

I LIBRI OBBLIGATORI
ALLA LUCE DEL RECENTE ORIENTAMENTO MINISTERIALE

*Versione integrale dell'articolo pubblicato sulla rivista "il lavoro nella
giurisprudenza" n. 7/2007 del mese di Luglio, edita da IPSOA*

di Dario Messineo

(dottorando di ricerca in diritto del lavoro all'Università di Pavia)

e Laura Grasso

(ispettore del lavoro presso la DPL di Cuneo)¹

ABSTRACT

L'articolo scandaglia le ipotesi applicative in materia di libri paga e matricola, alla luce del recente intervento esplicativo del Ministero del Lavoro, delineando alcuni casi pratici in relazione all'attività ispettiva. In particolare l'analisi è volta a delineare l'ambito di operatività delle diverse fattispecie previste in materia di libri obbligatori, senza trascurare la disciplina sanzionatoria in concreto applicabile soffermandosi su tre specifiche problematiche applicative che attengono alla definizione delle ipotesi riconducibili all'interno della condotta di omessa istituzione, all'individuazione degli elementi discretivi tra la condotta di omessa esibizione e di rimozione, all'analisi delle conseguenze sanzionatorie connesse alla condotta di omessa istituzione, omessa esibizione e rimozione dei libri matricola e paga.

¹ L'Avv. Dario Messineo è anche funzionario amministrativo presso la D.P.L. di Cuneo e componente del Centro Studi presso la D.G. ispettiva del Ministero del Lavoro. Gli autori, in ottemperanza alla circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004, dichiarano che ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

La Legge finanziaria 2007², all'art. 1, comma 1177, dispone che gli importi delle sanzioni amministrative previste per la violazione di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro che siano entrate in vigore prima del 1° gennaio 1999, vengano *quintuplicati*. Tale incremento sanzionatorio non riguarda espressamente le violazioni relative all'*omessa istituzione* e all'*omessa esibizione* dei libri matricola e paga³, dal momento che tali condotte vengono punite nell'art. 1, comma 1178, con la più alta sanzione amministrativa *da euro 4.000 ad euro 12.000*.

Al fine di stabilire la disciplina in concreto applicabile diventa fondamentale, quindi, definire l'ambito di operatività delle diverse fattispecie previste in materia di libri obbligatori. Tale operazione non può che tenere conto dell'interesse giuridico protetto dalle norme disciplinanti le fattispecie in questione. Sul punto sono intervenuti recentemente il Ministero del Lavoro e l'INAIL per fornire chiarimenti operativi, in ordine alle modalità applicative della normativa in oggetto, con particolare riferimento all'aspetto sanzionatorio⁴.

Come opportunamente indicato dal Ministero del Lavoro, la Legge Finanziaria ha introdotto

² Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 247 della Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2007 escluso l'art. 1, commi 966, 967, 968, 969 entrato in vigore in data 28/12/2006.

³ V. articoli 20 e 21 del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, per le aziende sottoposte ad assicurazione INAIL e art.134 del R. D. del 28 agosto 1924, n. 1422 per le aziende non soggette ad assicurazione INAIL.

⁴ Vedi la lettera circolare del Ministero del Lavoro prot. N. 25/SEGR/0004024 del 29/03/2007, lettera circolare del ministero del lavoro prot. n. 25/I/0006366 del 22/05/2007 integrativa della precedente e nota INAIL dell'11/04/2007 n. 3422.

“una serie di disposizioni volte a ridurre significativamente il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare” anche attraverso misure concernenti gli adempimenti legati alla costituzione e alla gestione del rapporto di lavoro che favoriscano una semplificazione degli accertamenti in ordine alla regolarità della manodopera occupata⁵.

In relazione a tale ultimo aspetto, non si può trascurare che la comunicazione preventiva al Centro per l'Impiego rappresenta ora indubbiamente lo strumento fondamentale per la verifica della regolare costituzione dei rapporti di lavoro, mentre l'esame dei libri obbligatori, seppur rilevante, diventa uno strumento di carattere sussidiario e ultroneo di controllo della regolare assunzione dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro in tutte le ipotesi in cui manchi la possibilità di desumere, da altra documentazione, tale circostanza, nell'immediatezza dell'accertamento ispettivo⁶.

Visto, pertanto, il ruolo rivestito dalla regolare tenuta dei libri obbligatori in materia di verifica del lavoro nero, confermato anche dall'inasprimento sanzionatorio operato dalla Legge Finanziaria, si devono approfondire tre specifiche problematiche applicative:

- la definizione delle ipotesi riconducibili all'interno della condotta di omessa istituzione;
- l'individuazione degli elementi discretivi tra la condotta di omessa esibizione e di rimozione, alla luce del principio di offensività di matrice penalistica;
- l'analisi delle conseguenze sanzionatorie connesse alla condotta di omessa istituzione, omessa esibizione e rimozione dei libri matricola e paga, nelle ipotesi in cui ambedue i documenti non siano stati istituiti o non siano tenuti sul luogo di lavoro.

⁵ V. l'*incipit* della lettera circolare del Ministero del Lavoro citata.

⁶ Per una più ampia disamina v. E. MASSI, *Comunicazione anticipata ai servizi per l'impiego*, in *Diritto e Pratica del lavoro* n. 6/2007, p. 407.

1. Omessa istituzione e modalità di tenuta dei libri matricola e paga

Il Ministero del Lavoro⁷ circoscrive l'illecito di omessa istituzione⁸ dei libri matricola e paga⁹ a tre ipotesi:

1 l'ipotesi in cui il datore sia del tutto sprovvisto di tali documenti¹⁰;

⁷ V. lettera circolare del Ministero del lavoro del 29/03/2007 citata.

⁸ In proposito si rammenta che la mancata istituzione, a differenza della omessa esibizione, costituisce un illecito amministrativo di carattere permanente, e pertanto, trovando applicazione il principio del "*tempus regit actum*" la persistenza dell'omissione al momento della verifica ispettiva, che sia successiva al 1 gennaio 2007, comporta l'applicazione della sanzione più alta prevista dalla Legge Finanziaria 2007. *Contra* la lettera circolare del Ministero del Lavoro del 22/05/2007 integrativa della precedente lettera circolare del 29 marzo 2007 che considera l'omessa istituzione illecito amministrativo di carattere istantaneo con effetti permanenti, in quanto la condotta si esaurirebbe nel momento in cui il libro non sia stato istituito in data antecedente alla prima assunzione, con conseguente applicazione della sanzione precedente alla quintuplicazione effettuata dalla Legge Finanziaria 2007, se il fatto illecito è stato commesso in data antecedente al 1° gennaio 2007. A parere di chi scrive l'illecito in questione ha, invece, natura permanente, in quanto l'offesa al bene tutelato dalla norma sanzionatoria, ovvero la verifica della regolare costituzione dei rapporti di lavoro, perdura fin tanto che il datore non ottemperi all'obbligo di istituzione dei libri obbligatori. L'orientamento ministeriale, inoltre, trascura l'ipotesi in cui la prima assunzione sia avvenuta da più di cinque anni. In tal caso, infatti, interverrebbe la prescrizione di cui all'art. 28 della Legge n. 689/1981, con conseguente perdita da parte della P.a. del potere di irrogare la sanzione prevista per la violazione rilevata.

⁹ V. l'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 1124/1965 per le aziende sottoposte ad assicurazione INAIL e il combinato disposto di cui all'art. 134 del R.D. n. 1422/1924 e all'art. 25 del R.D. n. 141/1904 per le aziende non soggette ad assicurazione INAIL.

¹⁰ Non rientra in tale ipotesi il caso, non puramente didattico, dello smarrimento dei libri obbligatori. A parere di chi scrive, infatti, qualora il datore esibisca copia della denuncia e dimostri di essersi attivato immediatamente per l'istituzione di un nuovo libro non sarà soggetto alla sanzione prevista per l'illecito in questione.

2 l'ipotesi in cui abbia in uso documenti non vidimati dagli Istituti Previdenziali;

3 l'ipotesi in cui i documenti non siano stati dichiarati conformi all'originale da parte del consulente del lavoro, da altro professionista abilitato o dallo stesso datore di lavoro.

Il Ministero esclude, invece, espressamente dall'ambito di operatività dell'illecito di omessa istituzione l'ipotesi di vidimazione tardiva dei libri¹¹.

Nulla quaestio in relazione alle prime due ipotesi, mentre meritano una più approfondita analisi, tanto l'ipotesi in cui i documenti non siano stati dichiarati conformi all'originale, quanto le ipotesi di vidimazione tardiva o eventualmente apposta da un organo diverso da quello competente.

Si procederà, quindi, dapprima ad esaminare la problematica delle modalità di tenuta dei libri obbligatori, in relazione agli obblighi posti in capo ai datori, nonché all'attività di controllo da parte del personale ispettivo che deve poter verificare, in ogni momento e nei luoghi oggetto di ispezione, la regolare costituzione dei rapporti di lavoro instaurati.

In seguito, ci si soffermerà sulla questione della *ratio* e della natura giuridica della dichiarazione di conformità all'originale.

Alla luce di tali necessarie e propedeutiche premesse si analizzeranno, poi, le conseguenze sanzionatorie connesse all'omessa dichiarazione di conformità all'originale, non trascurando di prospettare alcuni casi pratici che si potrebbero verificare in concreto .

Infine, si analizzeranno le conseguenze sanzionatorie connesse alla tardiva vidimazione, nonché alla vidimazione apposta da un organo diverso da quello competente.

1.1 Modalità di tenuta dei libri obbligatori sul luogo di lavoro

¹¹ La tardiva vidimazione, infatti, sarebbe riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 26, comma 1, del D.P.R. n. 1124/1965, per le aziende sottoposte ad assicurazione INAIL, e di cui all'art. 134 del R.D. n. 1422/1924 per le aziende non soggette ad assicurazione INAIL.

Secondo la normativa e la prassi vigente¹², al datore di lavoro è concessa la facoltà di scegliere tra diverse modalità di tenuta dei libri obbligatori.

E' necessario distinguere il caso in cui l'azienda sia dotata di unica sede da quello in cui abbia, invece, più unità produttive stabili, o anche solo più sedi, ove svolga attività di breve durata¹³, intendendosi per tale quella caratterizzata da mobilità o svolta in stabilimenti con pochi lavoratori e privi di adeguata struttura amministrativa, come frequentemente avviene nel settore dell'edilizia e dell'impiantistica.

E', altresì, opportuno discernere l'ipotesi in cui il datore di lavoro si avvalga di un consulente abilitato¹⁴ dal caso in cui, invece, curi in proprio tutti gli adempimenti in materia di lavoro.

Ne risulta un'articolata gamma di fattispecie che si andrà ora a ricostruire a mo' di griglia interpretativa.

Nell'ipotesi in cui l'azienda abbia un'unica sede di lavoro e il datore gestisca tramite propri addetti il personale aziendale senza l'ausilio di alcun consulente, il datore medesimo dovrà necessariamente conservare gli originali dei libri matricola e paga nel luogo in cui si svolge il lavoro.

Nel caso in cui, invece, l'azienda abbia sempre un'unica sede di lavoro e il datore si avvalga dell'opera di un consulente abilitato che detenga presso il suo studio i libri obbligatori, il datore medesimo, per regolarmente assolvere agli obblighi imposti dalla legge, potrà detenere gli originali dei libri matricola e paga, presso lo studio del consulente, ma dovrà conservare sul luogo in cui esegue il lavoro, una copia (anche fotostatica e per estratto) regolarmente

aggiornata, vistata quale copia conforme all'originale da parte del consulente (timbro e firma autografa del professionista abilitato su ogni pagina della copia), oltre a comunicare preventivamente alla DPL competente le generalità del professionista al quale è stato affidato l'incarico, nonchè il recapito dello studio ove siano reperibili i documenti.

Nell'ipotesi in cui l'azienda abbia, invece, più unità produttive stabili o anche solo più sedi ove svolga attività di breve durata e il datore gestisca tramite propri addetti il personale aziendale senza l'ausilio di alcun consulente, il datore medesimo, per regolarmente assolvere agli obblighi imposti dalla legge, potrà detenere gli originali dei libri matricola e paga presso la sede legale, ma dovrà conservare presso ciascun luogo in cui si esegue il lavoro una copia (anche fotostatica e per estratto) aggiornata, vistata quale copia conforme all'originale da parte del datore stesso (timbro e firma autografa del datore di lavoro e del responsabile legale in ogni pagina).¹⁵

Infine, nell'ipotesi in cui l'azienda abbia, invece, più unità produttive stabili o anche solo più sedi ove svolga attività di breve durata e il datore si avvalga dell'opera di un consulente abilitato il datore medesimo, per regolarmente assolvere agli obblighi imposti dalla legge, potrà detenere gli originali dei libri matricola e paga presso lo studio del consulente, ma dovrà conservare presso ciascun luogo in cui si esegue il lavoro una copia (anche fotostatica e per estratto) aggiornata, vistata quale copia conforme all'originale da parte del consulente (timbro e firma autografa del professionista abilitato su ogni pagina della copia), oltre a comunicare preventivamente alla DPL competente le generalità del professionista al quale è stato affidato l'incarico, nonchè il recapito dello studio ove siano reperibili i documenti. In alternativa, il datore di lavoro potrà detenere gli originali dei libri, anzichè presso lo studio

¹² Per una più ampia disamina della normativa e della prassi vigente v. P. RAUSEI, *Codice delle Ispezioni*, Ipsa, 2006.

¹³ Il Ministero del Lavoro, nel fornire la definizione di attività di breve durata, segue l'indicazione già data in relazione al registro infortuni con circolare del 3 febbraio 1959 n. 537, che qualifica come lavori di breve durata quelli caratterizzati da mobilità, ovvero quelli che si svolgono in sedi dove operano pochi lavoratori e sprovviste di adeguata attrezzatura amministrativa.

¹⁴ V. art. 5 della Legge n. 12 dell'11 gennaio 1979.

¹⁵ La lettera circolare del Ministero del Lavoro citata in proposito, opportunamente, precisa che la dichiarazione di conformità all'originale è obbligatoria in ogni pagina della copia dei libri, in quanto in tal modo si attesta che ogni singola pagina è stata verificata.

del consulente, direttamente nella sede legale¹⁶, senza che ciò precluda al consulente stesso la possibilità di dichiarare la conformità all'originale delle copie conservate nelle varie unità¹⁷. Cosa accade nel caso in cui il datore, che si avvalga dell'ausilio di un consulente del lavoro, non comunichi preventivamente alla DPL le generalità del professionista ove sono detenuti gli originali dei libri obbligatori e conservi sul luogo di lavoro una copia dei medesimi vistata quale conforme all'originale da parte del professionista medesimo?

A parere di chi scrive, il datore di lavoro, pur contravvenendo all'obbligo di cui alla previsione legislativa dell'art. 5 legge n. 12/1979 di comunicazione preventiva, non può soggiacere ad alcuna sanzione amministrativa.

In primo luogo, si deve rilevare che l'inosservanza del predetto obbligo non è in alcun modo sanzionata nella Legge citata. La comunicazione di cui sopra, invero, non è finalizzata all'emanazione di alcun provvedimento autorizzatorio da parte della D.P.L. competente, , in funzione preventiva all'esercizio dell'attività di tenuta dei libri obbligatori da parte del consulente, ma è esclusivamente un adempimento formale che ha come scopo quello di mettere a conoscenza la D.P.L. medesima del professionista e del luogo in cui reperire gli originali dei libri predetti.

In secondo luogo, la condotta realizzata dal datore di detenere sul luogo di lavoro copia dei libri obbligatori vistati quali conformi all'originale, senza aver comunicato preventivamente alla D.P.L. competente le

¹⁶ Anche nel caso di unità produttive dislocate in più province, il datore potrà detenere gli originali del libro matricola e paga presso la sede legale, ma dovrà conservare presso ciascun luogo in cui si esegue il lavoro una copia (anche fotostatica e per estratto) aggiornata dei medesimi, vistata quale copia conforme all'originale da parte del datore stesso o del consulente del lavoro (timbro e firma autografa del datore di lavoro e del responsabile legale in ogni pagina).

¹⁷ V. P. PENNESI E D. PAPA, *Libri obbligatori: importanti novità dal Ministero*, in *Guida al Lavoro* n. 16 del 13 aprile 2007. V. anche V. LIPPOLIS, *Libri obbligatori anche in fotocopia*, in *Italia Oggi* del 30 marzo 2007.

generalità del professionista ove sono conservati gli originali, nell'ottica di una visione sistematica, sarebbe inoffensiva¹⁸, poiché l'interesse giuridico correlato alla corretta verifica, da parte degli organi ispettivi, della regolarità dei rapporti di lavoro, non risulta leso dalla mancata comunicazione, ma al contrario è comunque tutelato attraverso l'esame della copia conforme all'originale presente in azienda¹⁹. *Quid iuris* nell'ipotesi in cui il datore si avvalga dell'ausilio di un consulente e pur tuttavia abbia provveduto ad autenticare direttamente egli stesso la copia detenuta sul luogo di lavoro?

Anche in tale ipotesi non potrà procedersi alla contestazione di alcun illecito amministrativo in quanto, come nel caso precedente, la condotta non lede l'interesse giuridico protetto come sopra specificato²⁰.

Non si può non aprire una riflessione, infine, in relazione alla tenuta dei libri obbligatori da parte delle Agenzie di somministrazione. Considerato che quest'ultime devono ritenersi gli effettivi datori dei lavoratori somministrati²¹, su di loro incombe l'obbligo della tenuta dei libri matricola e paga nei quali devono essere iscritti i predetti lavoratori²². Ci si domanda, tuttavia, se nelle aziende in cui i lavoratori somministrati prestano la propria attività lavorativa debbano essere tenute una copia aggiornata dei libri matricola e paga (anche fotostatica e per estratto), vistata quale

¹⁸ V. *infra* in ordine all'applicazione del principio di offensività in materia amministrativa.

¹⁹ Quand'anche fosse possibile, poi, statisticare tutte le comunicazioni pervenute presso le DPL competenti, non sarebbe lecito procedere ad effettuare alcun accesso ispettivo direttamente presso gli studi dei consulenti del lavoro al fine di visionare immediatamente gli originali dei libri obbligatori, in quanto espressamente inibito dall'art. 11 del codice deontologico approvato con decreto direttoriale del Ministero del Lavoro del 20 aprile 2006. Per una più ampia disamina v. P. PENNESI E D. PAPA, *Personale ispettivo: nuovo codice di comportamento*, inserto di *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 17 del 2006, p. XII.

²⁰ Vedi V. LIPPOLIS, *Libri obbligatori anche in fotocopia*, cit.

²¹ V. l' articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 e la circolare del Ministero del Lavoro n. 7 del 22 febbraio 2005

²² V. istruzioni operative INAIL del 18 dicembre 2004

copia conforme all'originale. Ci si domanda, altresì se tale attestazione debba essere compiuta dall'Agenzia di somministrazione o possa essere effettuata anche dal responsabile legale dell'azienda utilizzatrice, oltre che dai rispettivi consulenti. A parere di chi scrive, è obbligatorio detenere la predetta copia sul luogo in cui i lavoratori somministrati svolgono il lavoro, al fine di consentire agli organi di vigilanza di verificare, nell'immediatezza dell'accesso ispettivo, la regolarità delle assunzioni. Tanto più che, nel caso di contratti di somministrazione, non sarebbe possibile desumere tale circostanza dalla comunicazione di assunzione al Centro per l'Impiego, visto che quest'ultima non è preventiva, ma può avvenire entro il giorno venti del mese successivo alla data di assunzione medesima²³.

Ad avviso di chi scrive, inoltre, la dichiarazione di conformità potrà essere apposta solo dall'agenzia di somministrazione e/o dal suo consulente del lavoro, ma non anche dall'impresa utilizzatrice, in quanto la circolare del Ministero del Lavoro del 29/03/2007 citata, fa riferimento esclusivo al datore di lavoro e al responsabile legale oltre che ai professionisti abilitati che assistono questi ultimi.

A conclusione di tali considerazioni non si può non sollevare la questione, ancora aperta, relativa alla tenuta dei libri matricola e paga nei casi di lavori di natura itinerante svolti all'esterno dell'azienda per periodi di tempo frazionati, come ad esempio quelli effettuati dalle guardie giurate in

²³ V. art. 4 *bis*, comma 4 del D.Lgs 21 aprile 2000 n. 181 inserito dall'art. 6 del D.Lgs 19 dicembre 2002 n. 297. Sul punto v. anche la nota del Ministero del Lavoro del 04/01/2007 Prot. 13 / SEGR / 0000440 nella quale si evidenzia che l'obbligo "posticipato" al 20 del mese successivo per le Agenzie per il lavoro trova la propria ragione nel fatto che la "prova" dell'avvenuta instaurazione del rapporto tra il lavoratore e l'Agenzia si rinviene nel contratto di somministrazione che deve essere sottoscritto prima dell'invio in missione, con obbligo di comunicazione per iscritto al prestatore di lavoro (art. 21, commi 1 e 2, d.lgs. n. 276/2003).

piantonamento, spesso esterno, e che quotidianamente possono cambiare anche localizzazione del servizio; dagli addetti alle pulizie; autotrasportatori ecc... A parere di chi scrive, alla luce delle riflessioni fino ad ora elaborate, in mancanza di esoneri normativi espressi²⁴, nelle ipotesi predette, si ritiene che ciascun lavoratore debba sempre detenere con sé una copia dei libri, dichiarata quale conforme all'originale dal datore o dal professionista abilitato. Tale interpretazione deriva dalla lettera dell'art. 21 del D.P.R. 1124/1965 che espressamente obbliga il datore alla conservazione di detti documenti nel luogo dove si esegue il lavoro.

1.2. Ratio e natura giuridica della dichiarazione di conformità all'originale

Secondo prassi consolidata, la copia dei libri matricola e paga deve essere dichiarata conforme all'originale dal consulente o dal datore e detenuta sui luoghi di lavoro²⁵.

²⁴ L'art. 22 del D.P.R. 1124/1965 che prevedeva l'esonero dalla tenuta del libro matricola e paga per i lavori a carattere transitori e di breve durata è stato abrogato dall'art. 3 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 350.

²⁵ Il Ministero del Lavoro si era, infatti, pronunciato già con circolare del 28 novembre 1994 n. 109, affermando che "sul luogo di lavoro deve essere comunque tenuta una copia dei documenti obbligatori autenticata mediante autocertificazione da parte dello stesso consulente". Tale prassi è stata confermata successivamente dall'INAIL con propria circolare del 23 marzo 1995 n. 17. L'INAIL, poi, con le istruzioni operative del 16 dicembre 2004, richiamate dall'INPS con la circolare 27 gennaio 2005 n. 9, ha autorizzato anche il datore di lavoro che operi contemporaneamente in più sedi locali ad autenticare in proprio come conformi all'originale più copie del libro matricola da tenere nei singoli luoghi di svolgimento del lavoro. Questa prassi non era stata fino ad ora confermata dal Ministero del Lavoro che anzi con circolare del 20 ottobre 2003 n. 33, richiamava la precedente circolare n. 109/1994. Il Ministero con l'ultima lettera circolare del 29 marzo 2007 già citata ha invece accolto tale prassi.

Si deve precisare che la circolare 28 novembre 1994 n. 109 citata, laddove introduce la possibilità da parte del consulente di autocertificare la copia dei documenti cartacei detenuti sul luogo di lavoro, si richiama a quanto previsto dall'art. 25 della Legge 4 gennaio 1968 n. 15 che è stata abrogata dall'art. 77 del D.Lgs 28 dicembre 2000 n. 443 e dall'art. 77 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445.

Tuttavia non si può non rilevare l'opportunità che la dichiarazione di conformità all'originale sia apposta, invece che dai predetti soggetti, dall'INAIL o dall'INPS, già competenti a vidimare i libri obbligatori, in quanto enti pubblici legittimati, per il tramite dei propri funzionari, all'autentica delle copie dei documenti originali ai sensi dell'art. 18, 2° comma, del D.P.R. n. 445/2000.

I funzionari INAIL e INPS, infatti, in quanto pubblici ufficiali, sarebbero per legge i soggetti in grado di conferire alla copia dei libri detenuta sul luogo di lavoro lo *status* di copia conforme all'originale. Il Ministero, tuttavia, al fine di non appesantire l'attività amministrativa burocratica sia degli Istituti previdenziali sia dei datori di lavoro, ha consentito a questi ultimi e ai consulenti di dichiarare in proprio la conformità all'originale di copie o stralci di libri obbligatori, permettendo una maggiore flessibilità.

Tale dichiarazione di conformità è semplicemente funzionale allo svolgimento dell'attività ispettiva da parte della P.A., attesa anche la finalità, per così dire pubblicistica, dei libri obbligatori, connessa

L'art. 25 della Legge citata disponeva che le pubbliche amministrazioni e i privati avevano la facoltà di sostituire, a tutti gli effetti, ai documenti dei propri archivi, alle scritture contabili, alla corrispondenza ed agli altri atti di cui per legge o regolamento è prescritta la conservazione, la corrispondente riproduzione fotografica anche se costituita da fotogramma negativo. Tale norma è confluita nell'art. 6 del D.P.R. n. 445/2000. Tale articolo è stato abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2006, dall'art. 75 del D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82. Tuttavia l'art. 43 del D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82, in vigore, ha riprodotto senza sostanziali modifiche il contenuto delle predette norme disponendo che i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se la riproduzione sia effettuata in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali e la loro conservazione nel tempo nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'art. 71. Restano validi i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento già conservati mediante riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro processo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.

alla salvaguardia di interessi pubblici inerenti al corretto svolgimento dei rapporti di lavoro, nonché all'esatto assolvimento, da parte del datore medesimo, degli obblighi di legge, l'inosservanza dei quali è fonte di responsabilità.

In relazione a tale ultimo aspetto, infatti, si deve rilevare come il datore *ex art.* 21 del T.U. 1124/1965, debba detenere i libri obbligatori sul luogo in cui si esegue il lavoro a disposizione degli organi di vigilanza. Se si avvale dell'ausilio di un consulente o comunque se ha più sedi di lavoro può assolvere a tale obbligo detenendo **delle copie**, così come prescrive anche la legge n. 12/1979.

Poiché tale copia tiene luogo dell'originale, tanto è vero che ad essa vengono applicate le medesime sanzioni previste dal D.P.R. n. 1124/1965, nasce l'esigenza di stabilire in che modo conferire alla copia lo *status* di copia equipollente all'originale medesimo.

La dichiarazione di conformità ha, quindi, la finalità di attestare che quella che viene esibita è proprio una copia dell'originale, e non un libro qualsiasi, che potrebbe essere modificato in ogni momento, e di rendere quindi formalmente perfetta una copia che, altrimenti, non avrebbe alcun valore. Si deve precisare, comunque, che la dichiarazione predetta fa riferimento solo e soltanto al momento in cui avviene la duplicazione dei documenti obbligatori e non può essere estesa alle posteriori rettifiche. Non è, difatti, necessario reiterare la dichiarazione di conformità laddove si verificano aggiornamenti dei libri matricola e paga successivi alla medesima, ma occorrerà in tal caso riportare le modifiche oltre che sui documenti originali contestualmente anche sulle copie.

Non potendo, tuttavia, considerare la dichiarazione di conformità all'originale compiuta dal consulente o dal datore di lavoro in ottemperanza a quanto richiesto dal Ministero del Lavoro "come un'autentica in senso proprio", in quanto né il consulente del lavoro, né tantomeno il datore di lavoro sono pubblici ufficiali, si può ipotizzare che la qualificazione giuridica di tale attestazione sia assimilabile alla dichiarazione sostitutiva di

atto di notorietà di cui al combinato disposto dell'art. 19 e 47, comma 3, del D.P.R. n. 445/2000.

In realtà da una più approfondita lettura del testo normativo sopra citato, parrebbe che il legislatore abbia inconsapevolmente omissso di contemplare i libri obbligatori in materia di lavoro nell'ambito della disciplina dettata in materia di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. Ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. n. 445/2000, infatti, la predetta dichiarazione puo' riguardare anche la circostanza che la copia di un atto o di un documento conservato o rilasciato da una pubblica amministrazione, la copia di una pubblicazione ovvero la copia di titoli di studio o di servizio siano conformi all' originale. Tale dichiarazione può, altresì, concernere la conformità all' originale della copia dei *documenti fiscali* che devono essere obbligatoriamente conservati dai privati. La dicitura tassativa del D.P.R. sembra far presumere l'esclusione dei libri matricola e paga dal novero dei documenti dei quali può dichiararsi la conformità.

Il Ministero del Lavoro adotta in tal senso un'interpretazione estensiva che, a parere di chi scrive, potrebbe, tuttavia, essere, opportunamente, suffragata da una adeguata modifica legislativa che includa espressamente i libri obbligatori in materia di lavoro tra i documenti per i quali sia ammissibile la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Con riferimento ai soggetti deputati ad attestare la conformità all'originale, inoltre, si deve rilevare che, a parere di chi scrive, nell'ipotesi in cui l'azienda si avvalga esclusivamente di CED per l'elaborazione delle buste paga, sia legittima la dichiarazione di conformità apposta dal consulente del lavoro che per Legge deve assistere i CED medesimi²⁶.

Non si vede, infatti, la ragione di porre un veto alla possibilità per il consulente, in quanto professionista abilitato, pur se presti

²⁶ Sul punto v. art. 1, comma 5°, della Legge 11 gennaio 1979 n. 12, come recentemente modificato dal l'art. 5 ter D.L. 15 febbraio 2007 n. 10, convertito in Legge 6 aprile 2007, n. 46. Vedi anche la circolare del Ministero del Lavoro del 13 novembre 2003 prot. n. 1665

esclusivamente attività di assistenza per il CED, di attestare la conformità all'originale delle copie dei libri detenute dal datore sul luogo di lavoro²⁷.

Tale questione si porrebbe, tuttavia, solo nell'ipotesi in cui il datore abbia più unità produttive e detenga gli originali presso la sede legale, in quanto il CED non è legittimato a conservare i libri obbligatori²⁸.

La problematica potrebbe porsi anche in relazione alle associazioni di categoria cui sono attribuiti adempimenti in materia di lavoro. Anche tali associazioni, infatti, secondo il dettato di cui all'art. 1, comma 4, della Legge n. 12 del 1979, sono organizzate a mezzo di consulenti del lavoro, anche se dipendenti delle predette associazioni. Pertanto, nel caso in cui queste ultime detengano gli originali dei libri obbligatori, si pone il problema dell'individuazione dei soggetti all'interno dell'associazione, legittimati alla dichiarazione di conformità. A parere di chi scrive, esigenze di carattere pratico-operativo dovrebbero condurre ad attribuire tale facoltà, oltre che ai consulenti, anche ai funzionari dell'associazione di categoria, che si occupino della gestione dei rapporti di lavoro, appositamente individuati ed espressamente delegati per iscritto dai professionisti abilitati dell'associazione medesima²⁹.

²⁷ Tale questione si porrebbe, tuttavia, solo nell'ipotesi in cui il datore abbia più unità produttive e detenga gli originali presso la sede legale, in quanto il CED non è legittimato a conservare i libri obbligatori.

²⁸ Del resto la facoltà di dichiarare la conformità all'originale è attribuita ai consulenti del lavoro a prescindere dal fatto che il datore abbia o meno affidato ai medesimi la tenuta degli originali dei libri obbligatori. Per una più ampia disamina v. P PENNESI E D. PAPA, *Personale ispettivo: nuovo codice di comportamento*, inserto di *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 17 del 2006, p. XII.

²⁹ Ciò a causa del considerevole numero di aziende assistite dall'associazione di categoria. Sarebbe opportuno in tal caso che l'associazione medesima provvedesse a comunicare agli enti pubblici preposti i nominativi dei funzionari ai quali è stata rilasciata la delega predetta.

1.3. Conseguenze sanzionatorie connesse all'omessa dichiarazione di conformità all'originale

Alla luce di quanto precedentemente detto, *quid iuris* se i documenti detenuti sul luogo di lavoro non siano stati dichiarati conformi all'originale da parte del consulente del lavoro, da altro professionista abilitato o dallo stesso datore di lavoro?

A parere di chi scrive non si ritiene che il caso di specie possa integrare gli estremi dell'illecito di omessa istituzione, in quanto se gli originali dei libri detenuti o presso il consulente o presso la sede legale, in caso di pluralità di sedi, sono stati vidimati in data antecedente alla costituzione del primo rapporto di lavoro, devono ritenersi comunque istituiti³⁰.

Vige, infatti, il principio dell'unicità dei libri matricola e paga³¹, ribadito anche dal Ministero del Lavoro, per cui il libro deve ritenersi istituito nel momento in cui il solo originale viene ad esistenza e nel contempo è vidimato, con la conseguenza di affermare la configurabilità dell'illecito di omessa istituzione solamente quando non vi sia materialmente alcun libro o quando quest'ultimo, sebbene posto in essere, non presenti alcuna vidimazione³².

³⁰ Secondo il Ministero del Lavoro, invece, si dovrebbe applicare la sanzione prevista per l'illecito omessa istituzione. Sul punto vedasi lettera circolare del Ministero del Lavoro citata.

³¹ V. E. DE FUSCO, *Libri obbligatori: chiarezza e semplificazione*, in *Guida al Lavoro* 13 aprile 2007 n. 16, che dal principio di unicità dei libri deduce che siano venute meno le circolari INAIL in relazione alla possibilità di istituire più libri matricola per co.co.co e subordinati. Sul punto v. anche P. RAUSEI, *Libri matricola e paga: obblighi e sanzioni*, inserto di *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 16/2007. V. P. PENNESI E D. PAPA, *Libri obbligatori: importanti novità dal Ministero*, cit.

³² Si deve rilevare che ai sensi dell'art. 26, comma 2 del D.P.R. n. 1124/1965 il datore di lavoro potrà essere appositamente autorizzato per iscritto dall'INAIL a detenere una pluralità di libri matricola nei casi di cantieri edili o sedi di lavoro lontani dalle sedi principali, con l'obbligo di riepilogo in appositi libri riassuntivi, secondo le modalità stabilite dall'INAIL. Sul punto v. P. RAUSEI, *Libri matricola e paga: obblighi e sanzioni*, cit. Si deve rilevare, altresì, che l'unicità dei libri obbligatori ha fatto venire meno la

Ci si deve quindi interrogare sulla disciplina sanzionatoria da applicare nel caso prospettato.

Se la copia manca dell'attestazione di conformità all'originale, non può considerarsi perfetta dal punto di vista formale e deve ritenersi come mai detenuta sul luogo di lavoro. Pertanto, se si accoglie la tesi per cui la rimozione deve ritenersi assorbita nella condotta di omessa esibizione³³, si dovrebbe ritenere sussistente tale ultima fattispecie, o al più, secondo diverso orientamento, dovrebbe ritenersi configurabile o l'omessa esibizione oppure la sola rimozione nel caso in cui risulti possibile desumere da altra documentazione la regolare assunzione dei lavoratori presenti in azienda³⁴, come sarà meglio approfondito *infra*³⁵. Diverso, invece, è il caso in cui la copia recante l'attestazione di conformità risultasse *difforme* rispetto alla *documentazione originale*. In tal caso verrebbe integrato l'illecito di *irregolare tenuta dei libri*³⁶, il quale può configurarsi

possibilità di vidimare un libro matricola per i dipendenti e un altro per i collaboratori. Sul punto v. E. DE FUSCO, *Libri obbligatori: chiarezza e semplificazione*, cit.

³³ Sul punto per una più ampia disamina sia consentito richiamare D. MESSINEO e L. GRASSO, *Lotta al sommerso e libri matricola e paga* in *Il Lavoro nella Giurisprudenza* n. 4/2007. V. anche L. DE COMPADRI, *La tenuta dei libri paga e matricola*, in www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/speciali/2007/forum_lavoro. V. G. DE SANCTIS, *Elenco annotato delle violazioni in materia di lavoro*, in www.dplmodena.it, p. 193 e p. 201.

³⁴ Si deve rilevare che tale orientamento è stato accolto anche dal Ministero del Lavoro con la lettera circolare del 22/05/2007 integrativa della precedente lettera circolare del 29 marzo 2007. *Contra* P. PENNESI E D. PAPA, *Libri obbligatori: importanti novità dal Ministero*, cit.

³⁵ Si deve rilevare, inoltre, che tale conclusione vale anche per le agenzie di somministrazione nell'ipotesi in cui non fosse rinvenuta sul luogo in cui si esegue il lavoro la copia dei libri matricola e paga, anche fotostatica o per estratto, vistata quale conforme all'originale.

³⁶ E' necessario precisare che l'accertamento ispettivo dovrà essere volto ad individuare eventuali omissioni o difformità soltanto in relazione a periodi non verificati dagli stessi o da altri organi ispettivi in quanto nei casi di accertamenti ispettivi in materia previdenziale e assicurativa nelle ipotesi di attestata regolarità ovvero di regolarizzazione conseguente all'accertamento

attraverso condotte plurime³⁷. Così, ad esempio, se nella copia del libro matricola **non fosse indicata la registrazione** di un lavoratore verrà integrata l'ipotesi di cui all'art. 20 del D.P.R. n. 1124/1965 o dell'art. 134 del R.D. n. 1422/1924, a seconda che l'azienda sia sottoposta o meno ad assicurazione INAIL, oppure se la copia del registro presenze **non riportasse le scritturazioni** relative alle ore di lavoro effettuate verrà integrata l'ipotesi di cui all'art. 25, comma 1 o dell'art. 134 R.D. n. 1422/1924.

Il caso in cui il libro matricola o paga fosse **“bianchettato” in qualsiasi sua parte costituirebbe, invece, una violazione formale punibile come abrasione ai sensi dell'art. 26 del D.P.R. n. 1124/1965 o dell'art. 134 del R.D. n. 1422/1924 le aziende non soggette ad assicurazione INAIL**³⁸.

Nell'ipotesi in cui ci sia contemporaneamente una omissione sia nel libro originale sia nella copia è chiaro che si procederà alla contestazione di una sola sanzione in quanto entrambi gli adempimenti sono correlati e collegati. L'omissione relativa alla copia deve ritenersi, infatti, assorbita in quella concernente l'originale. In caso contrario si violerebbe il principio del *ne bis in idem* sostanziale, in quanto verrebbe punito più volte con la stessa sanzione un medesimo comportamento. Del resto, la sanzione per l'irregolare compilazione del libro matricola e del libro paga fa riferimento al documento in sé e per sé considerato. Essendo tali libri

ispettivo eseguito, gli adempimenti amministrativi e contributivi relativi ai periodi di paga anteriori alla data dell'accertamento medesimo si presumono non suscettibili di ulteriore esame salvo esclusa l'ipotesi di comportamenti omissivi o irregolari del datore di lavoro o di denuncia espressa del lavoratore. Vedi art. 3, comma 20, della L. n. 335/1995 e sul punto anche P. PENNESI e D. PAPA, *Personale ispettivo: nuovo codice di comportamento*, cit.

³⁷ Tali condotte sono sanzionate purchè non siano connesse ad omissioni contributive ai sensi dell'art. 116 della L. 388 del 2000.

³⁸ A tutte le ipotesi di irregolare tenuta si applica la sanzione di cui all'art. 195 del D.P.R. n. 1124/1965 da euro 125,00 a 770,00 per i soggetti assicurati INAIL e di cui all'art. 142 del R.D. n. 1422/1924. da euro 25,00 ad euro 150,00 per i soggetti che occupano personale non tenuto ad assicurazione INAIL.

unici, sebbene suscettibili di essere duplicati in più copie, non può che applicarsi una sola sanzione.

Tale sanzione, ad avviso di chi scrive, va comminata *una tantum* per ogni libro anche nel caso di una pluralità di inadempimenti, in quanto volta a punire in generale la scorretta compilazione di ogni singolo documento e non in particolare le singole irregolarità in cui quest'ultima si concretizza³⁹.

Nessun problema di conformità all'originale si pone, invece, nell'ipotesi in cui siano vidimati due o più libri obbligatori. Si è in presenza in tal caso di “tanti originali” quanti sono i libri vidimati e, pertanto, non è necessaria nessuna attestazione di conformità da parte del consulente o del datore di lavoro. Restano tuttavia applicabili le sanzioni previste l'irregolare tenuta dei libri qualora si ravvisino delle difformità tra i diversi documenti.

1.4. Conseguenze sanzionatorie connesse alla vidimazione tardiva o apposta da un organo incompetente

Si deve rilevare come in passato nella prassi ispettiva l'ipotesi di tardiva vidimazione venisse inclusa tra quelle di omessa istituzione, in quanto si considerava il libro vidimato dopo la prima assunzione come se non fosse stato istituito e si riteneva, pertanto, che l'illecito di omessa istituzione assorbisse in sé quello di omessa vidimazione prima della messa in uso del libro. Tanto più che la sanzione prevista per entrambi gli illeciti era la medesima⁴⁰.

Alla luce della riforma operata dalla Legge finanziaria e della scissione che è derivata sul piano sanzionatorio tra i due illeciti, chi scrive ritiene giuridicamente più corretto non includere la condotta di vidimazione tardiva tra le condotte integranti l'illecito di omessa

³⁹ Sul punto v. anche la circolare del Ministero del Lavoro n. 9 del 8 febbraio 2002, allegato E.

⁴⁰ ovvero quella di cui all'art. 195 del D.P.R. n. 1124/1965 da euro 125,00 a 770,00 per i soggetti assicurati INAIL e di cui all'art. 142 del R.D. n. 1422/1924. da euro 25,00 ad euro 150,00 per i soggetti che occupano personale non tenuto ad assicurazione INAIL.

istituzione⁴¹, in quanto in tal caso i libri obbligatori devono considerarsi comunque istituiti con l'avvenuta vidimazione, sebbene questa sia avvenuta dopo la prima assunzione. Tale condotta sarà piuttosto sussumibile nell'illecito di messa in uso dei libri prima della regolare vidimazione⁴².

Quid iuris, invece, se il libro è vidimato in buona fede dall'INPS piuttosto che dall'INAIL o viceversa? Ad avviso di chi scrive in tale ipotesi il datore di lavoro non può essere sanzionato né per la violazione di omessa istituzione, né per quella di inesatta vidimazione, in quanto risulterebbe carente tanto l'elemento oggettivo quanto l'elemento soggettivo dell'illecito⁴³.

Dal punto di vista oggettivo, infatti, la vidimazione, qualora presenti tutti i presupposti formali previsti dalla legge, deve ritenersi valida in quanto apposta da pubblici ufficiali legittimati alla vidimazione, a prescindere dal fatto che si tratti di funzionari INPS o INAIL. Si sarebbe, quindi, in presenza di una mera irregolarità formale irrilevante ai fini della validità dell'atto medesimo⁴⁴. Se anche non si aderisse alla tesi

⁴¹ V. anche Lettera circolare del Ministero del Lavoro citata

⁴² ovvero nell'illecito di cui all'art. 26, comma 1 del D.P.R. n. 1124/1965 punito con la sanzione da euro 125,00 a 770,00 per i soggetti assicurati INAIL o di cui all'art. 134 del R.D. n. 1422/1924 punito con la sanzione da euro 25,00 a 150,00 per i soggetti non assicurati INAIL, non diffidabile né prima della Legge Finanziaria né successivamente, in quanto la condotta della messa in uso prima della vidimazione è commissiva e in quanto tale non sanabile. V. anche circolare Ministero del Lavoro n. 24 del 24 giugno 2004 e n. 9 del 23 marzo 2006 sulla diffida obbligatoria. *Contra* P. RAUSEI, *Libri matricola e paga: obblighi e sanzioni*, cit. *ea favore* P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni*, Ipsoa, 2005, p. 67. Per una disamina sul potere di diffida v. G. LELLA, *Il Dlgs 23 aprile 2004, n. 124: la riforma della vigilanza in materia di lavoro*, in *Lavoro e diritti*, a cura di P. CURZIO, Bari, Cacucci, 2005;

⁴³ *Contra* P. RAUSEI, *Libri matricola e paga: obblighi e sanzioni*, cit. p. VI.

⁴⁴ Del resto potrebbe ben operare in tale ipotesi il principio della conservazione degli atti amministrativi che consente la conservazione dell'atto illegittimo per vizi di forma laddove sia egualmente conseguito l'interesse pubblico. V. art. 21 *octies* Legge 7 agosto 1990 n. 241 inserito dall'art. 14 della Legge 11 febbraio 2005 n. 15.

sopra riportata, sarebbe comunque ipotizzabile un caso di annullabilità della vidimazione, derivante da incompetenza relativa dell'ente vidimante, suscettibile, senz'altro, di ratifica da parte dell'ente competente.

Dal punto di vista soggettivo, inoltre, nessuna sanzione potrebbe essere irrogata nei confronti del datore del lavoro che, in buona fede, sia in possesso di un libro vidimato da un ente diverso da quello competente, in quanto verrebbe meno l'elemento soggettivo per la contestazione della sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 3 della l. 689/1981.

2. Omessa esibizione e rimozione dei libri obbligatori

Il problema di stabilire la linea discretiva tra l'omessa esibizione e la rimozione dei libri obbligatori e l'individuazione specifica delle ipotesi riconducibili all'una o all'altra fattispecie, sorge dal fatto che il legislatore della Finanziaria, nell'art. 1, comma 1178, individua, assoggettandole ad un notevole incremento sanzionatorio, solamente due fattispecie: *l'omessa istituzione e la mancata esibizione*, mentre non contempla affatto la *rimozione* dei libri obbligatori dal luogo di lavoro, in precedenza assoggettata alla medesima sanzione⁴⁵.

Pertanto, nel caso di mancata tenuta dei libri obbligatori sul luogo di lavoro, a disposizione degli organi di vigilanza, si aprono due prospettive a livello sanzionatorio. Si potrebbe considerare integrata sempre la fattispecie di omessa esibizione, ritenendo la rimozione assorbita nella prima⁴⁶ con

⁴⁵ Vedi l'art. 195 del D.P.R. n. 1124/1965 per i soggetti assicurati INAIL o l'art. 142 del R.D. n. 1422/1924 per i soggetti non assicurati INAIL..

⁴⁶ La *rimozione*, infatti, pur costituendo una condotta antidoverosa, non è fattispecie autonoma rispetto all'*omessa esibizione*, poiché l'obbligo di tenere i libri sul luogo di lavoro rileva solo in quanto strumentale, appunto, all'esibizione medesima.

La rimozione dovrebbe, quindi, ritenersi assorbita in concreto, sotto il profilo oggettivo e soggettivo nella condotta di omessa esibizione che è fattispecie speciale e assorbente rispetto alla rimozione ai sensi dell'art. 9,

conseguente applicazione della sanzione prevista dall'art. 1, comma 1178, della Legge Finanziaria. In caso contrario, si potrebbe configurare alternativamente la fattispecie di omessa esibizione o di rimozione in relazione al bene giuridico offeso dalla condotta realizzata⁴⁷.

Quest'ultimo orientamento, in considerazione proprio dello stretto legame *strumentale* che esiste tra le due condotte⁴⁸, attraverso una operazione di eliminazione mentale, tipicamente penalistica, considera la rimozione quale illecito di chiusura, che si realizza, ove non si concretizzi l'omessa esibizione. Tale operazione tiene conto dell'interesse protetto dalla previsione di una maggiore punibilità dell'omessa esibizione rispetto alla rimozione, nonché dell'offensività in concreto realizzata attraverso il compimento di tali condotte.

Poiché il bene giuridico tutelato si identifica nella lotta al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, la *ratio* della previsione normativa che sanziona l'omessa esibizione è, quindi, quella di consentire all'organo di vigilanza di verificare che i lavoratori presenti sul luogo di lavoro siano stati regolarmente assunti.

Pertanto, la condotta di omessa esibizione, per essere punibile, deve essere in primo luogo volta a ledere, o perlomeno, a mettere concretamente in pericolo, il bene giuridico predetto. In caso contrario si incorrerà in un'ipotesi di illecito amministrativo

comma 1, della Legge n. 689/1981 poichè racchiude in sé il maggior disvalore giuridico (sussistendo tra le due un rapporto di specialità), pena la violazione del generale principio del "*ne bis in idem*" sostanziale, che fa espresso divieto di attribuire due volte ad un medesimo autore un fatto unitariamente valutabile dal punto di vista afflittivo. Sul punto per una più ampia disamina della questione v. DARIO MESSINEO E LAURA GRASSO, *Lotta al sommerso e libri matricola e paga in Il lavoro nella Giurisprudenza*, n. 4 del 2007, Ipsa.

⁴⁷ Questa sarebbe la conseguenza prevista nella lettera circolare del Ministero del Lavoro del 29 marzo 2007 citata.

⁴⁸ Tale legame è evidenziato nella lettera circolare citata, laddove sottolinea che l'art. 21 del D.P.R. n. 1124/1965 stabilisce un obbligo di esibizione del libro matricola e paga al personale ispettivo nel luogo in cui si esegue il lavoro *correlato* ad un divieto di rimozione anche temporanea dei libri predetti dal luogo medesimo.

inoffensivo, ovvero inidoneo a ledere l'interesse giuridico protetto, sebbene tipico, in quanto integrante gli estremi della fattispecie astratta all'interno della quale è riconducibile.

Il principio di necessaria offensività di matrice penalistica può, infatti, ben applicarsi anche agli illeciti amministrativi⁴⁹, atteso che anche in tale materia vige il principio di *meritevolezza della pena*, che impone, comunque, di sottoporre a sanzione amministrativa solamente i comportamenti meritevoli di punibilità.

Tanto più che tale principio troverebbe la sua fonte direttamente nel dettato costituzionale, di cui agli artt. 25 e 27 Cost.⁵⁰, applicabile anche agli illeciti amministrativi⁵¹.

⁴⁹ Si deve rilevare che il Ministero del Lavoro aveva già in precedenza con la circolare n. 12 del 12 gennaio del 2001 fatto riferimento al principio di offensività in relazione all'abrogazione delle sanzioni amministrative alle violazioni formali in materia di collocamento di cui all'art. 116, comma 12, della Legge n. 388/2000, al fine di delineare quali disposizioni rientrassero nella disciplina riguardante la materia del collocamento e, nell'ambito di questa, quelle di carattere formale.

Il Ministero, infatti, aveva sottolineato che i criteri, necessari per operare una valutazione analitica di qualsiasi disposizione di legge, si fondano essenzialmente su una lettura della stessa che tenga conto *in primis* del bene giuridico tutelato e della sua *ratio* ispiratrice, valutata alla luce dell'intero ordinamento giuridico. Pertanto, aveva ritenuto che il criterio per stabilire se una determinata disposizione potesse o meno ritenersi relativa alla disciplina sul collocamento, non fosse semplicemente quello, meramente formalistico, della sua collocazione nell'ambito di una legge generale in materia, ma necessitasse dell'individuazione del bene giuridico che essa intendeva tutelare. In particolare, con la normativa in materia di collocamento, il legislatore aveva introdotto un meccanismo che permettesse il costante monitoraggio dei flussi di manodopera e definisce i tratti reali, quantitativi e qualitativi, dell'andamento della domanda e dell'offerta nell'ambito del mercato del lavoro. Così, sono state ritenute di carattere formale tutte le violazioni che si fossero concretizzate in una comunicazione di assunzione errata o incompleta, tale da non incidere nella predetta essenziale funzione di controllo e monitoraggio in materia del collocamento. Tale impostazione è stata di recente accolta anche dalla Cassazione, Sez. lavoro, sentenza del 8 gennaio 2007 n. 65.

⁵⁰ La dottrina ha sostenuto che sebbene manchi una formulazione espressa del principio di offensività questo è comunque deducibile dalle norme vigenti. Tuttavia, si distinguono due tentativi differenti di

Dal punto di vista soggettivo, poi, l'orientamento sopra prospettato introdurrebbe una *fattispecie a dolo specifico*, in quanto il trasgressore verrebbe assoggettato a sanzione amministrativa solamente qualora agisse con la precisa finalità di occultare

dimostrare la sussistenza del principio già nel diritto vigente.

Una parte della dottrina, in particolar modo la scuola torinese, lo ha, infatti, dedotto dal 2° comma dell'art. 49 c.p. nella parte in cui prevede il reato impossibile per inidoneità dell'azione. Ci si riferisce alla concezione realistica del reato elaborata da M. Gallo il quale ha sostenuto che l'azione è inidonea a cagionare l'evento dannoso o pericoloso, e il reato è impossibile, quando il fatto compiuto, anche se formalmente riconducibile allo schema astratto di una fattispecie incriminatrice, non è tuttavia suscettibile di ledere o mettere in pericolo gli interessi tutelati dalla norma. La tesi si ricollega all'interpretazione del termine «evento dannoso e pericoloso» di cui all'art. 43 c.p., come «evento giuridico», ovvero come offesa agli interessi tutelati dalla norma penale. V. M. GALLO, *Dolo (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 790.

Un'altra parte della dottrina ha ritenuto che il principio di offensività possa dedursi da un complesso di norme costituzionali: l'art. 25, 2° comma e l'art. 27, 3° comma, cosicché tale principio troverebbe in tali norme la sua costituzionalizzazione. Secondo tale dottrina, la Costituzione, distinguendo le pene dalle misure di sicurezza assegna alle prime una funzione differente dalle seconde. Se, pertanto, la pena fosse comminata per un fatto inoffensivo sarebbe utilizzata in funzione esclusivamente preventiva o di difesa della pericolosità sociale occupando così lo spazio riservato alle misure di sicurezza e quindi negando la stessa distinzione costituzionale tra i due tipi di sanzione. Sul punto v. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, Cedam, 1992, p. 211; G. MARINUCCI e E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 111. G. FIANDACA e E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, II edizione, Zanichelli, 1989, p. 19 e ss.

⁵¹ Sul punto v. A. ROSSI VANNINI, *Illecito depenalizzato amministrativo. Ambito di applicazione*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 181, la quale ritiene costituzionalizzato il principio di necessaria offensività, e che detta costituzionalizzazione ha valore generale per tutto il sistema punitivo, in quanto unitario, stante l'applicabilità anche agli illeciti ex legge n. 689/1981 degli artt. 25 e 27 Cost.. *Contra* v. BRICOLA, *Tecniche di tutela penale e tecniche di alternative di tutela*, in *Funzioni e limiti del diritto penale (alternative di tutela)*, a cura di DE ACUTIS E PALOMBARINI, Padova, 1984, p. 70.

rapporti di lavoro in nero prescindendo dal raggiungimento o meno di tale scopo⁵².

Secondo tale orientamento, quindi, l'omessa tenuta sul luogo di lavoro di entrambi i libri matricola e paga, a disposizione degli organi di controllo, verrebbe punita a titolo di omessa esibizione solamente nel caso in cui non risulti possibile desumere da altra documentazione (*in primis* la comunicazione preventiva di assunzione al Centro per l'Impiego) la regolare assunzione dei lavoratori presenti in azienda.

Tale interpretazione troverebbe il suo fondamento normativo anche nella previsione dell'art. 21, comma 2, del D.P.R. n. 1124/1965, laddove si dispone che il datore deve fornire ogni notizia complementare nonché i chiarimenti necessari a dimostrare l'esattezza delle registrazioni contenute nei libri obbligatori, anche attraverso l'esibizione dei libri contabili e di altri documenti (*quali ad esempio copia delle lettere di assunzione con indicazione degli estremi di registrazione sul libro matricola, ricevuta di trasmissione del codice fiscale all'INAIL*).⁵³

Qualora, invece, in assenza dei libri obbligatori, sia possibile desumere da altra documentazione, con assoluta certezza, la regolarità dei rapporti instaurati, secondo il Ministero⁵⁴, dovrebbero ritenersi integrati gli estremi dell'illecito di rimozione ricorrendone i presupposti oggettivi e soggettivi⁵⁵. Non

⁵² V. Questa sembra la tesi sostenuta dal ministero del lavoro e da P. PENNESI e D. PAPA, *Libri obbligatori: importanti novità dal Ministero* citati

⁵³ Si ritiene che il cartellino previsto dalla legge Bersani in materia di edilizia non sia documento valido ai fini della verifica della regolare costituzione del rapporto di lavoro, poichè non costituisce documento conosciuto dalla P.A. e di scarsa valenza probatoria in quanto non ricettizio. Sul punto vedi anche P. PENNESI e D. PAPA, *Libri obbligatori: importanti novità dal Ministero*, cit.

⁵⁴ Da ciò deriverebbe l'applicazione della sanzione di cui all'art. 195 del D.P.R. n. 1124/1965 da euro 125,00 a 770,00 per i soggetti assicurati INAIL e di cui all'art. 142 del R.D. da euro 25,00 ad euro 150,00 per i soggetti che occupano personale non tenuto ad assicurazione INAIL.

⁵⁵ Non detenendo, infatti, anche solo per negligenza i libri sul luogo di lavoro il datore incorre nell'illecito di rimozione. Si deve evidenziare che tale conclusione vale anche per le agenzie di somministrazione

potrebbe, difatti, in tale ipotesi considerarsi realizzata la condotta di omessa esibizione in quanto non immediatamente lesiva dell'interesse protetto di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso, oltre che non attuata con dolo specifico.

Secondo la tesi ministeriale l'esame dei documenti idonei ad attestare la regolare costituzione dei rapporti di lavoro, deve avvenire nel corso dell'accesso ispettivo in azienda. Ciò troverebbe conferma anche nella previsione sanzionatoria di cui all'art. 3 e ss. D.l. n. 12/2002 convertito in legge n. 73/2002⁵⁶, che punisce l'occupazione di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, la cui applicazione è subordinata alla presenza o meno *sul luogo di lavoro* di atti in grado di comprovare la regolare costituzione dei rapporti di lavoro.

Quid Iuris se, in caso di omessa esibizione di entrambi i libri matricola e paga, la regolare costituzione dei rapporti di lavoro viene desunta da documentazione non immediatamente presente sul luogo di lavoro nel corso dell'accesso ispettivo, ma visionata in un momento successivo?

A parere di chi scrive, qualora si tratti di documentazione avente data certa e attestante, in maniera assolutamente inconfutabile, la regolare assunzione dei lavoratori occupati (tale particolare valenza riveste, senza dubbio, la comunicazione di assunzione preventiva al Centro per l'Impiego)⁵⁷ non può configurarsi la condotta di omessa esibizione dal momento che, anche in tal caso, siffatta condotta deve ritenersi *inoffensiva*, e in quanto tale non punibile, poichè inidonea a ledere l'interesse correlato all'esigenza di consentire all'organo di vigilanza di verificare la regolare assunzione dei lavoratori occupati. Neppure può dirsi realizzata, in tale ipotesi, con *dolo specifico*.

nell'ipotesi in cui non fosse rinvenuta sul luogo in cui si esegue il lavoro la copia dei libri matricola e paga, anche fotostatica o per estratto.

⁵⁶ Tale articolo è stato modificato dall'art. 36 *bis*, comma 7 del D.l. n. 223/2006 convertito in legge n. 248/2006.

⁵⁷ A parere di chi scrive tale valenza riveste anche il contratto di lavoro avente data certa ex art. 2704 c.c..

A ciò non è superfluo aggiungere che non esiste alcun obbligo giuridico per il datore di lavoro di detenere la documentazione predetta nei luoghi aziendali⁵⁸. Pertanto, secondo quanto sopra esposto, in tale ipotesi, al più dovrebbero ritenersi integrati gli estremi dell'illecito di rimozione⁵⁹.

In caso contrario, si verrebbe a punire, con la più grave sanzione prevista dalla Legge Finanziaria per l'omessa esibizione, anche quel datore che abbia regolarmente assunto i propri dipendenti, ma che, suo malgrado e senza sua colpa, sprovvisto dei libri obbligatori e di qualunque altra documentazione, la cui detenzione, come già visto, non è, peraltro, obbligatoria sul luogo di lavoro, non sarebbe in grado di fornire, nell'immediatezza dell'accesso ispettivo, la prova della correttezza dei rapporti di lavoro instaurati⁶⁰.

Si evidenzia, tuttavia, la necessità di salvaguardare le esigenze di immediatezza della verifica e di certezza della documentazione da visionare, entrambe finalizzate, come ribadito anche dal Ministero, a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, nonché a realizzare un più celere riscontro della regolarità delle posizioni lavorative oggetto di accertamento. Tali esigenze sarebbero indubbiamente garantite nel caso in cui la documentazione predetta fosse trasmessa dal consulente (anche attraverso una anticipazione a mezzo fax)⁶¹ a richiesta

⁵⁸ *Contra* sembrano essere P. PENNESI E D. PAPA, *Libri obbligatori: importanti novità dal Ministero*, cit. secondo i quali la documentazione deve essere necessariamente conservata sul luogo di lavoro.

⁵⁹ Con conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 195 del D.P.R. n. 1124/1965 da euro 125,00 a 770,00 per i soggetti assicurati INAIL e di cui all'art. 142 del R.D. da euro 25,00 ad euro 150,00 per i soggetti che occupano personale non tenuto ad assicurazione INAIL.

⁶⁰ V. sul punto M. PARISI, *Dietrofront sui libri paga*, in *Il Sole 24 ore* del 16 aprile 2007.

⁶¹ V. E. DE FUSCO, *Libri obbligatori: chiarezza e semplificazione*, cit., il quale sostiene che 'la presenza sul luogo di lavoro della documentazione idonea ad accertare la regolare assunzione dei lavoratori occupati, anche se opportuna non appare decisiva ai fini dell'applicazione del sistema sanzionatorio previsto dalla Finanziaria 2007, purchè le esigenze di

dell'organo ispettivo, in occasione dell'accesso⁶².

A parere di chi scrive, tale interpretazione dovrebbe essere ulteriormente estesa anche alle ipotesi in cui venga esibita la documentazione avente data certa oggettiva e inconfutabile (es. comunicazione di assunzione al Centro per l'Impiego) **in un momento successivo all'accesso ispettivo**, proprio in virtù del fatto che il Ministero, oltre alla tempestività, privilegia altresì l'assoluta certezza della regolarità dei rapporti instaurati. Tale esigenza di certezza dovrebbe prevalere sulla tempestività nel giudizio sulla responsabilità del datore di lavoro per la commissione della violazione di omessa esibizione e nella conseguente irrogazione della relativa più grave sanzione prevista dalla Legge finanziaria.

Tale interpretazione risulterebbe essere coerente con la *ratio legis*, e con la ricostruzione dogmatica del Ministero del lavoro, in quanto la condotta di omessa esibizione, anche nel caso da ultimo prospettato, oltre ad essere inoffensiva, non è neppure realizzata con dolo specifico. Il datore, infatti, presentando la documentazione certa, obiettiva e inconfutabile attestante la regolarità dei rapporti di lavoro accertati al momento dell'accesso ispettivo, dimostra che la condotta di omessa tenuta in azienda dei libri obbligatori non è stata realizzata con la

tempestività dell'ispezione siano rispettate come nel caso in cui almeno la comunicazione preventiva di assunzione venga trasmessa dal consulente (anche anticipandola a mezzo fax) a richiesta dell'organo ispettivo in occasione dell'accesso". Ciò si ricaverebbe secondo l'Autore dal fatto che la circolare ministeriale privilegia l'esigenza della tempestività piuttosto che quella della contestualità in relazione alla consultabilità della documentazione citata.

⁶² Si deve rilevare che tale orientamento è stato accolto anche dal Ministero del Lavoro con la lettera circolare del 22/05/2007 integrativa della precedente lettera circolare del 29 marzo 2007. Sul punto v. anche V. LIPPOLIS, *Libri obbligatori e sanzioni ridotte, Italia oggi* 7 del 28 maggio 2007; D. PAPA, *Libri obbligatori: nuove istruzioni ministeriali*, in *Guida al Lavoro*, n. 23, del 01/07/2007; E. DE FUSCO, *Libri paga e matricola: chiarimenti all'insegna della flessibilità*, in *Guida al Lavoro*, n. 23, del 01/07/2007.

specificità finalit  di occultare alcuna irregolare assunzione.

Diverso, invece,   il caso in cui il datore si rifiuti espressamente di esibire, sia nell'immediatezza dell'accesso ispettivo, sia in un momento successivo, a richiesta degli organi di vigilanza, i libri obbligatori e qualsiasi altra documentazione. In tal caso si dovrebbero ritenere integrati gli estremi dell'illecito di impedimento alla attivit  di vigilanza⁶³, che   fattispecie speciale e assorbente rispetto all'omessa esibizione e alla rimozione ai sensi dell'art. 9, comma 1, della Legge n. 689/1981 poich  racchiude in s  il maggior disvalore giuridico⁶⁴.

Quid Iuris se viene esibito solo il libro paga e non anche il libro matricola o viceversa?

Anche in tal caso, poich    possibile verificare attraverso la visione dell'altro libro presente sul luogo di lavoro o comunque da altra documentazione, la regolarit  dei rapporti di lavoro, non si configurerebbe la condotta di omessa esibizione, ma al pi  quella di rimozione.

L'interpretazione fino ad ora prospettata, delle ipotesi riconducibili alle fattispecie di omessa esibizione e di rimozione non tiene conto, tuttavia, da un lato della plurioffensivit  della condotta di omessa esibizione, e dall'altro lato della differente *ratio* sottesa alla regolare

⁶³ Tale fattispecie   prevista nell' art. 3, comma 3, d.l. 463/1983, convertito nella l. n. 638/1983, punita, dopo la quintuplicazione effettuata dall'art. 1, comma 1177, della Legge 27 dicembre 2006 n. 296, con una sanzione da euro 1.290,00 ad euro 12.910,00 che ridotta ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 689/1981   pari ad euro 2.580,00.

⁶⁴ Sul punto v. Cass., Sez. I, 26 ottobre 1991 n. 11402, la quale afferma che "la mancata predisposizione, tenuta e conservazione dei libri matricola e paga pu  integrare inosservanza delle specifiche norme che impongono i relativi adempimenti e quindi pu  esporre il datore di lavoro alle sanzioni amministrative al riguardo previste, ma di per s  non assume i connotati del fatto impeditivo dei poteri di vigilanza... *omissis*...Il fatto impeditivo potrebbe delinearci solo se i libri esistono e ne venga preclusa la consultazione, ad esempio attraverso il diniego dell'ingresso nei locali aziendali, il **rifiuto di produrre i libri medesimi** o il loro occultamento in altro luogo". Per una pi  ampia disamina v.D. MESSINEO E L. GRASSO, *Lotta al sommerso e libri matricola e paga*, cit.

tenuta sul luogo di lavoro del libro matricola rispetto al libro paga.

La obbligatoria conservazione in azienda dei libri, a disposizione degli organi di vigilanza, non è volta, infatti, solamente a tutelare l'interesse pubblico correlato alla verifica della regolare instaurazione dei rapporti di lavoro, ma è, altresì, finalizzata anche all'accertamento della regolarità del rapporto medesimo in tutto il suo estrinsecarsi. Tanto più che l'art. 21, comma 2, del D.P.R. n. 1124/1965, ove dispone che il datore deve fornire ogni notizia complementare, nonché i chiarimenti necessari a dimostrare l'esattezza delle registrazioni contenute nei libri obbligatori, si riferisce a tutte le registrazioni indicate nei libri medesimi e non solo a quelle relative alla corretta assunzione dei lavoratori. Ne consegue che, qualora si accogliesse la tesi della plurioffensività sopra prospettata, si dovrebbe affrontare il problema della conseguenze sanzionatorie connesse all'omessa tenuta in azienda dei libri obbligatori in relazione alla inosservanza, accertabile soprattutto attraverso l'esame del libro paga, di discipline sostanziali quali l'osservanza dell'orario di lavoro, i congedi parentali, il rispetto delle norme in tema di infortunio e malattia che vanno a ledere beni costituzionalmente protetti di rilevante interesse sostanziale, come il diritto alla salute della madre o del feto, il diritto alla malattia o al riconoscimento dell'infortunio su lavoro, ecc.

La condotta di omessa esibizione potrebbe, quindi, astrattamente configurarsi ogniqualvolta non sia possibile accertare, nell'immediatezza dell'accesso ispettivo, e/o successivamente, attraverso altra documentazione, pure l'osservanza della disciplina sostanziale sopra indicata per i rapporti di lavoro già instaurati⁶⁵.

Una lettura sistematica delle norme volte a contrastare il lavoro sommerso ha indotto, invece, il Ministero a considerare sussistente l'illecito di omessa esibizione solo ove si siano in concreto accertate irregolari

⁶⁵ V. M. PARISI, *Diritto del lavoro, prassi e regole. Il caso dei libri obbligatori*, in *ADAPT*, bollettino n. 12 del 19 marzo 2007

assunzioni, ritenendo i predetti interessi sostanziali sufficientemente tutelati attraverso le specifiche disposizioni normative dettate in proposito dalle leggi di riferimento.

A parere di chi scrive non si ritiene, infine, che possa dar luogo né ad omessa esibizione né tantomeno a rimozione, lo smarrimento dei libri obbligatori, qualora il datore rammostri la denuncia all'organo ispettivo, e nel contempo dimostri di essersi attivato per l'istituzione di nuovi documenti, in quanto il datore di lavoro si troverebbe in tal caso nell'impossibilità materiale e giuridica di ottemperare all'obbligo di legge.

Nemmeno si considera punibile con la nuova sanzione amministrativa comminata per l'illecito di omessa esibizione dalla Legge Finanziaria la condotta del consulente del lavoro, che senza giustificato motivo, non ottemperi entro quindici giorni alla richiesta degli organi ispettivi di esibire la documentazione in suo possesso. Tale ipotesi, difatti, risulta sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 5, della Legge 11 gennaio 1979 n. 12 che deve ritenersi *speciale* rispetto alla fattispecie di omessa esibizione⁶⁶.

3. Unicità o pluralità di violazioni.

A livello sanzionatorio il Ministero del Lavoro chiarisce che per l'illecito di omessa istituzione non può che trovare applicazione una sanzione per ciascun libro non istituito.

L'art. 20, comma 1 del D.P.R. n. 1124/1965 impone, infatti, al datore di lavoro il compimento di due condotte autonome l'una rispetto all'altra, ovvero l'istituzione di due distinti documenti di lavoro. Duplice, pertanto, sarà la violazione in caso di inosservanza della disposizione citata con conseguente cumulo materiale delle sanzioni da irrogare.

Ciò vale naturalmente anche per la rimozione⁶⁷.

⁶⁶ In tal caso la sanzione amministrativa prevista è da euro 125,00 a 515,00 che ridotta è pari ad euro 171,33. In caso di recidiva la sanzione amministrativa è da euro 255,00 a 1.030,00 che ridotta è pari a euro 343,33.

⁶⁷ Cfr. sul punto in maniera estesa P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni*, Milano, Ipsoa, 2005, che correttamente e con lucidità di ragionamento ritiene che: 'non si ha né una

Per quanto riguarda, invece, l'illecito di omessa esibizione sia del libro matricola sia del libro paga il Ministero ritiene che debba applicarsi *una sola* sanzione, atteso l'interesse protetto.

In tal modo il Ministero considererebbe la mancata esibizione di entrambi i libri come una condotta omissiva unica con oggetto duplice. Ciò deriverebbe dall'identità del bene giuridico protetto dalla previsione dell'esibizione del libro matricola e del libro paga: ovvero la verifica della correttezza dei rapporti di lavoro instaurati, per cui risulterebbe indifferente, ai fini della punibilità, che l'omessa esibizione riguardi uno soltanto o ambedue i libri. Ciò nondimeno, sarebbe opportuno, in sede di eventuale emissione di ordinanza ingiunzione, modulare la sanzione amministrativa tenendo conto della pluralità degli inadempimenti obbligatori realizzati attraverso la mancata tenuta di entrambi i documenti⁶⁸.

Tuttavia, una più approfondita analisi porta a ritenere che, mentre il libro matricola fa riferimento alla corretta instaurazione dei rapporti di lavoro, il libro paga ha come finalità anche la verifica del corretto svolgimento dei rapporti di lavoro medesimi in relazione all'orario di lavoro, ai congedi parentali agli assegni familiari ecc.⁶⁹. Pertanto, a parere di chi scrive troverebbero, a ben d'onde, applicazione due distinte sanzioni, una per l'omessa esibizione del libro matricola, l'altra per l'omessa esibizione del libro paga così come per l'omessa istituzione e la rimozione⁷⁰.

omissione duplice né una omissione ad oggetto duplice: molto più semplicemente e senza alcun artificio giuridico, si hanno due diverse omissioni"; *Contra*, A. VELLETRI, *Omessa istituzione dei libri matricola e paga: sanzione unica o duplice?*, in *Diritto & pratica del lavoro*, n. 27, 2003, p. 1815;

⁶⁸ In relazione alla possibile modulazione della sanzione amministrativa in sede di ordinanza ingiunzione ai sensi dell'art. 11 della L. 689/1981 si veda F. BARTOLINI, *Il Codice delle depenalizzazioni*, La Tribuna, 1999, p. 135-142.

⁶⁹ Sul punto sia consentito il richiamo a DARIO MESSINEO E LAURA GRASSO, *Lotta al sommerso e libri matricola e paga*, cit.

⁷⁰ Sul punto P. RAUSEL, *Illeciti e sanzioni*, cit, il quale opportunamente evidenzia che l'applicazione di un'unica sanzione sarebbe di fatto illegittima in virtù

Si deve rilevare, inoltre, che né l'illecito di omessa esibizione, né quello di rimozione né tantomeno quello di omessa istituzione, sono violazioni connesse ad omissioni contributive ai sensi dell'art. 116, comma 12, Legge n. 388/2000 e pertanto si configurerebbero quali illeciti amministrativi, anche in presenza di irregolarità legate a fenomeni di evasione o omissione contributiva⁷¹.

Conclusioni

La nuova disciplina introdotta dalla Legge Finanziaria risulta particolarmente complessa ed articolata, non solo e non tanto, per le novità normative introdotte, ma per la particolare gravosità attribuita a determinati comportamenti datoriali che, nel periodo pregresso, venivano considerati come insignificanti e di poco rilievo, per la minima portata sanzionatoria che da essi conseguiva. La peculiare problematicità deriva, pertanto, da una nuova impostazione di tipo "formale" con effetti sostanziali che i datori di lavoro saranno tenuti a rispettare per non incorrere in responsabilità amministrative di un certo rilievo.

Si tratta di una svolta burocratica, di non poco momento, poichè permette agli organi di vigilanza di poter monitorare in maniera efficiente ed efficace la presenza del lavoro nero nelle aziende, fonte di preoccupazione primaria, specialmente in questo particolare

dell'art. 3 della Costituzione laddove si sanzionasse in identica misura il datore di lavoro che avesse omesso di esibire un solo libro rispetto a quello che avesse omesso di esibire entrambi i libri.

⁷¹ Per maggiore completezza si sottolinea che né per l'illecito di omessa istituzione né per quello di omessa esibizione è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 e, pertanto, si applicherà la sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della l. n. 689/1981, per espressa previsione della Legge Finanziaria 2007. Ciò vale anche per la rimozione trattandosi di illecito a condotta commissiva non più sanabile. Si fa presente, tuttavia, che l'omessa istituzione, precedentemente veniva considerata diffidabile dal Ministero del Lavoro. Sul punto v. le circolari del Ministero del Lavoro n. 24 del 24 giugno 2004 e n. 9 del 23 marzo 2006 sulla diffida obbligatoria.

momento storico-politico. In particolare, costituisce una efficace azione di contrasto alla prassi praticata da alcuni datori di lavoro, di accettare il rischio di assunzione di un lavoratore irregolare a fronte del pagamento di sanzioni risibili, inidonee a scoraggiare l'osservanza degli adempimenti in materia di lavoro, previdenziale e assicurativa.