estratto) conforme all'originale di ciascuno dei due libri, fermo restando l'obbligo di custodire l'originale presso la sede legale o presso lo studio del consulente del lavoro eventualmente incaricato.

Ambito di operatività delle nuove istruzioni

Particolarmente problematico, sotto un profilo pratico, si è sin dall'inizio rivelato, tuttavia, l'assolvimento dell'obbligo di tenuta e

conservazione dei libri matricola e paga sul luogo di lavoro relativamente alle seguenti fattispecie:

FATTISPECIE

Attività che sono caratterizzate da una continua o temporanea mobilità dei lavoratori sul territorio.

Attività caratterizzate dallo svolgimento con modalità itinerante e, fra queste, in particolare quelle attività per le quali la prestazione lavorativa viene svolta presso più luoghi di lavoro nell'ambito della stessa giornata.

Attività nelle quali l'impresa non dispone d'idonee capacità organizzative o logistiche sufficienti a garantire la conservazione dei libri obbligatori.

E' per questa ragione che il Ministero del Lavoro con le disposizioni contenute nell'ultima nota del 29/01/2008, prendendo atto delle circostanze di fatto che rendono difficoltoso (se non addirittura impossibile in certi casi) l'assolvimento dell'obbligo in parola, ha ritenuto opportuno semplificare drasticamente gli adempimenti connessi alla tenuta ed alla conservazione dei libri per le suddette categorie di attività, definendo così una vera e propria deroga al generale regime di tenuta e conservazione dei libri sul luogo di lavoro. Nell'ambito delle sopraindicate macro categorie, il dicastero esemplifica, senza peraltro alcuna presunzione di esaustività, una serie di attività che illustrano in maniera eloquente le difficoltà organizzative che ne caratterizzano l'operatività:

* Le seguenti considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione.

-  Attività edili di modesta entità, o per meglio dire quei cantieri nei quali vengono effettuati piccoli lavoro edili di ristrutturazione, intonacatura e rifinitura. In questo caso viene precisato, tuttavia, che le ditte non devono occupare all'interno del cantiere più di nove dipendenti escluso il titolare o i soci.
-  Le attività impiantistiche, compresa l'installazione e la manutenzione.
-  I servizi di pulizia e facchinaggio svolti al di fuori delle strutture industriali.
-  I servizi di consegna o di ritiro delle merci presso clienti e fornitori.
-  I servizi di trasporto di merci o persone.
-  I servizi di vigilanza.
-  Le attività artistiche e di spettacolo.

La circostanza che accomuna queste attività è rappresentata dal fatto che l'impresa invia il proprio personale ad effettuare la **prestazione lavorativa in una pluralità di luoghi, per periodi più o meno limitati, senza che normalmente vi siano, sul luogo di lavoro, uffici o articolazioni amministrative dell'impresa stessa, ma soltanto il personale addetto allo svolgimento delle indicate prestazioni di lavoro.** Ciò rende particolarmente difficoltoso l'aggiornamento, la tenuta (anche in copia conforme) nonché l'esibizione dei libri obbligatori a richiesta del personale ispettivo in quanto tali obblighi, normativamente posti in capo al datore di lavoro, dovrebbero essere sostanzialmente addossati al personale ivi operante con tutta una serie di conseguenze sfavorevoli che potrebbero scaturire sul piano pratico (si pensi, ad esempio, al mancato rispetto delle norme sulla riservatezza dei dati personali, oppure all'attribuzione ai lavoratori di incombenze contrattualmente non previste, o ancora ai risultati censurabili che deriverebbero dalla mancanza di perizia di quei lavoratori nell'esecuzione degli adempimenti, ecc.). Inoltre il Ministero del Lavoro, con l'ultima nota, ribadisce un principio che aveva, peraltro, già avuto modo di esprimere nella lettera circolare del 29/03/2007 vale a dire che, in conseguenza delle modifiche apportate all'istituto della comunicazione preventiva di assunzione dalla L. n.296/06, dal 1° gennaio 2007 lo strumento fondamentale per la verifica della regolare costituzione del rapporto di lavoro è ormai rappresentato proprio da quest'adempimento e che, conseguentemente, le registrazioni effettuate sui libri obbligatori rivestono ormai un ruolo accessorio e confermativo rispetto alla suddetta comunicazione preventiva.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, la Direzione generale per l'attività ispettiva giunge alla conclusione che, limitatamente alle attività che rivestono le caratteristiche sopra indicate, non sia più necessario conservare i libri matricola e paga sul luogo di lavoro e che la verifica della regolare costituzione del rapporto di lavoro da parte degli organi ispettivi potrà essere effettuata mediante l'esibizione, in fase di accesso ispettivo, anche di **uno soltanto tra i seguenti documenti** riguardanti i lavoratori ivi presenti:

- a)** copia della comunicazione preventiva di assunzione;
- b)** dichiarazione/lettera di assunzione con indicazione degli estremi di registrazione sul libro matricola;
- c)** prospetto/busta paga.

Anche se non espressamente citata nella nota in commento, si ritiene che sia equipollente ai suddetti documenti anche la comunicazione del codice fiscale del lavoratore all'Inail (c.d. DNA di cui all'art.14, co.2, del D.Lgs. n.38/00), e questo almeno fintanto che non terminerà il previsto periodo transitorio (quindi fino al 29 febbraio p.v. e, limitatamente alla provincia autonoma di Bolzano il 1° dicembre 2008) al termine del quale tale adempimento verrà definitivamente assorbito dalla comunicazione obbligatoria telematica effettuata col modello unificato di assunzione di cui al D.M. 30/10/2007 (ma anche successivamente a tale periodo, per le assunzioni comunque effettuate prima dell'entrata in vigore del nuovo modello). Si precisa che la suddetta documentazione alternativa, affinché abbia il requisito della certezza temporale e sia quindi idonea a scongiurare l'applicazione di eventuali provvedimenti sanzionatori, deve essere già in possesso dei lavoratori all'atto dell'accesso sul luogo di lavoro da parte del personale ispettivo.

 **Questo sta in pratica a significare che il datore di lavoro, qualora svolga un'attività itinerante o temporanea che abbia le caratteristiche sopra indicate, se intende avvalersi della nuova opportunità che consente di evitare la tenuta dei libri obbligatori sul luogo di lavoro, dovrà anticipatamente corredare i propri dipendenti di uno dei documenti alternativi sopra elencati (magari, ad esempio, inserendoli nella valigetta degli attrezzi, o insieme ai documenti dell'automezzo in dotazione).**

Al riguardo è appena il caso di far notare come non sia venuto meno l'obbligo datoriale di aggiornare, tenere sul luogo di lavoro e conservare i libri obbligatori, ma soltanto che la verifica del rispetto di tali obblighi possa – in conseguenza delle nuove istruzioni ministeriali – essere accertata anche in un momento successivo all'accesso ispettivo, presso, ad esempio, la sede

dell'impresa o presso l'unità produttiva.



Ne consegue che, qualora anche soltanto uno dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro non sia in possesso di idonea documentazione alternativa ai libri obbligatori atta a dimostrare la regolare instaurazione del rapporto di lavoro, il personale ispettivo procederà a contestare la violazione dell'omessa esibizione dei libri obbligatori cui è connessa la più afflittiva fra le sanzioni amministrative relative ai libri (vedi tabella riepilogativa delle sanzioni).

Clausola di salvaguardia.

Di particolare rilievo sul piano sostanziale è, inoltre, l'indicazione fornita dal Ministero del Lavoro in base alla quale, al fine di evitare deprecabili disparità di trattamento nonché prevenire onerosi contenziosi amministrativi, s'invitano gli uffici a procedere all'archiviazione di tutti quei provvedimenti sanzionatori che, adottati nel periodo che va dal 1° gennaio 2007 (data di entrata in vigore dell'art.1, co.1178, della L. n.296/07) al 29 gennaio u.s. (data di pubblicazione della nota ministeriale), non fossero eventualmente in linea con i nuovi indirizzi.

Pluralità di registri presenze

La nota ministeriale, confutando parzialmente il principio di unicità sancito dal DPR n.1124/65 e declinando meglio quanto già affermato nelle circolari emanate lo scorso anno, si conclude affermando che è inoltre possibile tenere (ovviamente previa istituzione ed idonea vidimazione) un distinto registro presenze presso tutte quelle realtà produttive operanti in più sedi distinte che sono caratterizzate da stabilità operativa e da strutture organizzative e logistiche (si pensi, ad esempio a tutte quelle imprese commerciali che hanno, oltre alla sede principale, uno o più punti vendita dislocate sul territorio anche extra provinciale).

In questo modo sarà quindi legittimamente possibile registrare, sul libro della singola unità produttiva, i dati delle presenze giornaliere relative ai lavoratori impegnati presso quella distinta unità locale. Questa precisazione del dicastero produce, come immediate conseguenze, i seguenti:

EFFETTI POSITIVI



Non sarà più necessario effettuare alcun successivo riepilogo, nel registro presenze della sede principale, dei dati così già regolarmente registrati sul libro della sede secondaria.



Non sarà più necessario detenere, presso la sede secondaria, una copia autentica (integrale o per estratto) del registro

presenze generale tenuto presso la sede principale.

Profili di criticità delle nuove regole.

Le istruzioni emanate dal Ministero del lavoro con la nota del 29 gennaio u.s. vanno nell'auspicata direzione di mandare finalmente in soffitta i libri di matricola e paga, tentando di superare quel ruolo storico di prova che in passato gli stessi hanno rivestito per la verifica della regolare assunzione dei lavoratori. Tali direttive, pertanto, sono largamente condivisibili sia sul piano sistematico che sul piano pratico. Si consideri, infatti, al riguardo che la pubblica amministrazione, con l'invio telematico delle comunicazioni obbligatorie di assunzione, è oggi potenzialmente in grado di conoscere ormai in anticipo il personale in forza presso qualunque datore di lavoro. Conseguentemente se soltanto il personale ispettivo fosse dotato di strumenti tecnologici adeguati ed ormai largamente diffusi (es. dei computer palmari i cui dati potrebbero essere di volta in volta aggiornati con un collegamento via intranet alla banca dati centrale) potrebbe svolgere l'attività di verifica della corretta instaurazione del rapporto di lavoro senza l'ausilio di alcun registro cartaceo tenuto o aggiornato da chicchessia.

Il principale profilo di criticità che, tuttavia, la nota ministeriale manifesta è rappresentato dal fatto che quando si parla delle attività per le quali è possibile non tenere sul luogo di lavoro i libri obbligatori, si fa in maniera troppo generalizzata ed astratta riferimento alle attività caratterizzate da una continua o temporanea mobilità dei lavoratori sul territorio ovvero itineranti. Poco significative, difatti, appaiono al riguardo le esemplificazioni accennate nella stessa nota; si parla, ad esempio di attività edili di modesta entità, senza indicare quale sia il parametro per definire l'entità dei lavori stessi; oppure si parla di servizi di pulizie svolte al di fuori delle strutture industriali, discriminando in tal modo le analoghe prestazioni svolte nelle magari vastissime strutture commerciali, e così via.

La conseguenza pratica è che viene, così facendo, addossato al personale ispettivo l'onere di decidere chi debba tenere sul luogo di lavoro i libri (e se non lo fa deve applicare le sanzioni) e chi invece ne è dispensato, il tutto, com'è evidente, a scapito dell'uniformità dell'azione amministrativa. Pertanto ci si domanda se non sarebbe stato più semplice e logico (in un'ottica di semplificazione amministrativa) affermare finalmente in modo chiaro ed esplicito il generale principio secondo cui, a prescindere dal tipo di attività svolta dall'impresa, d'ora innanzi la priorità è quella di verificare la regolare assunzione dei lavoratori, e che, in fase d'ispezione, spetta quindi al datore di lavoro – per mezzo dell'esibizione tempestiva di uno qualunque dei documenti

obbligatori che oggi la normativa prevede – dimostrare l'avvenuto adempimento dell'obbligo. D'altronde se i documenti alternativi hanno valore probatorio e consentono di dispensare gli imprenditori che svolgono attività itineranti dall'obbligo della tenuta dei libri, perché mai questa efficacia va circoscritta soltanto ad alcuni e

non a tutti i datori di lavoro?

Una siffatta affermazione di principio avrebbe certamente consentito, da un lato di annullare il potere discrezionale dei verificatori, e dall'altro di eliminare un adempimento datoriale divenuto ormai superfluo.

LE PRINCIPALI NOVITÀ CONTENUTE NELLA NOTA MINISTERIALE

Omessa esibizione dei libri obbligatori nelle attività itineranti e temporanee	Si configura solo se i lavoratori presenti sul luogo di lavoro non sono in possesso di idonea documentazione alternativa attestante la regolare costituzione del rapporto di lavoro.
Archiviazione delle sanzioni comminate in caso di omessa esibizione dei libri	Per i provvedimenti sanzionatori emessi dal 1° gennaio 2007 in poi (data di entrata in vigore dell'art.1, co.1178 della L. n.296/06) si procederà alla relativa archiviazione d'ufficio qualora gli stessi non siano in linea con i nuovi indirizzi ministeriali.
Pluralità di registri presenze	E' possibile istituire e tenere un distinto registro presenze presso le singole unità produttive che sono caratterizzate da stabilità operativa e da idonee strutture organizzative e logistiche.

SANZIONI RELATIVE AI LIBRI MATRICOLA E PAGA

Illecito	Ipotesi	Sanzione amministrativa	Numero di sanzioni (in caso di pluralità di violazioni)	Diffidabile (art.13, D.Lgs. n.124/04)
Omessa esibizione libri obbligatori	Quando non sia possibile verificare, attraverso altra documentazione presente sul luogo di lavoro, la regolarità dei rapporti di lavoro instaurati.	Da € 4.000 a € 12.000	Una sola sanzione, anche qualora si ometta di esibire entrambe i libri	No
Rimozione dei libri obbligatori <i>(non applicabile per le attività itineranti o temporanee)</i>	Quando, in assenza dei libri, sia comunque possibile verificare con tempestività e certezza, attraverso altra documentazione presente sul luogo di lavoro, la regolarità dei rapporti di lavoro instaurati.	Da € 125 a € 770 (soggetti assicurati Inail) ovvero Da € 25 a € 150 (soggetti non assicurati Inail)	Duplici sanzioni, una per ciascun libro rimosso dal luogo di lavoro	No
Omessa istituzione dei libri obbligatori	Riguarda le ipotesi in cui il datore di lavoro sia del tutto sprovvisto di tali documenti ovvero le ipotesi in cui, pur in possesso di tali libri, gli stessi non siano mai stati vidimati dagli Istituti previdenziali.	Da € 4.000 a € 12.000	Duplici sanzioni, una per ciascun libro non istituito	No
Tardiva vidimazione dei libri obbligatori	Riguarda le ipotesi in cui il personale ispettivo accerti che il libro è stato vidimato dopo essere stato messo in uso (la data di vidimazione è posteriore rispetto alla data di assunzione del primo lavoratore iscritto).	Da € 125 a € 770 (soggetti assicurati Inail) ovvero Da € 25 a € 150 (soggetti non assicurati Inail)	Duplici sanzioni, una per ciascun libro tardivamente vidimato	No

Irregolare tenuta dei libri obbligatori	Riguarda l'ipotesi in cui il personale ispettivo constati registrazioni inesatte sui libri, ovvero difformità tra le registrazioni effettuate sull'originale dei libri e le copie eventualmente presenti sul luogo di lavoro.	Da € 125 a € 770 (soggetti assicurati Inail) ovvero Da € 25 a € 150 (soggetti non assicurati Inail)	Duplice sanzione, una per ciascun libro tenuto irregolarmente	Si
Omissa conservazione dei libri obbligatori	Riguarda l'ipotesi in cui il datore di lavoro non abbia conservato per almeno 10 anni (dall'ultima registrazione o, se mai usato, dalla data di vidimazione) i libri matricola e paga.	Da € 75 a € 385 (art.42, co.2, L. n.153/69, modif. art.1, co.1177, L. n.269/06)	Duplice sanzione, una per ciascun libro non conservato	No

Archiviazione elettronica dei documenti

La tenuta dei libri matricola e paga può avvenire utilizzando il tradizionale sistema a libro o, in alternativa, dei fogli mobili ad elaborazione manuale o meccanografica oppure mediante sistemi elettronici, magnetici o informatici che garantiscano comunque l'inalterabilità e la consultabilità degli stessi. A tal proposito il ministero del lavoro tramite la risposta ad interpello n.9/2007 ha fatto proprie le regole tecniche a suo tempo emanate dall'AIPA (ora CNIPA) ed ha stabilito che affinché un documento di lavoro soddisfi, ai sensi dell'art.10 del DPR n.445/00, il requisito della forma scritta e consenta, pertanto, di omettere il trasferimento dei dati su supporto cartaceo, è necessario che superi le seguenti fasi: registrazione, apposizione della firma digitale e di una marca temporale, di autenticazione da parte di un organo certificatore e di controllo da parte degli organi di verifica. Diversamente, pur essendo comunque possibile registrare i dati su supporto informatico, ex art.2, DPR n.350/94, garantendo l'inalterabilità (impossibilità di manomissione e di cancellazione accidentale, inattaccabilità da virus e da usura) e la consultabilità in ogni momento, sarà comunque necessario trasferire mensilmente i dati su supporto cartaceo.