

Approfondimenti

Accertamento dei reati

Attività di polizia giudiziaria dell'Ispettorato del lavoro

Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow (*)

Con riferimento all'attività di accertamento dei reati in materia di lavoro, di sicurezza sul lavoro e di previdenza e assistenza sociale, al personale ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro è attribuita la qualifica di "ufficiale di polizia giudiziaria" (Upg) (1) dall'art. 6, D.Lgs. n. 124/2004 ("nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente").

Analogamente, dal 1° gennaio 2017, per effetto dell'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 149/2015, anche il personale ispettivo previdenziale di Inps e Inail riveste la medesima qualifica di Upg, novità sulla quale è subito intervenuto l'INL con nota prot. n. 103/2017/RIS del 27 marzo 2017, seguito dall'Inps con messaggio 12 aprile 2017, n. 1618.

Ufficiali di polizia giudiziaria

L'art. 57, comma 3, c.p.c. stabilisce che "sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55" (2).

Secondo la lettera dell'art. 55 c.p.c., peraltro, gli ufficiali di polizia giudiziaria devono "anche di propria iniziativa" svolgere una serie di attività rivolte alla prevenzione e repressione dei reati: "prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale".

Inoltre, la polizia giudiziaria è chiamata a svolgere qualsiasi "indagine e attività disposta o delegata dall'Autorità giudiziaria".

La "doppia veste" del personale ispettivo del lavoro non deve indurre nel vecchio equivoco di tornare a considerare l'attività investigativa degli ispettori del lavoro svolta contemporaneamente sia quale attività di vigilanza amministrativa sia come attività di indagine coi poteri di polizia giudiziaria (così, in passato, circolare Ministero del lavoro n. 91 del 6 luglio 1982).

In verità il principio sancito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 10 del 2 febbraio 1971 (confermata da sentenze Corte cost. n. 224/1975 e Corte cost. n. 1151/1998) soccorre l'interprete anche con riguardo al ruolo investigativo del personale ispettivo del lavoro. Sancendo che "non esiste una libertà dell'ispettore di esercitare promiscuamente funzioni di vigilanza amministrativa e di polizia giudiziaria", i giudici della Consulta hanno fortemente sottolineato la necessaria e netta separazione fra i due ambiti di attività, quella tutta amministrativa della vigilanza relativa all'accertamento e alla contestazione degli illeciti di natura amministrativa o penale-amministrativa e quella di tipo penale che necessita lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria.

La differenza fra le due tipologie di attività esperibili dall'ispettore del lavoro nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, infatti, risiede compiutamente nel diverso approccio dell'accertatore nei confronti del soggetto (datore di lavoro) che subisce l'indagine ispettiva, giacché mentre in caso di "vigilanza amministrativa" il personale ispettivo ministeriale non incontrerà obblighi o limiti particolari nel procedere ad esaminare documenti, acquisire informazioni da dipendenti o terzi, sentire il soggetto sottoposto ad indagini amministrative, al contrario in caso di "vigilanza penale" il personale ispettivo dovrà procedere as-

(*) L'Autore è anche dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

(1) Per effetto dell'art. 109 Cost. l'Autorità giudiziaria dispone direttamente della Polizia giudiziaria, posta in una relazione di subordinazione funzionale rispetto all'Ag.

(2) Invero, la funzione di Polizia giudiziaria è diretta dal pubblico ministero (art. 56 c.p.p.), con riguardo alla lotta contro la criminalità organizzata la funzione di Polizia giudiziaria è svolta dalla Direzione investigativa antimafia (D.I.A.).

sumendo tutte le garanzie previste dalle vigenti norme processuali, così come stabilite dal Codice di procedura penale.

Distinzione fra indagine amministrativa e accertamento dei reati

Proprio dalle disposizioni contenute nel Codice di procedura penale, peraltro, è possibile ricavare un primo discrimine utile a chiarire quando l'ispettore del lavoro eserciti funzioni di polizia giudiziaria, con le garanzie e nell'osservanza delle regole della fase procedimentale che precede il processo penale (indagini preliminari), e quando, invece, eserciti attività di tipo amministrativo.

In primo luogo il Codice lascia intendere che il personale ispettivo che riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria svolge in concreto l'attività connessa a tale qualifica funzionale allorché ricevuta o appresa notizia di un reato si trovi a svolgere la relativa indagine.

Secondariamente, ma non meno diffusamente, l'ispettore del lavoro esercita funzioni di polizia giudiziaria quando il pubblico ministero lo investe direttamente dell'indagine circa una notizia di reato avuta direttamente per la quale sia necessario espletare i dovuti accertamenti relativi alla fondatezza della notizia stessa e alla acquisizione delle fonti di prova del reato notiziato.

L'Inps nel messaggio n. 1618/2017 ha ben sottolineato come *“le funzioni di polizia giudiziaria assumono rilievo nell'accertamento di fatti costituenti reato (delitti o contravvenzioni), tanto nella forma del tentativo quanto nella forma consumata, e riguardano diversi momenti dell'attività ispettiva: dalla fase iniziale di rilevazione della notizia di reato, alla fase di acquisizione delle prove, fino alla comunicazione della notizia di reato all'Autorità giudiziaria”*.

Poiché il passaggio dall'attività di vigilanza amministrativa a quella di polizia giudiziaria può, dunque, avvenire in costanza di accertamenti ispettivi, qualora in una normale ispezione del lavoro, di iniziativa programmata o su richiesta di intervento, il funzionario ispettivo rilevi gli estremi che identificano - se provati e documentati -

la sussistenza di un reato, diventa necessario acquisire una regola procedimentale assoluta al fine di garantire tanto il soggetto che subisce l'indagine, quanto l'ispettore che procede (3).

Regola “aurea” in tal senso è individuabile nell'art. 220 disp. att. c.p.p. che stabilisce espressamente: *“quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza del Codice”*.

Presupposto perché l'art. 220 disp. att. c.p.p. citato operi è l'emersione di precisi indizi di reato durante l'attività ispettiva, e non invece la sussistenza di semplici “sospetti” di un reato o, ancor meno significativamente, di generiche circostanze non meglio precisate.

D'altro canto è l'art. 63 del c.p.p. (4) che aggancia l'avvio e l'utilizzo di tutte le garanzie difensive nei confronti dell'indagato al momento nel quale dalle dichiarazioni rese dalla persona non sottoposta alle indagini *“emergono indizi di reità”*.

Se ne deve dedurre, pertanto, che ogni qualvolta l'attività di vigilanza degli ispettori del lavoro sfocia nell'accertamento della sussistenza di uno o più illeciti penali, da quel preciso momento tutti gli atti, che siano utili e necessari ad assicurare le fonti di prova e a raccogliere ogni elemento finalizzato alla applicazione della legge penale, devono essere compiuti osservando specificamente le norme del Codice di procedura penale, soprattutto, ma non solo, con riguardo alle garanzie difensive (Cass. pen., S.U., 28 novembre 2002).

Peraltro, l'espressione “indizi di reato” (art. 220 disp. att.), come quella analogha “indizi di reità” (art. 63 c.p.p.), deve essere riferita non già a “indizi di colpevolezza” (Cass. pen., 29 agosto 2001, n. 32464) ovvero alla acquisizione di una “prova indiretta” (Cass. pen., S.U., 20 dicembre 2001, n. 45477), ma piuttosto a quella possibilità, anche in termini di probabilità, che una o più circostanze di fatto investigate durante l'indagine amministrativa siano rilevanti, perché apprezzabili, sotto un profilo penale.

(3) Allo scopo di verificare se l'ispettore svolge funzioni amministrative oppure funzioni di Polizia giudiziaria, in base a quanto chiarito da Cass., sez. pen. 17 luglio 1987, n. 8338, occorre individuare il fine al quale risulta obiettivamente diretta l'azione ispettiva in corso di svolgimento.

(4) L'art. 63 c.p.p. sancisce che “se davanti all'autorità giudiziaria o alla Polizia giudiziaria un persona non imputata ovvero una persona non sottoposta alle indagini rende dichiarazioni

dalle quali emergono indizi di reità a suo carico, l'autorità precedente ne interrompe l'esame, avvertendola che a seguito di tali dichiarazioni potranno essere svolte indagini nei suoi confronti e la invita a nominare un difensore. Le precedenti dichiarazioni non possono essere utilizzate contro la persona che le ha rese. Se la persona doveva essere sentita fin dall'inizio in qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini, le sue dichiarazioni non possono essere utilizzate”.

Approfondimenti

Qualora, infatti, il personale ispettivo che conduce l'indagine in materia di lavoro, prosegua i propri accertamenti secondo le regole ordinarie dell'ispezione amministrativa, tutto quanto acquisito nel corso dell'attività di vigilanza diverrà inutilizzabile, ai fini del processo penale, perché trattasi di operazioni di polizia giudiziaria svolte in palese violazione delle disposizioni dettate precisamente a garanzia del diritto di difesa, costituzionalmente tutelato (art. 24 Cost.).

L'adozione degli atti tipici di polizia giudiziaria, perché tipizzati dalle disposizioni del Codice di procedura, esige, dal momento in cui emergono chiari indizi di reato, il rispetto integrale delle singole norme di tutela, pena l'irregolarità o la nullità dell'accertamento ispettivo: in materia di documentazione e verbalizzazione degli atti d'indagine (artt. 134 e *segg.* e art. 357 c.p.p. circa l'invito all'indagato a nominare un difensore di fiducia prima di procedere a raccogliere "sommarie informazioni" (art. 350 c.p.p.); riguardo alla presenza del difensore dell'indagato che deve essere consentita e in taluni casi anche con preavvertimento specifico (art. 351 c.p.p.); per lo svolgimento di accertamenti urgenti su luoghi, cose e persone (art. 352 c.p.p.); per lo svolgimento di perquisizioni (art. 352 c.p.p.); per l'esecuzione di sequestri (artt. 352 e 354 c.p.p.); per l'apertura di plichi (cfr., art. 353 c.p.p.).

Proprio, e solo, il rispetto delle garanzie di difesa della persona sottoposta ad indagini di natura penale consente, grazie anche all'intervento del difensore, che vengano espressamente verbalizzate e inserite negli atti di indagine singoli fatti e specifiche circostanze che avranno un ruolo determinante o comunque incidente nel prosieguo delle diverse fasi processuali, data la sicura efficacia probatoria che le stesse assumono nella contestualità della verbalizzazione.

Informativa all'Autorità giudiziaria

Nella loro qualità di ufficiali di polizia giudiziaria, gli ispettori del lavoro e gli ispettori previdenziali di Inps e Inail, quando accertano la vio-

lazione di specifici obblighi o divieti posti dalle leggi di tutela del lavoro che sono penalmente sanzionate, hanno l'obbligo di riferire immediatamente al pubblico ministero (pm), ai sensi e per gli effetti dell'art. 347 c.p.p., con riferimento alle indagini preliminari dagli stessi svolte, al fine di acquisire le fonti di prova del reato rilevato ed accertato in sede di ispezione sul lavoro.

L'informativa *ex art.* 347 c.p.p. è diretta al pubblico ministero nella Procura della Repubblica presso il Tribunale competente per territori, da individuarsi in quello del luogo in cui il reato è stato consumato ovvero, nel caso di reato tentato, al luogo in cui è stato compiuto l'ultimo atto diretto a commettere il reato medesimo, tenendo presente che il luogo di consumazione del reato può essere diverso da quello dove è avvenuto l'accesso ispettivo (5).

L'informativa al PM deve essere in forma scritta e deve contenere (art. 347, comma 1, c.p.p.): gli elementi essenziali del fatto di reato, tutti gli elementi comunque raccolti, l'indicazione delle fonti di prova esaminate e acquisite, l'indicazione delle attività di indagine compiute, la documentazione relativa raccolta.

Tutti gli atti che il personale ispettivo ha svolto in questa fase, peraltro, di norma non costituiscono prova, sebbene la giurisprudenza abbia riconosciuto che il verbale degli ispettori del lavoro, nelle ipotesi in cui contenga "*la descrizione di cose, di tracce o di luoghi, suscettibili di modifica nel tempo per eventi naturali o per comportamenti umani*", costituisce "*documentazione di attività irripetibile perché descrittiva di una situazione accertata in un determinato momento storico*" (così espressamente Cass. pen., sez. III, 29 maggio 1992, n. 6547).

Anche nei casi in cui, come subito vedremo, il personale ispettivo deve procedere ad impartire una prescrizione obbligatoria (ai sensi dell'art. 15, D.Lgs. n. 124/2004 e degli artt. 20 e *segg.*, D.Lgs. n. 758/1994), rimane fermo l'obbligo di riferire al pm la relativa notizia di reato, ai sensi del citato art. 347 c.p.p. giacché la prescrizione si caratterizza comunque come atto compiuto

(5) L'Inps nel messaggio n. 1618/2017 esemplifica un'ipotesi di non coincidenza del luogo della consumazione del reato rispetto a quello dell'accesso ispettivo: "*nelle ipotesi di truffa ai danni dell'Inps perpetrata attraverso la simulazione di lavoro c.d. fittizio, il luogo di consumazione del reato si identificherà con i luoghi in cui i lavoratori percepiscono illecitamente la prestazione, luoghi che però sovente differiscono da quello di svolgimento dell'asserito rapporto di lavoro*". In ipotesi similari l'Istituto indica operativamente al proprio personale ispettivo una proce-

dura di informazione semplificata, disponendo che "*comunicare la notizia di reato sempre e solo alla Procura della Repubblica del luogo in cui essi operano. Ciò non soltanto perché sarà l'Ufficio di Procura a individuare la competenza territoriale ed eventualmente trasmettere ad altro organo, ma soprattutto in considerazione del fatto che i reati in questione si presentano quasi sempre collegati ad una pluralità di reati di identica natura o anche di diversa specie che trovano una ragione di connessione in uno stesso datore di lavoro*".

nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria (art. 55 c.p.p.), con la specifica funzione di impedire che il reato accertato venga portato a conseguenze ulteriori.

Sotto altro profilo, si tenga parimenti presente che tutto il personale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che non riveste la qualifica ispettiva e quindi non è Upg, quale "pubblico ufficiale", ai sensi e per gli effetti dell'art. 331 c.p.p., è tenuto a denunciare per iscritto, "senza ritardo" al pm o a un ufficiale di polizia giudiziaria, la notizia di un reato perseguibile d'ufficio che sia stata appresa nell'esercizio o a causa delle funzioni svolte, "*anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito*".

Identificazione del "datore di lavoro"

Il personale ispettivo, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria, deve procedere alla corretta individuazione del soggetto personalmente responsabile delle violazioni delle norme penalmente sanzionate di cui si rileva la sussistenza nella realtà datoriale ispezionata.

La polizia giudiziaria, in base all'art. 348 c.p.p. può provvedere alla ricerca delle cose e delle tracce pertinenti al reato, alla conservazione di esse e dello stato dei luoghi ed alla ricerca delle persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti, con l'obbligo di informare costantemente il pm., affinché possa vigilare su ogni attività d'informazione, di investigazione ovvero di assicurazione delle fonti di prova (6) o ancora per la individuazione del colpevole.

Il legislatore, invero, disegna le diverse ipotesi precettive in materia di lavoro, ponendo gli obblighi e di divieti in capo, genericamente, al "datore di lavoro", senza in alcun modo specificare la concreta definizione di tale soggetto.

La giurisprudenza soccorre l'operatore, anzitutto, segnalando che sotto la generica etichetta "datore di lavoro" devono essere distinti i soggetti individuali (titolari o responsabili dell'impresa) dai soggetti collettivi (società o enti, con o senza personalità giuridica autonoma).

Mentre nessun problema rileva nella mera individuazione del soggetto individualmente responsabile nelle realtà organizzative meno complesse, più seri si fanno i problemi di ricerca del soggetto

cui attribuire le responsabilità penali dirette e personali nelle società più organizzate e strutturate.

In tali situazioni, infatti, accanto al criterio giuridico di individuazione del "legale rappresentante", a seconda dei casi amministratore unico, amministratore delegato o altro, vi è il criterio organizzativo-gestionale della "delega di funzioni" operante nelle aziende di rilevanti dimensioni, che impiegano un numero rilevante di dipendenti e che dispongono di ausiliari e collaboratori qualificati (si pensi a: direttori generali, direttori del personale e simili), nei confronti dei quali il "legale rappresentante" riversa gli obblighi derivanti dalla legislazione sociale e del lavoro, attribuendo loro la piena operatività e tutti i poteri gestori afferenti.

La "delega di funzioni" opera, dunque, secondo la giurisprudenza in presenza dei seguenti presupposti (Cass. pen., sez. III, 3 giugno 1981; Cass. pen., sez. III, 7 giugno 1983): l'impresa è di notevoli dimensioni; l'attribuzione di funzioni investe persone qualificate e, quindi, idonee e corrisponde alle effettive esigenze organizzative dell'impresa; all'attribuzione delle funzioni si accompagna l'assegnazione degli specifici poteri d'azione necessari.

Peraltra, si consideri che anche nelle società semplici e nelle società di fatto, gli obblighi posti a carico del datore di lavoro possono risultare diversamente configurati in capo ai singoli soci, dei quali andrà accertata l'attribuibilità colpevole della condotta e del reato, giusto quanto sopra argomentato.

D'altro canto, per quanto attiene all'elemento soggettivo del reato, trattandosi in materia di lavoro, come detto, quasi esclusivamente di contravvenzioni, si tenga presente che il Codice penale richiede per configurare la commissione di tali tipi di reati soltanto "*una azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa che colposa*" (art. 42, comma 4, c.p.), il che non sta certamente a significare che non occorre accertare il tipo di partecipazione psicologica alla realizzazione dell'illecito penale considerato, ma piuttosto che risulterà sufficiente l'accertamento di un qualsiasi elemento che manifesti oggettivamente una "volontà cosciente" del soggetto individuato come responsabile dell'azione penalmente sanzionabile.

(6) Ai sensi dell'art. 192, c.p.p. gli indizi raccolti dalla pg non divengono fonte di prova se non quando risultano essere precisi, gravi e concordanti.

Approfondimenti

Sotto questo profilo, si badi, non rileverà l'ignoranza della legge penale quale scusante (art. 5 c.p.), salvo che l'errore sia comunque tale da rendere non colpevolmente rimproverabile il soggetto agente, come nel caso di un'azione posta in essere dal datore di lavoro sulla base di un chiarimento o di una indicazione forniti ufficialmente (con atto a rilevanza esterna) dall'Ispettorato territoriale del lavoro o da altra Pubblica Amministrazione competente.

Nel diritto penale del lavoro attuale le ipotesi di illecito penalmente sanzionate dal legislatore sono prevalentemente strutturate come reati di tipo contravvenzionale a carattere "permanente" (ad es. lavoro notturno della lavoratrice madre), vale a dire che la violazione dell'obbligo o del divieto posto dà luogo ad una situazione di antidoverosità che permane e si protrae nel tempo in funzione del perpetrarsi della condotta posta in essere dal soggetto responsabile del reato e viene a cessare soltanto in seguito alla definitiva corretta ottemperanza al precetto violato.

Peraltro, non mancano neppure contravvenzioni a carattere "istantaneo" (ad es. intermediazione abusiva) o, più ancora, a carattere "istantaneo con effetti permanenti" (ad es. somministrazione di lavoro abusiva).

Acquisizione di informazioni dall'indagato e da parte di persone in grado di riferire circostanze utili ai fini delle indagini

Il nostro Ordinamento penale stabilisce che gli ispettori del lavoro, quali ufficiali di polizia giudiziaria, possano procedere ad acquisire informazioni dall'indagato di propria iniziativa oppure su iniziativa dello stesso indagato o a seguito di delega del pubblico ministero (art. 350 c.p.p.), nonché ad acquisire sommarie informazioni da persone in grado di riferire circostanze utili ai fini delle indagini (art. 351 c.p.p.).

Nel primo caso si ha l'acquisizione di "sommarie informazioni" (art. 350 c.p.p.) con obbligatoria presenza del difensore e previo avvertimento all'indagato circa la facoltà riconosciutagli dalla legge di non rispondere alle domande che gli verranno rivolte sui fatti oggetto di indagine.

Perché le "sommarie informazioni" siano legittimamente rese ed acquisite il personale ispettivo del lavoro deve procedere, anche ai sensi dell'art. 64 c.p.p., a: invitare l'indagato a nominare un difensore di fiducia (in mancanza di nomina si de-

ve designare un difensore d'ufficio); avvisare con tempestività il difensore dell'intenzione di acquisire "sommarie informazioni"; iniziare ad acquisire informazioni sono quando il difensore sia effettivamente presente; avvertire l'indagato della facoltà di non rispondere (informandolo che anche in mancanza di risposte il procedimento proseguirà), che le dichiarazioni potranno essere usate contro la persona che le rende e per quelle rese nei confronti di terzi il dichiarante assumerà la veste di testimone; invitare l'indagato a declinare le proprie generalità e ogni altro elemento identificativo di rilievo; evitare qualsiasi tecnica o strumento che possano influenzare la reale capacità dell'indagato di ricordare fatti e circostanze e di valutarne natura ed effetti.

Le "sommarie informazioni", acquisite secondo le regole qui schematicamente riassunte, devono essere documentate in un apposito verbale (art. 357 c.p.p.) che deve essere trasmesso al pm (della Procura della Repubblica presso il Tribunale nella cui giurisdizione è stata accertata la violazione) in originale entro il terzo giorno dal compimento dell'atto, ma anche conservato in copia presso gli uffici dell'Ispettorato territoriale del lavoro dove operano gli ufficiali di polizia giudiziaria che hanno formato l'atto (art. 115, comma 2, disp. att. c.p.p.).

Al di fuori di questa dettagliata e stretta procedura, il personale ispettivo potrà assumere indicazioni e notizie utili per l'immediata prosecuzione delle indagini, anche in assenza del difensore, ma soltanto sul luogo del reato e nell'immediatezza dei fatti che lo hanno integrato (art. 350, comma 5, c.p.p.).

Se è l'indagato che intende rilasciare "dichiarazioni spontanee", gli ufficiali di polizia giudiziaria potranno procedere anche senza l'assistenza del difensore; anche le dichiarazioni rese spontaneamente dall'indagato devono essere documentate in apposito verbale da trasmettersi al pm entro il terzo giorno e da conservarsi in copia presso gli uffici dell'Ispettorato territoriale del lavoro. Come ricordato dall'Inps nel messaggio n. 1618/2017, di tali dichiarazioni spontanee rese senza la garanzia della presenza del difensore "non sarà consentita l'utilizzazione nel dibattimento del giudizio penale, se non ai fini delle contestazioni testimoniali alla parte che abbia già depresso sui fatti che ne formano oggetto".

Da ultimo, se il personale ispettivo ministeriale procede per delega del pm (art. 370 c.p.p.) ad un "interrogatorio dell'indagato", dopo che il pm

abbia provveduto ad emettere l'invito a presentarsi (art. 375 c.p.p.), gli ufficiali di polizia giudiziaria interrogano la persona sottoposta ad indagini secondo le disposizioni degli artt. 64 e 350 c.p.p.: formulando in modo chiaro, preciso e dettagliato le circostanze di fatto che gli vengono addebitate e contestate; riferendo le fonti di prova acquisite, ove opportuno e se ciò non reca pregiudizio alle indagini; contestando gli elementi di prova che sono stati rilevati contro l'indagato; invitando l'indagato ad esporre ogni elemento che valuti utile alla propria difesa; ponendo direttamente domande volte a chiarire singoli particolari o a verificare la credibilità dell'interrogato.

Anche l'interrogatorio è documentato in un apposito verbale trasmesso tempestivamente al pm. Ulteriore fonte di prova di natura dichiarativa si individua nelle sommarie informazioni assunte da persone in grado di riferire circostanze utili per lo svolgimento delle indagini ai sensi dell'art. 351 c.p.p., si tratta delle cosiddette "sit", sommarie informazioni testimoniali, acquisite da chiunque sia informato circa i fatti inerenti quanto forma oggetto di accertamento e pertanto sia potenzialmente in grado di riferirne.

Le sommarie informazioni testimoniali possono riguardare soltanto i fatti che possono costituire oggetto di prova, senza apprezzamenti personali da parte della persona informata sui fatti che ha l'obbligo di presentarsi alla polizia giudiziaria e di rispondere secondo verità alle domande che gli vengono rivolte, conservando la facoltà di non deporre su fatti dai quali potrebbe anche astrattamente emergere una sua responsabilità penale.

Annotazioni e verbali

Tutta l'attività che il personale ispettivo del lavoro è chiamato a svolgere in veste di ufficiale di polizia giudiziaria deve risultare documentata in forma scritta (a parte la riproduzione audiovisiva che si aggiunge solo se assolutamente indispensabile).

Ogni attività documentale deve essere svolta nel corso del compimento degli atti che si vanno a documentare, la documentazione può avvenire immediatamente dopo gli atti compiuti solo se vi sono circostanze irreparabili che impediscono la documentazione contestuale (di tali circostanze deve essere data specifica indicazione: art. 373, comma 4, c.p.p.).

La forma più semplice è data dalle "annotazioni" che consistono in appunti scritti, che vengono redatti senza formalità e sono chiamati a documentare atti ed operazioni strumentali e comunque non tipizzate, utili alla prosecuzione o all'avvio delle indagini ispettive. A norma dell'art. 115 disp. att. coord. c.p.p. le annotazioni devono contenere: l'esatta indicazione dell'ufficiale di polizia giudiziaria che le ha redatte e che ha compiuto l'attività con le stesse documentata; le generalità complete delle persone che hanno preso parte alle operazioni; l'indicazione del giorno, dell'ora e del luogo in cui gli atti di indagine annotati sono stati svolti; l'enunciazione sintetica di quanto emerso e rilevato a seguito degli atti di indagine che si annotano.

La seconda forma di documentazione è data dai "verbali".

Il verbale è redatto in forma integrale o riassuntiva, con stenotipia, con altri mezzi meccanici o con scrittura manuale (se il verbale è redatto in forma riassuntiva è obbligatoria anche la registrazione audio). Il verbale deve contenere (art. 136 c.p.p.): l'indicazione del luogo, dell'anno, del mese, del giorno e dell'ora in cui è aperto e in cui viene chiuso; le generalità delle persone presenti e intervenute; le cause (se note) della mancata presenza delle persone che sarebbero dovute intervenire; la descrizione quanto più possibile dettagliata di ciò che il verbalizzante ha fatto o constatato e di ciò che è avvenuto in sua presenza; la trascrizione esatta dei contenuti delle dichiarazioni rese e ricevute; l'indicazione della natura delle dichiarazioni rese, se spontaneamente o su domanda diretta (che va parimenti verbalizzata prima della risposta); l'eventuale indicazione circa la verbalizzazione sotto dettatura da parte del dichiarante; l'eventuale indicazione circa l'avvalersi da parte del dichiarante dell'autorizzazione a consultare note o appunti scritti. Il verbale, previa rilettura integrale, deve essere sottoscritto alla fine di ciascun foglio dal verbalizzante e dalle persone intervenute (se, per qualsiasi motivo, gli intervenuti non vogliono o non possono firmare, deve farsi esplicita menzione di ciò nel verbale, indicandone il motivo).

Gli ispettori del lavoro, che in veste di ufficiali di polizia giudiziaria hanno ricevuto o hanno proceduto a verbalizzare o ad annotare dichiarazioni da parte di testimoni o persone informate sui fatti, non possono essere chiamati a deporre su tali dichiarazioni (Cass. pen., S.U., 24 settembre 2003).

Approfondimenti

L'art. 357, comma 2, c.p.p. stabilisce l'obbligo di documentazione mediante redazione del "verbale" per specifici atti tipici di polizia giudiziaria, fra i quali rilevano per le attività ispettive in materia di lavoro e previdenza:

- sommarie informazioni rese e dichiarazioni spontanee ricevute dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini;
- informazioni assunte, a norma dell'art. 351 c.p.p.;
- perquisizioni e sequestri;
- identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e delle persone in grado di riferire circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti (art. 349 c.p.p.);
- acquisizione di plichi o di corrispondenza (art. 353 c.p.p.);
- accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone (art. 354 c.p.p.);
- atti, che descrivono fatti e situazioni, eventualmente compiuti sino a che il pubblico ministero non impartisca le direttive per lo svolgimento delle indagini (art. 348 c.p.p.).

Prescrizione obbligatoria

Alcuni reati contravvenzionali, a determinate condizioni, possono essere estinti in via amministrativa. A tal proposito, è stato disciplinato dall'art. 15, D.Lgs. n. 124/2004 l'istituto della "prescrizione obbligatoria" così come introdotto dagli artt. 20 e seguenti, D.Lgs. n. 758/1994.

La "prescrizione" è un provvedimento emesso dall'ispettore del lavoro nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, conseguente all'accertamento di violazioni che costituiscono reato di tipo contravvenzionale, punito con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o con la sola pena dell'ammenda, come si dirà subito sotto. Si tratta di un provvedimento scritto con il quale il funzionario accertatore impartisce le direttive per rimuovere o modificare le situazioni irregolari riscontrate: il contenuto della prescrizione è indicato espressamente dalla fattispecie normativa violata ovvero anche dalle misure in concreto prescritte dall'ispettore.

Per effetto della disposizione contenuta nell'art. 23, D.Lgs. n. 758/1994 il procedimento penale per l'accertamento e la punizione della contravvenzione rilevata, è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335, Codice di procedura penale e fino al momento in cui il pubblico ministero riceve co-

municazione, da parte dell'organo di vigilanza, circa l'adempimento o meno della prescrizione.

Peraltro, la sospensione del procedimento penale non preclude l'eventuale richiesta di archiviazione, né impedisce l'assunzione delle prove secondo la procedura d'urgenza dell'incidente probatorio, così pure gli altri atti urgenti di indagine preliminare e il sequestro preventivo.

D'altra parte, se entro sessanta giorni dalla comunicazione della notizia di reato il pubblico ministero incaricato non riceve alcuna comunicazione dall'organo di vigilanza, ovvero viene informato dallo stesso della impossibilità di procedere ad impartire una prescrizione, il procedimento penale riprende comunque il suo corso ordinario, salvo che, sempre nel predetto termine, il funzionario ispettivo non dia apposita notizia al pm del fatto di aver impartito una prescrizione, in tal caso, ovviamente, il procedimento rimane sospeso fino alla comunicazione finale di adempimento o di inadempimento alla prescrizione, come detto.

L'esercizio dell'azione penale rimane, dunque, sospeso fintantoché il trasgressore non ha adempiuto alla prescrizione e, conseguentemente, non ha corrisposto l'eventuale sanzione pecuniaria: nella prescrizione, infatti, devono essere indicati i tempi, le modalità di esecuzione delle modifiche e l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria per la regolarizzazione.

La prescrizione "originaria", quella di cui al D.Lgs. n. 758/1994, consegue ad una visita ispettiva nel contesto della quale sia stata constatata e accertata l'inosservanza di norme a tutela della sicurezza e igiene del lavoro ovvero delle altre sanzioni penali espressamente evidenziate dal legislatore.

Il funzionario incaricato e competente a svolgere l'attività di vigilanza in materia, nel pieno esercizio delle attribuite funzioni di polizia giudiziaria, provvede ad impartire al soggetto personalmente responsabile del reato contravvenzionale una prescrizione specifica e determinata, stabilendo un termine preciso per la regolarizzazione.

Il termine *de quo* va determinato in base ai criteri-guida che il D.Lgs. n. 758/1994 (art. 20) opportunamente provvede a dettare, al fine di evitare che il personale ispettivo si trovi a gestire margini di discrezionalità inopinatamente ampli, in materia penale (tempo tecnicamente necessario; termine non legato a considerazioni di carattere economico-finanziario; non superiore ai sei

mesi; prorogabile una sola volta su richiesta motivata).

La prescrizione va notificata al soggetto, persona fisica, che in rappresentanza dell'impresa-datore di lavoro ha posto in essere la condotta che ha integrato gli estremi del reato accertato e constatato (una copia va notificata anche alla ditta nella quale opera il contravventore).

Sebbene l'esercizio dell'azione penale rimanga sospeso il funzionario ispettivo, che ha redatto e notificato la prescrizione, è obbligato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 347 del c.p.p., a riferire la notizia di reato, relativa alla contravvenzione rilevata, al pubblico ministero nella Procura della Repubblica presso il Tribunale competente per territorio (quello del luogo in cui il reato è stato consumato ovvero, nel caso di reato tentato, al luogo in cui è stato compiuto l'ultimo atto diretto a commettere il reato).

Ai sensi dell'art. 21, D.Lgs. n. 758/1994, poi, l'ispettore prescrivente deve verificare (entro 60 giorni dalla scadenza del termine stabilito) se la violazione rilevata è stata effettivamente eliminata, seguendo le indicazioni e le modalità espressamente dettate nella prescrizione.

Se la prescrizione risulta essere stata adempiuta, l'organo di vigilanza ammette il contravventore al pagamento, entro 30 giorni, di una sanzione amministrativa pari ad un quarto del massimo dell'ammenda fissata dalla legge per la contravvenzione commessa.

La norma stabilisce poi che nei 120 giorni che seguono la scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'ispettore deve provvedere a comunicare all'Autorità giudiziaria l'adempimento della prescrizione e l'eventuale tempestivo pagamento della sanzione amministrativa irrogata.

Se il datore di lavoro, ovvero il contravventore persona fisica che lo rappresenta, non ha adempiuto alla prescrizione, l'ispettore provvede a darne comunicazione al pubblico ministero e al contravventore stesso entro 90 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.

Dopo l'avvento dell'art. 15, D.Lgs. n. 124/2004 la procedura di prescrizione, qui succintamente

descritta, è obbligatoria per tutte le ipotesi di reato contravvenzionale punite con la pena dell'ammenda o quella alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Tanto ciò è vero che quando il pubblico ministero viene ad avere notizia direttamente (di propria iniziativa oppure da privati o da altri pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio) provvede, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22, D.Lgs. n. 758/1994, a darne immediata comunicazione all'organo di vigilanza, affinché questi proceda ai sensi degli artt. 20 e seguenti, vale a dire per le necessarie determinazioni relative all'impartire o meno la prescrizione, al fine di "eliminare" la contravvenzione: il funzionario ispettivo incaricato, in tali ipotesi, informa il pm entro sessanta giorni dalla ricezione della notizia di reato.

Quando il soggetto cui è stata notificata la prescrizione adempie alla stessa, realizzandone perfettamente i contenuti nel termine stabilito, e provvede al pagamento della sanzione amministrativa, la contravvenzione si estingue e il pm procede con una richiesta di archiviazione.

Qualora, tuttavia, la regolarizzazione e, quindi, l'eliminazione degli effetti della contravvenzione, avvenga in un tempo diverso, perché superiore, rispetto a quello fissato nel provvedimento di prescrizione, ovvero nel caso in cui il contravventore reputi di dover adempiere secondo modalità diverse da quelle stabilite dall'ispettore, l'Autorità giudiziaria (ai sensi dell'art. 24, comma 3, D.Lgs. n. 758/1994) valuta la condotta del reo che risulti in ogni caso congrua per far venire meno le conseguenze (in termini di danno o di pericolo) del reato, ai fini dell'eventuale applicazione dell'oblazione di cui all'art. 162-bis, c.p.

Trattandosi di atto di polizia giudiziaria e non di provvedimento amministrativo, come chiarito da Cass. pen., sez. I, 2 marzo 2000, n. 1037, la prescrizione obbligatoria potrà essere oggetto di valutazione giurisdizionale esclusivamente dinanzi al Tribunale ordinario penale, non essendo consentita una impugnazione in sede di giustizia amministrativa (*contra* sul punto, ma isolato, Tar Lombardia, sez. Brescia, 4 marzo 2008, n. 212).