

*La vita è una straordinaria e complessa ispezione  
condotta dalla mente, dal cuore e dall'anima:  
dedico questo studio  
ai miei genitori,  
esempio di armonica vita  
familiare e lavorativa  
"ispezionata" assieme con  
sereno equilibrio*



## INDICE

<i>Presentazione alla seconda edizione</i> .....	XI
<i>Presentazione alla prima edizione</i> .....	XXI

### Capitolo I

#### **L'ISPEZIONE AMMINISTRATIVA NEI CONTROLLI PUBBLICI**

1.1. La nozione di ispezione e l'attualità di uno studio sistematico sulla funzione ispettiva, quale declinazione del sofferto rapporto autorità-libertà .....	1
1.2. Inquadramento dell'ispezione amministrativa nell'evoluzione del sistema dei controlli pubblici (interni ed esterni, di legittimità e di gestione e sulla gestione, su soggetti pubblici o privati) e sue caratteristiche .....	16
1.2.1. ( <i>segue</i> ) Critiche al sistema dei controlli ed evoluzione normativa degli stessi. Gli interventi della Consulta sui controlli ispettivi dello Stato sulle Regioni .....	22
1.2.2. ( <i>segue</i> ) L'evoluzione dei controlli in chiave anticorruzione .....	38
1.3. Le finalità del controllo ispettivo: collaborazione, autocorrezione dell'azione amministrativa, accertamento di illeciti, consulenza, coordinamento, prevenzione del contenzioso. Conclusioni sulla sintonia tra attività ispettiva e fine ultimo del sistema dei controlli .....	43
1.4. Il fondamento della potestà ispettiva tra momenti autoritativi e diritti (e libertà) costituzionali contrapposti: tesi prospettate e opzione per il fondamento legale. Il possibile fondamento convenzionale. La collocazione sistematica dei procedimenti ispettivi tra i procedimenti accertati e dichiarativi .	52
1.5. Le fonti istitutive dei vari servizi ispettivi, il titolare della potestà ispettiva (il conferimento di incarichi ispettivi ad intranei ed estranei alla P.A.) e le tipologie di ispezioni nel nostro ordinamento .....	75

### Capitolo II

#### **IL PROCEDIMENTO DI CONTROLLO ISPETTIVO, I POTERI DELL'ISPETTORE E GLI STRUMENTI DI TUTELA DELL'ISPEZIONATO**

2.1. L'ispezione come procedimento amministrativo. Riflessi della legge 7 agosto 1990 n. 241 sulla sua disciplina: norme applicabili, norme non applicabili, norme parzialmente applicabili .....	109
---	-----

2.2.	Le tre fasi del procedimento ispettivo: <i>a)</i> l’iniziativa (la lettera di incarico) e la fase preparatoria; <i>b)</i> gli accertamenti istruttori e i poteri cautelari. Il discusso diritto di tacere dell’ispezionato ( <i>nemo tenetur se detegere</i> ); <i>c)</i> la relazione ispettiva. Modalità di redazione e comunicazione. Sua auspicabile pubblicità. L’obbligo dell’ispettore di denuncia di illeciti amministrativo-contabili, penali, tributari e in violazione della legge anticorruzione n. 190 del 2012 ( <i>rinvio</i> ) .....	132
2.3.	I poteri esercitabili dall’ispettore nel corso del procedimento e i loro limiti .....	171
2.3.1.	( <i>segue</i> ) I poteri esercitabili dagli ispettori che rivestano eccezionalmente la qualifica di ufficiali di P.G. a competenza speciale o limitata. Il ricorso alla Guardia di Finanza in sede ispettiva .....	190
2.4.	Gli atti contenenti segreti (industriale, commerciale, istruttorio, professionale) o dati sensibili ( <i>ex</i> d.lgs. n.196 del 2003 e Regolamento UE 2016/679) dell’ispezionato: opponibilità o meno all’ispettore. La collaborazione o il coinvolgimento di terzi estranei al procedimento ispettivo .....	205
2.5.	La tutela dell’ispezionato: situazioni soggettive e strumenti di tutela in via amministrativa e giurisdizionale azionabili .....	222
2.6.	( <i>segue</i> ) La tutela dell’ispezionato in senso ampio: l’accesso agli atti ispettivi (e agli esposti che vi danno impulso) dopo le leggi n. 241 del 1990, il d.lgs. n. 196 del 2003 ed il d.lgs. n. 33 del 2013 .....	241
2.7.	( <i>segue</i> ) Gli altri strumenti <i>lato sensu</i> di tutela dell’ispezionato .....	264

### Capitolo III

#### **LE RESPONSABILITÀ DELL’ISPETTORE ALLA LUCE DELLA LEGGE ANTICORRUZIONE N. 190 DEL 2012**

3.1.	Considerazioni preliminari sul “ <i>rischio corruttibilità</i> ” dell’ispettore: il ruolo della legge n. 190 del 2012 e le connesse responsabilità. Istituti della legge anticorruzione applicabili all’attività ispettiva .....	267
3.2.	La responsabilità amministrativo-contabile dell’ispettore .....	277
3.2.1.	Le componenti strutturali dell’illecito: <i>a)</i> rapporto di impiego o di servizio; <i>b)</i> condotta; <i>c)</i> danno erariale (casistiche relative ad ispettori); <i>d)</i> elemento psicologico; <i>e)</i> nesso causale .....	281
3.2.2.	In particolare la responsabilità amministrativo-contabile del collegio ispettivo o di più ispettori succedutisi nel tempo .....	298
3.2.3.	L’obbligo di denuncia alla Corte dei conti del danno accertato in sede ispettiva .....	304
3.3.	La responsabilità civile verso terzi dell’ispettore e la corresponsabilità dell’amministrazione .....	316
3.3.1.	( <i>segue</i> ) Le componenti strutturali dell’illecito civile verso terzi: condotta, evento, elemento psicologico, nesso causale .....	324
3.4.	La responsabilità penale dell’ispettore. L’ispettore come pubblico ufficiale. I singoli reati: la concussione e l’induzione indebita a dare o promettere utilità, la corruzione, l’abuso d’ufficio .....	332
3.4.1.	( <i>segue</i> ) Altri reati rilevanti in materia ispettiva: la rivelazione ed utilizzazione di segreti d’ufficio, l’omissione di atti d’ufficio, la falsità in atti (materiale e ideologica) .....	349

3.4.2. In particolare l'obbligo di denuncia dei reati accertati alla Procura della Repubblica .....	363
3.5. La responsabilità disciplinare dell'ispettore .....	371
3.6. La responsabilità dirigenziale dell'ispettore .....	380
3.7. Le responsabilità da omessa denuncia di violazioni tributarie accertate dall'ispettore .....	388

#### Capitolo IV

### **EVOLUZIONE ATTUALE DELLA FUNZIONE ISPETTIVA. PROFILI COMPORTAMENTALI, ETICI ED ORGANIZZATIVI E DISTINZIONE DA ALTRE FORME DI CONTROLLO**

4.1. Moderna evoluzione della funzione ispettiva e ruolo dei corpi tecnici della P.A. Considerazioni su una ipotizzabile unitaria Autorità centrale di controllo ispettivo. Attualità o meno di un controllo ispettivo a fronte di controlli cartolari diffusi su un'Amministrazione ormai trasparente .....	391
4.2. Spunti ricostruttivi per un "decalogo" delle regole comportamentali, delle metodiche ispettive, della formazione professionale e dell'etica degli ispettori (dalla Direttiva della Funzione Pubblica del 2002, alle Linee Guida della Ragioneria Generale del 2016 e dell'Anac del 2018); l'elaborazione dei regolamenti interni per l'organizzazione dei servizi ispettivi .....	405
4.3. L'inchiesta amministrativa. Le inchieste militari nel d.P.R. n. 90 del 2010 .	418
4.4. Il controllo ispettivo in raffronto ai controlli devoluti prima ai servizi di controllo interno (o nuclei di valutazione) e poi agli Organismi Interni di Valutazione (O.I.V.). Conclusioni .....	425

#### APPENDICE NORMATIVA

1. Art. 12, d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748. - Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo .....	439
2. D.lgs. 30 luglio 1999 n. 286. - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della l. 15 marzo 1997 n. 59 .....	440
3. L. 7 agosto 1990 n. 241.....	450
4. Direttiva Dipartimento Funzione Pubblica 2 luglio 2002 sulle attività d'ispezione.....	484
5. Regolamento Anac 9 dicembre 2014 in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi.....	488
6. Linee Guida Ragioneria Generale dello Stato 6 settembre 2016 dell'attività dei servizi ispettivi di finanza pubblica.....	497
7. Linee Guida Anac 21 febbraio 2018 per lo svolgimento delle ispezioni .....	509
8. Codice etico e di comportamento dei dirigenti dei servizi ispettivi di finanza pubblica Giugno 2010.....	527
<i>Indice analitico</i> .....	535



## **PRESENTAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE**

*Come di recente rimarcato in una intensa intervista da Marta Cartabia, Presidente della Corte costituzionale ed autorevole studiosa, “la Costituzione è piena di clausole che richiedono di modulare i principi sulla base dei dati di realtà e dei diversi contesti. Potremmo dire che i principi costituzionali sono sempre finestre aperte sulla realtà”.*

*Anche alla luce di questo basilare criterio guida, ho voluto nuovamente approcciare la complessa materia ispettiva, che pone numerose e confliggenti problematiche che solo una lettura costituzionalmente orientata, oltre ad una piena conoscenza della realtà fenomenica dell’attività ispettiva svolta sul campo, può aiutare a risolvere.*

*L’attività ispettiva della pubblica amministrazione su soggetti pubblici, su soggetti privati (persone fisiche o giuridiche) e persino su liberi professionisti è da sempre svolta da un numero rilevante e crescente di enti preposti a vigilanza interna o esterna: Ministeri, Authorities, Regioni, Ordini professionali, Enti pubblici nazionali e locali, segno della necessità ed irrinunciabilità, nonostante qualche tesi “abrogatrice” avanzata in dottrina, della penetrante attività di controllo e di conoscenza.*

*In un’epoca telematica e trasparente, dove tutto l’agere della P.A. dovrebbe essere visibile e controllabile da un semplice PC da parte dei vari “controllori” pubblici, l’antica attività ispettiva ha invece ricevuto nuova linfa ad opera di interventi normativi (in primis la legge anticorruzione n. 190 del 2012) tesi ad incrementare verifiche “sul campo” su uomini, beni e procedure, in un’ottica preventiva, correttiva ma anche sanzionatoria. Difatti, solo un’attenta verifica in loco, un confronto con i soggetti ispezionati, un riscontro materiale su beni e luoghi, possono portare alla piena conoscenza dei fatti, da valutare per una compiuta istruttoria e per assumere più ponderate decisioni gestionali da parte dell’amministrazione attiva.*

*Ma la dottrina, pur a fronte di una vasta bibliografia sui controlli e sulla attività conoscitiva della P.A., si è raramente soffermata su questo importante istituto, limitandosi, con qualche rara ed encomiabile eccezione, a cenni manualistici o a studi settoriali e limitati su singole attività ispettive o su problematiche particolari, senza offrire una lettura sistema-*

*tica di questa basilare forma acquisitiva e di accertamento, prodromica ad interventi correttivi e migliorativi sull'ispezionato, che si affiancano a possibili interventi sanzionatori o interdittivi-limitativi nei confronti dello stesso.*

*Prendendo atto di tale criticabile disinteresse scientifico, dopo 21 anni dalla prima fortunata edizione del 1999 di questo studio sull'attività ispettiva, ho deciso dunque, con l'attento Editore, di aggiornare il testo per dare contezza delle numerose novità normative (legislative e di soft law), giurisprudenziali e dottrinali intervenute.*

*Ma soprattutto, l'esigenza di un ritorno sul complesso tema ispettivo nasce da una riflessione profonda e quasi interiore che ho svolto negli anni, non solo scrivendo sentenze da Magistrato, o saggi da studioso, ma anche attraverso il confronto con centinaia di dirigenti e funzionari preposti a compiti ispettivi, interni ed esterni, in tutte le pubbliche amministrazioni, centrali (Ministeri, Authorities, Enti pubblici, Consigli Nazionali di Ordini professionali) e locali, civili e militari, incontrati nel corso di una quasi trentennale entusiasmante ed intensa attività formativa svolta presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (S.N.A.), ove mi onoro di insegnare stabilmente da oltre 15 anni, e in tanti corsi organizzati presso Istituti di alta formazione civili e militari e prestigiosi enti pubblici, ivi compresa l'Anac.*

*Il profondo e arricchente confronto didattico con attenti operatori che vivono e toccano sul campo le tante problematiche ispettive che avevo prospettato nella prima edizione del 1999 di questo studio mi ha infatti fornito straordinari spunti di riflessione, di affinamento concettuale, di riscontro fattuale di diverse ipotesi di studio, di ricerca di soluzioni, che mi hanno indotto ad un ripensamento complessivo e ad un rilevante ampliamento e approfondimento di alcuni spunti ricostruttivi offerti nella precedente stesura del saggio.*

*Ma sono stati basilare pungolo per una riscrittura del volume anche l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale sul tema dei controlli in generale (su soggetti pubblici e privati) e, seppur in modo meno fecondo, di quelli ispettivi in particolare. Molti interventi normativi succedutisi dagli anni '90 in poi, infatti, hanno stimolato studiosi e magistratura (contabile, amministrativa ed ordinaria, civile e penale) ad approfondire e affinare alcuni aspetti di questo classico tema ispettivo, nell'ambito dell'attività di controllo e di vigilanza della P.A. su soggetti pubblici e privati, nelle sue diverse sfaccettature: sistemiche, dogmatiche, operative, procedurali, contenziose, patologiche (con riferimento alle varie responsabilità che traggono origine dai controlli o da cattivi controlli).*



*Persino la Corte costituzionale, in tempi relativamente recenti, ha toccato o lambito il tema dei controlli ispettivi in alcune decisioni di cui si dà contezza nel volume (pronunce 22 dicembre 2010 n. 370 e 15 maggio 2015 n. 87, relative a conflitti di attribuzione Stato-Regioni occasionati da ispezioni della Ragioneria Generale dello Stato su enti regionali), a conferma della trasversalità dell'istituto, che impatta su profili costituzionali, eurounitari, amministrativi, civili, penali, lavoristici, tributari, oltre che gestionali e persino etico-comportamentali dell'agere ispettivo, aspetto, quest'ultimo, valorizzato da diversi interventi di soft law analizzati nel volume, ma già attenzionato nella lungimirante prima edizione di questo testo.*

*Tali interventi dottrinali e giurisprudenziali, tuttavia, sono rimasti estemporanei e non sistematici.*

*Le riflessioni sviluppate in questo saggio, come nella sua prima edizione del 1999, hanno invece avuto come obiettivo una visione volutamente più ampia e grandangolare del tema, analizzando unitariamente tutti i profili sistematici ed operativi, fisiologici e patologici, gestionali e contenziosi, sia delle ispezioni interne che delle ispezioni esterne svolte da soggetti pubblici. Difatti, in consapevole dissenso con alcuni approcci scientifici alla materia ispettiva, che pretendono di distinguere, quasi ontologicamente, le ispezioni esterne su soggetti privati (c.d. ispezioni intersoggettive) dalle ispezioni interne su uffici e soggetti pubblici (ispezioni interorganiche), trattandole in modo disgiunto, riteniamo convintamente che la nozione di ispezione e la connessa potestà ispettiva pubblica sia unitaria e debba dunque essere studiata in modo unitario, quale che sia il destinatario (soggetto pubblico o privato) del controllo pubblico: cambieranno i parametri valutativi, i poteri esercitabili, i regimi normativi settoriali, ma la matrice dogmatica resta unitaria, il problema definitorio e classificatorio resta unitario e le problematiche applicative sono sempre le medesime, ossia la legittimazione dell'organo procedente, le finalità del controllo ispettivo, i poteri esercitabili (e i connessi limiti e responsabilità), i diritti e le tutele dell'ispezzionato.*

*Pertanto, obiettivo di questo studio sarà, ancora una volta, quello di fornire una trattazione complessiva e sistemica di qualsiasi attività di controllo ispettivo svolto dalla pubblica amministrazione, per trarne i caratteri comuni e i principi generali connotanti l'ispezione nonchè per tentare di offrire, attraverso una lettura costituzionalmente orientata dell'istituto, soluzioni ragionevoli ai tanti problemi che l'attività ispettiva pone sul piano giuridico, organizzativo e persino etico-comportamentale.*

*E proprio l'apprezzamento per questo approccio sistematico all'attività ispettiva, interna (su soggetti pubblici) ed esterna (su soggetti pub-*

*blici o privati), già seguito nella prima edizione del 1999 del presente testo, ha ispirato, lo rileviamo con mal celato orgoglio, per la sua ragionevolezza e affidabilità dogmatica e scientifica, la formulazione di numerosi interventi “paranormativi” successivi, tesi a regolamentare l’attività ispettiva in generale, o di alcuni autorevoli corpi ispettivi: il riferimento è alla Direttiva sull’attività ispettiva 2 luglio 2002 della Funzione Pubblica, rivolta a tutte le amministrazioni e tesa a fornire basilari indicazioni non solo procedurali, ma persino etiche in materia, alle Linee Guida per lo svolgimento dell’attività ispettiva del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 6 settembre 2016 (l’archetipo ispettivo del nostro ordinamento amministrativo) ed alle Linee Guida per lo svolgimento delle ispezioni del 21 febbraio 2018 dell’Anac.*

*Se la Direttiva della Funzione Pubblica concerne tutti gli organi ispettivi, le ultime due Linee Guida, pur riguardando le sole ispezioni svolte dalla Ragioneria Generale e dall’Anac, per l’autorevolezza della provenienza e l’eccellente tecnica redazionale, rappresentano due affidabili referenti di soft law in materia di procedimento ispettivo valevoli anche per altri uffici ispettivi.*

*Ma anche la (scarna) dottrina e la giurisprudenza amministrativa e contabile intervenute nell’ultimo ventennio hanno condiviso molti spunti forniti nella prima edizione di questo testo, confermando la bontà di diversi approdi “giovanili” a cui eravamo già pervenuti nel lontano 1999: ci si riferisce alla ormai acquisita nozione di ispezione come “procedimento amministrativo” e non più inquadrata come mero atto (o complesso di atti), alla conseguenziale applicabilità a tale peculiare procedimento dei precetti della l. n. 241 del 1990 nei limiti della compatibilità, alla complessa mediazione tra accesso (oggi arricchito da quello “civico”) e riservatezza con prevalenza dell’accesso difensivo, alla assenza di poteri coercitivi (suscettibili cioè di forzosa esecuzione) in capo all’ispettore amministrativo, ancorché pubblico ufficiale, alle diverse e concorrenti responsabilità (frutto di condotte attive od omissive) dell’ispettore, sovente al vaglio delle varie magistrature.*

*Su questi variegati profili dell’attività amministrativa si ritorna, dunque, con maggior ponderazione e ricchezza di dati (normativi, giurisprudenziali e dottrinali) in questa novella e aggiornata versione del saggio che, anche nel suo (moderatamente) innovato titolo, intende valorizzare lo “studio” sistemico che è alla base della trattazione a tutto tondo dell’ispezione amministrativa e del suo procedimento.*

*E questa analisi sistematica è stata necessariamente arricchita dal raccordo con i trasversali istituti della legge anticorruzione n. 190 del 2012, che fatalmente impattano sull’attività ispettiva, testualmente annoverata,*

*nell'Allegato 1 tabella 3 dell'ultimo Piano nazionale adottato dall'Anac con delibera 1064 del 13 novembre 2019, tra le aree generali a rischio corruzione, e come tale è stata attenzionata in molti piani triennali adottati da singole amministrazioni, soprattutto quelle connotate da compiti di vigilanza interna o esterna.*

*Difatti, per la delicatezza degli invasivi compiti svolti, per il forte impatto sull'attività del soggetto ispezionato (che sulla base delle risultanze ispettive potrà subire conseguenti misure sanzionatorie, interdittive, dinieghi, revoche di autorizzazioni o concessioni, con riflessi economici rilevanti), l'ispettore potrebbe essere avvicinato, blandito o corrotto. Da qui i diversi interventi preventivi della legge n. 190 (conflitto di interesse, rotazione incarichi, codice di comportamento, trasparenza, pantouflage, whistleblower etc.) che si riverberano (anche) sull'attività ispettiva e sui quali il volume si sofferma, anche per rimarcare l'utilizzabilità dei servizi ispettivi per coadiuvare il responsabile anticorruzione e trasparenza e la stessa Anac, con utili ausili informativi e spunti correttivi. Ma accanto a tali interventi preventivi, vi sono anche i consueti strumenti repressivo-sanzionatori (penali, civili, amministrativo-contabili e disciplinari) di cui si dà ampia contezza nel testo, analizzando la casistica giurisprudenziale che ha purtroppo visto coinvolti infedeli ispettori.*

*Ma lo sforzo del volume, accanto alla rigorosa ricostruzione sistematica dell'ispezione nell'ambito dell'attività accertativa e di conoscenza della P.A., accanto all'analisi delle tre tappe del procedimento ispettivo (conferimento dell'incarico, istruttoria sul campo, redazione della relazione finale) e all'esame della normativa ad esso applicabile, accanto all'analisi dei (limitati) poteri coercitivi dell'ispettore (sia esso pubblico ufficiale, sia esso agente o ufficiale di P.G.) e delle connesse varie e concorrenti responsabilità, si indirizza anche verso la formulazione di un utile decalogo etico-comportamentale per un corretto espletamento dell'attività ispettiva.*

*Sotto quest'ultimo profilo, le tre suddette fonti di soft law sopra richiamate (Direttiva sull'attività ispettiva 2 luglio 2002 della Funzione, Linee Guida per lo svolgimento dell'attività ispettiva del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 6 settembre 2016 e Linee Guida per lo svolgimento delle ispezioni dell'Anac del 21 febbraio 2018) hanno integralmente recepito il minimale decalogo da noi redatto nella prima edizione del 1999 di questo volume, arricchendolo e completandolo con ulteriori spunti metodologici e comportamentali. Alla luce di queste tre sopravvenute fonti e di alcuni preziosi spunti dottrinali e giurisprudenziali, in questa novella edizione si è quindi proceduto, nella parte conclusiva, alla riformulazione di un più ampio ed aggiornato decalogo dell'attività*

ispettiva, *che potrà, si auspica, essere una ragionata e ragionevole guida operativa e comportamentale per i tanti ispettori impegnati nei più vari campi d'azione (sanità, lavoro, scuola, giustizia, ambiente, tributi, credito, assicurazione, concorrenza, privacy, anticorruzione, libere professioni, etc.), ma che sono accumulati da analoghi problemi e da numerosi principi basilari: giuridici, procedurali, comportamentali ed etici.*

*Da ultimo, due personali considerazioni conclusive.*

*Vorrei in primo luogo condividere con i lettori una riflessione: la lunga stesura di un volume e la sua conclusione si intersecano sempre, e fatalmente, con vicende personali, gioiose ma talvolta assai dolorose, dell'autore del saggio e con vicende, parimenti liete o sofferte, che toccano persone care o fasce più o meno ampie della intera collettività. Il fluire della vita, infatti, cadenza ogni pagina di un libro nella sua lenta e meditata gestazione.*

*E ciò è avvenuto anche nella pluriennale redazione di questo difficile volume, occasione di profonda riflessione interiore per lo scrivente autore, per la singolare coincidenza tra il peculiare tema trattato, l'attività ispettiva, ed alcune parallele dolorose evenienze che si sono susseguite nel corso della stesura, che hanno toccato la collettività, anzi, senza retorica alcuna, l'umanità e che hanno occasionato, tra i tanti riflessi, anche importanti riscontri ispettivi su tragici accadimenti, a riprova della centralità del momento accertativo/conoscitivo prima di assumere decisioni.*

*Il riferimento è in primo luogo alla pandemia Covid 19 che sta funestando l'umanità intera e che, oltre a sospendere molte attività ispettive della P.A. in atto (si veda per le ispezioni fiscali la direttiva 12 marzo 2020 dell'Agenzia delle Entrate attuativa del d.P.C.M. 11 marzo 2020), ha originato, purtroppo, anche molte "morti sospette" in case di cura o di ricovero per anziani. Ne sono scaturite complesse indagini ispettive ministeriali e regionali, parallele a quelle penali, che potrebbero portare alla emersione di errori, omissioni e ritardi gestionali imputabili a uomini e donne, da cui potrebbero scaturire profili di responsabilità civile e penale, ad oggi solo astrattamente ipotizzati, ma che porteranno, nella migliore tradizione italica (terra di legulei, di avvocati e di commossi "parenti" di anziani deceduti in case di riposo ove erano stati accantonati, che talvolta riscoprono tardivi affetti familiari, precedentemente sopiti, solo a fini di lucro in cause risarcitorie), a prevedibili azioni penali e soprattutto civili, che, ben gestite dai media, trasformeranno purtroppo alcuni medici ed infermieri, da "eroi" da osannare inizialmente per l'impegno profuso nella lotta al Covid 19, in ritardatari, incompetenti e sottovalutatori di rischi da contagio.*

*Ma anche un'altra vicenda di cronaca, assurta a rilevanza mediatica sul piano internazionale, ha coinvolto l'attività ispettiva, esaltandone le fondamentali finalità accertative/conoscitive: il riferimento è al tragico crollo del "ponte Morandi" di Genova, che ha originato una complessa ispezione tecnica, amministrativa e giudiziaria, per acclarare le cause del crollo e individuare responsabilità che porteranno, oltre a risarcimenti doverosi delle vittime e loro familiari, a revoche di concessioni.*

*Non solo in parallelo a tali due tristi eventi, ma costantemente, in ogni rigo, in ogni nota di questo volume, si è cercato e voluto saldare la vita al diritto, in primis alla Carta costituzionale, verificando la sostenibilità di ogni tesi prospettata sul piano teorico anche in sede operativa e ricevendo, in un virtuoso interscambio, proprio dalla ricca realtà fenomenica della vita (connotata da eventi che richiedono controlli "sul campo") straordinari spunti di riflessione in materia ispettiva da riportare a sistema.*

*E questa dovrebbe essere sempre la finalità ultima della "dottrina". La speculazione teorica fine a se stessa, che un tempo connotava sistematicamente l'elaborazione dogmatica, rendendola avulsa dalla vita reale, ivi compresa quella della pubblica amministrazione, è ormai decisamente recessiva, grazie all'opportuna frequentazione da parte dei più autorevoli accademici, in qualità di avvocati, anche delle aule giudiziarie e degli uffici legislativi e gabinetti di Ministeri, oltre che della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (i cui corsisti non sono imberbi studenti, privi di esperienze lavorative, ma navigati dirigenti e funzionari che pongono quesiti concreti e questioni reali, anche in materia ispettiva, oggetto di appositi corsi). Tali variegate esperienze pungolano una riflessione anche, e opportunamente, in punto di ricadute applicative, in contesti giudiziari o gestionali, delle sofisticate elaborazioni sistematiche e dogmatiche partorite "a tavolino". In altre parole, la speculazione teorica fine a se stessa non serve a nulla se non viene calata, in ottica ricostruttiva, ma anche applicativa e migliorativa, nel fluire della vita giudiziaria, amministrativa e reale.*

*E questo volume ambisce appunto a perseguire questa finalità di "scientificità concreta".*

*Una seconda riflessione ha permeato la stesura di questa nuova edizione del testo.*

*Accanto ai due tragici eventi pocanzi richiamati, molti altri fatti rilevanti per la collettività sono quotidianamente oggetto, senza i fari dei media, in modo più silenzioso ma efficacemente, di indagini ispettive a tutela di plurimi e basilari valori costituzionali.*

*Infatti, come sottolineato in più punti del nostro studio, una moderna lettura in chiave "costituzionalmente orientata" dell'attività ispettiva pone*

*in evidenza, oltre al centrale obiettivo di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.) che connota le ispezioni interne, anche altri precetti costituzionali che ispirano e legittimano le ispezioni esterne: l'art. 59 Cost., sancente l'obbligo di pagamento dei tributi secondo la reale capacità contributiva, accertabile spesso solo con l'ispezione tributaria; l'art. 47 Cost., statuyente il controllo, anche ispettivo, sull'esercizio del credito a tutela del risparmio; l'art. 38 Cost., che prevede l'effettivo adempimento degli obblighi contributivi ed assicurativi a carico del datore di lavoro a tutela del lavoratore; l'art. 33 Cost., che, a fronte della libertà di insegnamento, legittima le ispezioni scolastiche per verificare l'idoneità didattica degli insegnanti; gli artt. 9 e 32 Cost., che tutelano la salute, legittimando vari controlli su prodotti, locali, imprese anche in chiave di tutela, per talune ispezioni, dell'ambiente, in attesa di una espressa previsione costituzionale da anni in discussione in Parlamento; l'art. 42 Cost., che, a tutela della proprietà, giustifica controlli edilizi e verifiche su immissioni acustiche; l'art. 9, co. 2, Cost., che autorizza ispezioni a tutela del patrimonio storico-artistico o del paesaggio anche attraverso diversi controlli ispettivi su privati; l'art. 41 Cost., che, nel sancire i "fini sociali" cui deve tendere l'attività economica privata, ne consente l'indirizzamento ed il coordinamento non solo con poteri di direzione, ma anche di controllo (ergo attraverso riscontri ispettivi) da parte di organismi europei o di Authorities su imprese e sulla loro autonomia, a garanzia di valori e libertà della collettività (es. assicurare prezzi più contenuti garantiti da una reale concorrenza evitando pratiche abusive; verificare l'osservanza da parte di imprese di leggi, regolamenti, direttive di portata generale; verificare la corretta fabbricazione di prodotti nel rispetto di vari parametri tecnici, sanitari, normativi; controllare la corretta percezione di finanziamenti ed aiuti pubblici nazionali ed europei; etc.).*

*Questa lettura "costituzionalmente orientata" dell'azione ispettiva ha sorretto molti punti delicati di quest'opera, consentendo di offrire soluzioni equilibrate a tante problematiche, frutto del bilanciamento tra valori contrapposti in sede ispettiva, ovvero tra Autorità (della P.A. che ispeziona) e Libertà (dell'ispezionato, soggetto pubblico o privato).*

*L'auspicio conclusivo è che il volume, anche in questa rinnovata ed ampliata edizione, possa essere valido pungolo per la dottrina, affidabile referente per la giurisprudenza e utile strumento di lavoro per centinaia di ispettori che operano con "onore e disciplina" (art. 54 Cost.) nella pubblica amministrazione, ispirati da un felice motto che connota un blasonato corpo ispettivo militare, ovvero "tabulas exquirere et probare" (ispezionare e valutare gli atti).*

---

*Un solo rimpianto resta il capo all'Autore: il non aver potuto ringraziare, come avvenuto nella prima edizione di questo studio, il proprio padre, Francesco Tenore, tra l'altro per molti anni ispettore centrale della Pubblica Istruzione e appassionato studioso della "negletta" materia ispettiva (come amava definirla in tono garbatamente ironico, pur riconoscendone l'importanza e la centralità): devo innegabilmente a lui l'ispirazione e l'occasione per la stesura nel 1999 della prima edizione del testo, che con meticolosità "ispettiva" e affetto genitoriale aveva riletto, limato, emendato, contribuendo ad una fluidità espositiva e ad una chiarezza concettuale che i tanti lettori negli anni hanno molto apprezzato, manifestandomelo in occasione di numerosi convegni, seminari e corsi dedicati alla formazione e all'aggiornamento del personale ispettivo, al cui buon esito mi onoro di aver contribuito.*

*Ma l'attenta e vigilante presenza paterna è stata comunque, in modo diverso e sicuramente più alto e profondo, costante nella stesura di questa seconda edizione del testo.*

*Roma, 1 maggio 2020*

VITO TENORE





## **PRESENTAZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE**

*Alcuni recenti e noti interventi legislativi, tendenti alla progressiva valorizzazione dei controlli successivi e gestionali, hanno rivitalizzato la mai sopita attenzione degli studiosi sulle tematiche del controllo amministrativo in generale.*

*In un quadro normativo che si evolve verso moderne forme di controllo di (tendenziale) matrice privatistico-aziendale, uno studio sistematico sulle ispezioni, a quasi trent'anni dalle due importanti monografie di Zaccaria e di Valentini sul tema, potrebbe apparire come una anacronistica rivisitazione di uno strumento tipico di una amministrazione accentratrice, centralista ed autoritaria di stampo ottocentesco.*

*In realtà il controllo ispettivo conserva un suo irrinunciabile ruolo anche nell'attuale configurazione della pubblica amministrazione, quale fondamentale strumento di conoscenza e di riscontro "sul campo" di fatti e situazioni che nessun controllo cartolare, ex ante o ex post, cartaceo o informatico, di legalità formale o gestionale riuscirebbe ad evidenziare. Difatti, già sul piano pregiuridico, è incontestabile che taluni eventi, tendenzialmente rientranti nella "patologia" della macchina amministrativa, possono essere riscontrati solo attraverso una verifica ispettiva svolta in loco, anche al fine di consentire una immediata autocorrezione dell'azione pubblica.*

*L'ispezione conserva dunque una attualissima funzione di conoscenza delle situazioni reali, indefettibile per indirizzare e autocorreggere le scelte di direzione amministrativa.*

*Di tale circostanza è ben cosciente il legislatore, che, nonostante la cennata evoluzione del sistema dei controlli, ha lasciato in vita i preesistenti compiti ispettivi attribuiti ad una pluralità di organismi, ed ha anzi, in taluni casi, ampliato il numero degli stessi (si pensi, tra i più recenti interventi normativi, al neo-istituito corpo ispettivo volto a indagare sui "doppi lavori" dei pubblici dipendenti o ad accertare i reali oneri della contrattazione collettiva).*

*L'attualità di uno studio sull'attività ispettiva è inoltre confermata da numerosi interventi giurisprudenziali, ampiamente ripresi in parte dalla stampa, che hanno riproposto con vigore alcune antiche questioni circa i*

*limiti della potestà ispettiva della pubblica amministrazione e le forme di tutela spettanti agli ispezionati (si pensi al noto caso delle ispezioni sul pool Mani pulite, alle crescenti richieste di accesso agli atti degli ispettori del lavoro, ad alcune azioni risarcitorie intentate anche nei confronti di ispettori). L'evoluzione verso forme collaborative dell'attività ispettiva non esclude infatti l'ontologico carattere autoritativo del peculiare controllo, che conduce spesso ad attriti con il soggetto ispezionato e talvolta ad azioni legali.*

*Nonostante l'enorme numero di uffici, servizi e funzionari preposti nel nostro Paese, sia a livello centrale che locale, a compiti ispettivi nei più disparati settori dell'azione pubblica, non è mai stata fornita una adeguata risposta a livello scientifico sulla disciplina normativa applicabile al peculiare procedimento di controllo (da molti inquadrato come un mero atto amministrativo) e, soprattutto, sui risvolti "giustiziali" e sulle responsabilità derivanti dal cattivo esercizio della potestà ispettiva.*

*I tradizionali studi sui controlli ispettivi si sono difatti di solito limitati ad affrontare i profili funzionali dell'istituto, o questioni di mero collocamento sistematico delle diverse ispezioni amministrative. La stessa giurisprudenza, sino al recente passato, ha solo occasionalmente, e con scarso approfondimento, avuto modo di vagliare la materia ispettiva.*

*A tale carenza si cercherà di sopperire, almeno in parte, con questo studio "a tutto campo" sull'ispezione, attraverso un'operazione di ragionato adeguamento ed adattamento dei principi che regolano diversi istituti del diritto amministrativo e, in particolare, della legge 7 agosto 1990 n. 241 (la cui fondamentale incidenza sulla materia in esame è stata scarsamente esplorata in dottrina) allo specifico procedimento ispettivo, privo di una unitaria regolamentazione testuale, per poi circoscrivere i limiti dell'azione ispettiva e prospettare un quadro dei mezzi di tutela spettanti ai soggetti ispezionati e delle responsabilità in cui può incorrere l'ispettore.*

*Una riflessione sulla materia nasce infine dall'accresciuta rilevanza dell'ispezione amministrativa quale momento "sub-procedimentale" dell'istruttoria di un più ampio procedimento di controllo (art. 6, legge 7 agosto 1990 n. 241), a seguito dell'"eclissi" dell'atto amministrativo e della restrizione dell'area della discrezionalità amministrativa: fenomeni questi derivanti, oltre che dalla progressiva tecnicizzazione, contrattualizzazione e puntuale regolamentazione di vaste aree dell'azione pubblica, soprattutto dal crescente peso assunto dal procedimento (e dalla sua istruttoria) rispetto all'atto, che finisce col divenire mero riepilogo (motivato) di tutti gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria procedimentale e dunque anche in sede ispettiva.*

---

*Si sottolinea conclusivamente che il presente volume non vuol essere solo un saggio di astratta valenza scientifica, ma anche un valido ausilio teorico ed operativo per qualsiasi soggetto preposto a compiti ispettivi (o, malauguratamente, sottoposto ad ispezione) nei più disparati settori di intervento della pubblica amministrazione centrale e locale, statale e non. Difatti i principi fondamentali e generali sul procedimento ispettivo costituiscono per qualsiasi ispettore la indefettibile base culturale e professionale per operare nel migliore dei modi e per risolvere con rigore le molteplici situazioni che si prospettano nel quotidiano esercizio delle funzioni di controllo. Nel contempo la conoscenza di tali principi costituisce un valido armamentario giuridico per una adeguata difesa, in via amministrativa o giudiziaria, dell'ispezione.*

*Un ringraziamento a mio padre e all'amico Vito Poli, Consigliere di Stato, per gli utili suggerimenti dati.*

Roma, marzo 1999

L'AUTORE

