

## Poteri ispettivi e tutele procedimentali tra esigenze conoscitive e diritto al silenzio

Luigi Previti

SOMMARIO: 1. Attività conoscitiva e ispezioni amministrative. – 2. Natura giuridica dell'istituto e la procedimentalizzazione della funzione. – 3. Garanzie procedimentali e indagini ispettive. – 4. Gli obblighi di collaborazione dell'ispezionato nella disciplina di settore. – 5. Recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di diritto al silenzio e implicazioni sistematiche. – 6. Osservazioni conclusive.

### 1. *Attività conoscitiva e ispezioni amministrative*

L'operazione dell'*inspicere* (letteralmente, “*guardare all'interno*”) viene tradizionalmente considerata come uno dei principali strumenti volti ad ampliare la sfera delle conoscenze dei pubblici poteri<sup>1</sup>.

Sebbene la dottrina abbia elaborato nel tempo diverse classificazioni teoriche dell'istituto<sup>2</sup>, il suo nucleo concettuale irriducibile può essere oggi ricondot-

---

<sup>1</sup> Tra i primi studi che si sono occupati di indagare il rapporto tra lo strumento delle ispezioni e l'attività conoscitiva delle pubbliche amministrazioni, cfr. F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, 33 ss., il quale sottolinea come, in generale, la suddetta attività può articolarsi tanto in operazioni puramente intellettuali quanto in azioni esterne, ricomprendendo, nelle prime, le ipotesi in cui i pubblici poteri non prendono un'iniziativa per conoscere la realtà fenomenica e, nelle seconde, le ipotesi in cui si manifesta un'iniziativa volta a conoscere determinati fatti. È all'interno della seconda categoria (definita dall'A. come «attività conoscitiva in senso stretto») che si colloca l'attività ispettiva, la quale si esplica nella «ricerca ed esame di documenti o altre cose nella sfera giuridica altrui»; R. Perez, *L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 1387 ss., la quale rimarca la funzione strumentale degli atti ispettivi rispetto all'acquisizione di dati e informazioni dei quali le autorità pubbliche possono necessitare sia per l'assunzione delle proprie decisioni sia per lo svolgimento di funzioni di controllo (che prendono il nome di «controlli ispettivi»). La predetta funzione strumentale delle ispezioni amministrative rispetto alle esigenze conoscitive pubblicistiche era già stata chiarita, invero, da G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 1959, 289.

<sup>2</sup> Com'è noto, in dottrina si è proposto di ricondurre gli accertamenti ispettivi, a seconda della finalità perseguita dalle autorità procedenti, all'interno delle seguenti quattro categorie: le ispezioni istruttorie, ossia quelle disposte nell'ambito della fase istruttoria del procedimento amministrativo, al fine di acquisire elementi propedeutici alla emanazione di un successivo provvedimento; le ispezioni come strumento di vigilanza, che si manifestano tipicamente nell'ambito dei poteri direzionali, di raccordo e di coordinamento attribuiti ad organi

to ad un'attività di indagine finalizzata all'individuazione e all'acquisizione degli elementi di giudizio rilevanti all'interno di un determinato ambito di interesse<sup>3</sup>.

Com'è noto, la possibilità per le pubbliche amministrazioni di ricorrere all'*inspicere* è riconosciuta all'interno di numerose fonti normative<sup>4</sup>.

In particolare, interrogando l'esperienza concreta, è possibile notare come le ispezioni amministrative siano frequentemente utilizzate nei settori più disparati dell'agire pubblico: da quelle previste dalla normativa in materia di tutela dell'ambiente<sup>5</sup> e dei lavoratori<sup>6</sup>, a quelle disposte nell'ambito degli accertamenti tributari<sup>7</sup>, nel corso delle indagini effettuate dalle autorità preposte alla tutela della concorrenza e del mercato<sup>8</sup> o nello svolgimento delle funzioni di vigilan-

---

amministrativi che si trovano in posizione sovraordinata rispetto ad altri; le ispezioni come strumento di controllo, ossia quelle disposte da organi o enti deputati ad esercitare funzioni di controllo; le ispezioni come strumento dell'istruttoria processuale (così, G. Zaccaria, *Teoria e tecnica dell'ispezione e della verifica*, Sarzana, 1969, 54 ss.). Più recentemente, si è osservato come la predetta classificazione teorica sia utile soltanto ad evidenziare profili diversi dello stesso unitario istituto, allorché tutte le ispezioni amministrative, sul piano funzionale, rispondono a finalità di controllo e di vigilanza. In questi termini, V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Milano, 1999, 58.

<sup>3</sup> Invero, nelle elaborazioni teoriche più risalenti l'attività ispettiva delle pubbliche amministrazioni è stata espressamente definita come una forma di controllo amministrativo (sul punto, si vedano U. Forti, *I controlli sull'Amministrazione locale*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1915, 614 ss., il quale definisce il controllo amministrativo come quell'attività che si impernia sulla formulazione di un giudizio di conformità di determinati atti o comportamenti a determinate norme o principi; U. Borsi, *Intorno al c.d. controllo sostitutivo*, in *Studi Senesi*, 1916, 9, il quale considera l'ispezione come il «momento essenziale del controllo»). In seguito, riconosciuta la possibilità per la pubblica amministrazione di svolgere la propria attività conoscitiva al di fuori delle proprie funzioni di controllo (cfr. F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 35 ss.), ci si è chiesti se all'operazione dell'*inspicere* fosse possibile attribuire un fondamento autonomo, indipendente dalle potestà proprie di ciascun organo, considerando lo scopo conoscitivo cui l'ispezione tende come l'obiettivo ultimo e non strumentale dell'istituto (tesi che trovava degli autorevoli precedenti, seppur relativi all'istituto dell'inchiesta, in U. Paces, voce *Inchiesta amministrativa*, in *Dig. It.*, XIII, Torino, 1901-1904, 458 ss., e in N. Saitta, voce *Inchiesta*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 985). Non potendo ripercorrere in questa sede il ricco dibattito dottrinale relativo al fondamento della potestà ispettiva (della cui unitarietà dubita chiaramente S. Valentini, *Le ispezioni amministrative. Funzione e caratteri*, Milano, 1999, 77 ss.), pare possibile limitarsi a sottolineare che, negli studi più recenti che si sono occupati del tema, è stata più volte sostenuta la necessità che l'esercizio dei poteri ispettivi sia subordinato alla sussistenza di una specifica previsione legislativa di autorizzazione. Sul punto cfr., *ex multis*, M. Bombardelli, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 1141 ss.; G. Landi, voce *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989, 2; V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 36 ss.; M. Passalacqua, *Ispezioni economiche. Tipologie, procedimenti e approcci sistematici*, Padova, 2005, 343; F. Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, Napoli, 2012, 36.

<sup>4</sup> Per una rassegna delle principali fonti normative attributive di poteri ispettivi, cfr. V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 47 ss.

<sup>5</sup> Cfr. art. 101 e 129 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 52, relativi all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi delle acque reflue urbane.

<sup>6</sup> Cfr. art. 7 ss. del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 sulla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

<sup>7</sup> Cfr. art. 52 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e art. 33 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

<sup>8</sup> Sul punto cfr., con riferimento alle indagini condotte dall'AGCM, l'art. 14 della l. 10 ottobre 1990, n. 287, nonché, con riferimento alle analoghe indagini condotte dalla Commissione europea, l'art. 20 del regio-

za sui contratti pubblici attribuite all'Autorità nazionale anticorruzione (di seguito, ANAC)<sup>9</sup>.

Nei diversi contesti in cui si manifesta, l'esercizio della funzione ispettiva determina spesso il compimento di una pluralità di adempimenti e di atti istruttori<sup>10</sup>.

Alcuni sono volti ad accertare fatti di natura complessa dal punto di vista tecnico (si pensi ai prelievi di campioni o alle misurazioni *in loco* necessarie per verificare il rispetto di determinati *standard* predefiniti dalla legislazione di settore, come avviene, ad esempio, nell'ambito delle ispezioni ambientali); altri sono volti ad acquisire, più in generale, dati e informazioni significative per l'indagine curata dall'amministrazione procedente (si pensi, ad esempio, alle richieste di documenti, di informazioni e di spiegazioni effettuate dagli organi ispettivi presso i locali in cui gli ispezionati svolgono la propria attività lavorativa, come avviene nell'ambito delle indagini *antitrust*). Si tratta di un insieme di atti e di comportamenti che, seppur eterogenei nella fisionomia, presentano un comune denominatore dal punto di vista funzionale, in quanto, come si è detto, volti al soddisfacimento delle esigenze di conoscenza della realtà fenomenica nutrite dall'autorità pubblica.

Rispetto ad altri istituti che ne condividono la medesima finalità<sup>11</sup>, le ispezioni amministrative sembrano caratterizzarsi, invero, per due fondamentali elementi.

Il primo riguarda le modalità attraverso le quali vengono condotte le operazioni di accertamento affidate agli ispettori.

---

lamento CE n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002.

<sup>9</sup> Cfr. art. 213, comma 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>10</sup> In materia la dottrina ha più volte evidenziato come sussista, sia a livello legislativo sia nella prassi amministrativa, una certa confusione semantica nell'utilizzo del termine «ispezione». Confusione accresciuta dal fatto che «molti uffici si chiamano ispettorati senza avere alcuna funzione ispettiva e la qualifica di ispettore è attribuita ad un largo numero di funzionari pubblici, spesso senza alcuna rispondenza con le funzioni da questi esercitate; mentre sono frequenti funzioni ispettive riferite ad uffici denominati in modo diverso». Così, S. Valentini, *Le ispezioni amministrative. Funzione e caratteri*, cit., 3.

<sup>11</sup> L'analisi dell'istituto delle ispezioni amministrative è stata sovente compiuta mettendone in risalto le peculiarità rispetto ad altri strumenti di accertamento nella disponibilità dei pubblici poteri, come quello dell'inchiesta amministrativa. In materia cfr., *ex multis*, S. Valentini, *op. ult. cit.*, 166 ss., secondo il quale le inchieste non solo avrebbero un oggetto di indagine più ampio rispetto a quello delle ispezioni, ma si caratterizzerebbero anche per il fatto di essere affidate, di regola, ad un organo amministrativo collegiale e appositamente costituito; G. Zaccaria, *Teoria e tecnica dell'ispezione e della verifica*, cit., 51 ss., secondo il quale l'inchiesta si distinguerebbe dalle ispezioni per tre fondamentali elementi: il carattere repressivo delle indagini, rivolte ad acquisire gli elementi necessari all'individuazione delle responsabilità dei soggetti ivi sottoposti; il rispetto di un formalismo investigativo specifico; l'attribuzione all'organo inquirente di poteri più ampi rispetto a quelli spettanti normalmente all'ispettore; R. Lombardi, voce *Inchiesta*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3037, la quale evidenzia che la ricorrente differenziazione concettuale tra l'istituto dell'inchiesta e l'istituto dell'ispezione deriva dalla comune inscrivibilità dei due strumenti nell'alveo della potestà inquirente dei pubblici poteri.

Queste ultime richiedono, infatti, l'esecuzione di verifiche nei luoghi in cui l'ispezionato svolge la propria attività lavorativa o professionale<sup>12</sup>. Modalità di indagine che sono difficilmente riscontrabili in altre tipologie di controlli, nell'ambito dei quali la raccolta dei dati e delle informazioni necessarie avviene, di regola, a seguito di un colloquio organizzato presso la sede dell'organo inquirente<sup>13</sup>.

Il secondo, e ancor più rilevante, elemento caratteristico attiene, invece, alla natura del potere attribuito all'ispettore.

Come è stato osservato, tra tutti gli strumenti riconducibili all'attività conoscitiva delle pubbliche amministrazioni, l'ispezione implica sempre l'esercizio di una potestà autoritativa, capace di incidere anche su situazioni soggettive protette a livello costituzionale<sup>14</sup>.

Nello specifico, coloro che sono sottoposti a ispezione possono legittimamente essere chiamati ad assolvere sia obblighi di *patis*, come nel caso in cui si disponga il sequestro di documenti o il prelievo di campioni presso i locali ispezionati, sia obblighi di *facere*, come nel caso in cui sia necessario acquisire notizie o chiedere chiarimenti alle persone informate sui fatti oggetto dell'accertamento.

In considerazione del grado di incisività dei suddetti adempimenti nella sfera giuridica altrui, in dottrina ci si è interrogati più volte in ordine alla possibilità di individuare un punto di equilibrio ottimale tra le richiamate istanze pubblicistiche e le istanze di tutela vantate dai soggetti coinvolti dall'esercizio della potestà

<sup>12</sup> Così, da ultimo, F. Di Lascio, *Le ispezioni nell'ordinamento italiano: caratteri, tipologie, esiti*, in M. De Benedetto (a cura di), *Visite canoniche e ispezioni. Un confronto*, Torino, 2019, 45, secondo la quale l'attività di accesso ai luoghi costituisce spesso un'operazione necessaria per l'ispettore, potendo quest'ultimo ricercare personalmente documenti che sospetta di rinvenire nei locali dell'ispezionato, acquisire e registrare dichiarazioni *in loco*, verificare il funzionamento di macchinari o la sussistenza di adeguate condizioni igienico-sanitarie, effettuare misurazioni e prelievi.

<sup>13</sup> Si pensi, ad esempio, alle indagini svolte nell'ambito delle richiamate inchieste. Diversa problematica è quella che riguarda, invece, la possibilità di eseguire perquisizioni domiciliari, le quali sono sottoposte al rispetto dei più stringenti vincoli contemplati dall'art. 14 Cost. In materia si vedano, quantomeno, G. Amato, *Art. 14*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, 59 ss., che evidenzia la natura assoluta della riserva di legge prevista dalla predetta disposizione costituzionale; P. Barile, E. Cheli, voce *Domicilio (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 860 ss.

<sup>14</sup> Così, S. Valentini, *Le ispezioni amministrative*, cit., 22, il quale afferma espressamente che nell'ispezione «è presente un particolare carattere autoritativo che distingue questa da ogni altra acquisizione di scienza o conoscenza [...]; di fronte vi è una soggezione che, a seconda dei casi, può essere propria dei titolari di un ufficio, o di determinate categorie di soggetti, a ragione di una qualità personale o dello svolgimento di una attività, o di tutti i soggetti dell'ordinamento». Nello stesso senso, G. Zaccaria, *Teoria e tecnica dell'ispezione e della verifica*, cit., 27, per il quale l'ispezione è «espressione di quei poteri di carattere suprematorio» che sono tipici del rapporto gerarchico, che spettano, dunque, all'Autorità sovraordinata nei confronti degli organi o dei soggetti ad essa subordinati, ma che sono presenti anche quando ricorrono posizioni di subordinazione funzionale extra-gerarchica; M. Bombardelli, *Le ispezioni amministrative*, cit., 1141, secondo il quale «in ogni ispezione è insito un tratto autoritativo, in virtù del quale l'esplicazione dell'attività ispettiva determina sempre un'incidenza, quantomeno virtuale, entro la sfera giuridica dei soggetti che la subiscono [...].»

amministrativa<sup>15</sup>. Un'operazione che è risultata tutt'altro che agevole, anche per la scarsa disciplina legislativa relativa alle modalità e ai limiti di esercizio dell'attività svolta dagli ispettori<sup>16</sup>.

Obiettivo del presente contributo è quello di sottolineare la necessità di definire un più chiaro e organico statuto giuridico delle ispezioni amministrative, in grado di assicurare, al contempo, il perseguimento degli interessi pubblici cui queste sono finalizzate e il rispetto di alcune basilari garanzie procedurali nei confronti dei soggetti che vi sono sottoposti.

L'esigenza di una nuova riflessione sul tema deriva, in particolare, dalle recenti evoluzioni giurisprudenziali che hanno riguardato un settore del diritto amministrativo in costante espansione negli ultimi anni, ossia quella del c.d. diritto amministrativo punitivo. Settore all'interno del quale, com'è noto, in ragione della crescente influenza delle ricostruzioni ermeneutiche operate dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, si è assistito al riconoscimento della natura sostanzialmente "penale", ai sensi degli artt. 6 e 7 CEDU, di numerose sanzioni che, nella tradizione degli ordinamenti nazionali, venivano qualificate come amministrative<sup>17</sup>.

Al fine di evidenziare le criticità poste da alcune pronunce giurisprudenziali intervenute sul punto, sotto il profilo delle modalità di esecuzione degli accertamenti ispettivi, l'analisi prenderà le mosse dal dibattito dottrinale relativo alla natura giuridica dello strumento delle ispezioni amministrative.

Nello specifico, l'indagine cercherà di sottolineare come, quantomeno nelle elaborazioni teoriche più recenti, sia stata accolta l'idea di una necessaria proceduralizzazione dell'attività ispettiva, nell'ambito della quale dovrebbero oggi

---

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. M. Macchia, *L'attività ispettiva dell'amministrazione europea in materia di concorrenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 175-176, il quale evidenzia come l'attività ispettiva rappresenti un punto privilegiato di osservazione per tracciare i profili del rapporto autorità-libertà, potendosi predicare, in relazione ad essa, i meccanismi di tutela offerti dalla riserva di legge, dalle garanzie procedurali, dal diritto di difesa in giudizio.

<sup>16</sup> Cfr. V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 56 ss., il quale nota che nessuno dei testi normativi che attribuiscono funzioni ispettive ad uffici dell'amministrazione si occupa di porre una disciplina di dettaglio relativa alle diverse fasi di verifica, ai poteri spettanti agli ispettori e ai limiti dell'azione ispettiva, la quale viene, nella sostanza, regolata in via di prassi; G. Landi, voce *Ispezioni e inchieste amministrative*, cit., 2, il quale osserva che «non esiste un sistema organico di norme concernenti l'esercizio della funzione ispettiva».

<sup>17</sup> Con riferimento alla rilettura della natura giuridica delle sanzioni amministrative a seguito delle significative pronunce della Corte di Strasburgo in merito all'art. 6 CEDU cfr., *ex multis*, M. Allena, *Art. 6 Cedu. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012; F. Goisis, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018. In tema di sanzioni amministrative, senza pretesa di esautività, cfr. S. Cimini, *Il potere sanzionatorio delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2017; P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999; G. Pagliari, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988; A. Travi, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983; C.E. Paliero, A. Travi, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano, 1989, 345 ss.; M.A. Sandulli, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983; Id., voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1992, 7 ss.; A. Tesaro, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925; G. Zanobini, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924.

trovare applicazione, seppur con alcuni necessari adattamenti, le garanzie procedurali fissate dalla l. n. 241/90.

Al contrario, in assenza di una disciplina dettagliata delle operazioni ispettive, le disposizioni della legge generale sul procedimento amministrativo trovano, allo stato attuale, applicazione alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza amministrativa, che si fa carico di valutare la compatibilità delle prescrizioni della suddetta legge con il raggiungimento dello scopo conoscitivo cui l'ispezione tende.

Ricostruiti i termini della questione che qui interessa, si passerà ad analizzare quali significative problematiche sembrano derivare, da ultimo, dal riconoscimento, in via pretoria, del c.d. diritto al silenzio nell'ambito dei procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell'applicazione di sanzioni aventi carattere punitivo. Circostanza che, come si chiarirà a breve, pare suscitare alcuni non trascurabili elementi di frizione tra i numerosi obblighi di collaborazione posti dalla normativa di settore in capo agli ispezionati e le esigenze di tutela di questi ultimi riconosciute, a certe condizioni, dal diritto sovranazionale.

Sul punto occorre precisare che si è scelto di restringere l'ambito della presente indagine a quella particolare tipologia di ispezioni amministrative condotta nei confronti di soggetti privati e che rientra all'interno della nota categoria concettuale delle «ispezioni esterne»<sup>18</sup>.

È con riferimento agli accertamenti in questione, infatti, che le modalità di esercizio del potere ispettivo assumono peculiare rilevanza, allorché in siffatto contesto le limitazioni dei diritti e delle libertà dell'individuo, anche di rilievo costituzionale, si manifestano con maggiore incisività<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Sul punto occorre precisare che la suddetta categoria viene tradizionalmente utilizzata in contrapposizione alle c.d. «ispezioni interne», le quali trovano puntuale espressione nell'ambito dei rapporti che si instaurano tra gli uffici gerarchicamente sovraordinati e uffici ad essi subordinati. Sicché, con la locuzione «ispezioni esterne», si è soliti riferirsi sia alle funzioni ispettive esercitate nei confronti di altri organi o enti pubblici non legati da un rapporto di gerarchia all'autorità procedente, sia alle funzioni ispettive esercitate su soggetti privati (persone fisiche o giuridiche) esterni all'amministrazione. Come si è detto, nel presente lavoro ci si limiterà ad analizzare le rilevanti questioni problematiche poste dallo svolgimento dell'attività ispettiva nei confronti di quest'ultima categoria soggettiva, più recentemente definita con l'espressione «ispezioni economiche» da M. Passalacqua, *Ispezioni economiche*, cit., 338. In merito alla distinzione tra ispezioni interne ed esterne si vedano, *ex multis*, G. Zaccaria, *Teoria e tecnica dell'ispezione e della verifica*, cit., 45 ss.; S. Valentini, *Le ispezioni amministrative*, cit., 26; V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 58.

<sup>19</sup> Si pensi, ad esempio, alla tutela del domicilio (art. 14 Cost.) e alla segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.). In materia, cfr. F. Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., 187 ss., la quale sottolinea che, proprio nell'ambito delle ispezioni esterne, si delinea una relazione di effettiva alterità tra le parti, che si inserisce nel tradizionale rapporto tra autorità e libertà, e che trova un implicito fondamento costituzionale nell'art. 41, commi 2 e 3, Cost., in virtù del quale si giustificano forme di controllo pubblicistico sulle attività economiche private volte ad assicurare il rispetto di altri interessi pubblici primari costituzionalmente tutelati; M. De Benedetto, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 857; *contra*, M. Passalacqua, *Le ispezioni economiche*, cit., 342, la quale individua il fondamento della potestà ispettiva della pubblica amministrazione nei confronti di soggetti privati nell'art. 14, comma 3, Cost., il quale sancisce un'espressa deroga al regime generale della libertà domiciliare a fronte di un'apposita previsione

Al termine dell'analisi si trarranno, dunque, alcune considerazioni conclusive in ordine alle possibili implicazioni sistematiche derivanti dall'introduzione di nuove garanzie procedurali nei confronti della potestà inquirente delle pubbliche amministrazioni.

## 2. *Natura giuridica dell'istituto e la procedimentalizzazione della funzione*

Circoscritto nei suddetti termini l'oggetto del presente lavoro, pare ora necessario svolgere alcune riflessioni in ordine alla controversa natura giuridica delle ispezioni amministrative.

La tematica in questione, lungi dal rappresentare una disquisizione puramente teorica, porta con sé una serie di rilevanti conseguenze pratiche, che si riflettono, sia sulla disciplina di riferimento sia sulle modalità e sui limiti di esercizio delle funzioni ispettive.

In materia è possibile osservare che le impostazioni dottrinali che si sono occupate di attribuire una precisa qualificazione giuridica all'istituto possono essere ricondotte, in sostanza, a due principali orientamenti.

Secondo una prima, e più risalente, impostazione, l'attività ispettiva avrebbe dovuto essere considerata come una serie di comportamenti puramente materiali dell'amministrazione procedente.

Come si è osservato, infatti, al pari di ogni altro strumento conoscitivo impiegato in sede istruttoria, gli atti e le operazioni posti in essere dagli ispettori non sarebbero di per sé produttivi di effetti giuridici, ma acquisterebbero efficacia e significato a livello funzionale, in quanto necessari per incrementare la sfera di conoscenze dell'autorità amministrativa<sup>20</sup>.

---

legislativa che fissi i presupposti e i limiti degli accertamenti ispettivi «per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali».

<sup>20</sup> Così, F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 44-45, il quale precisa come negare una vera e propria natura attizia all'attività ispettiva non significa relegarla nell'ambito del giuridicamente irrilevante, in quanto la stessa può ben essere sottoposta, a sua volta, ad appositi controlli amministrativi. Nello stesso senso, G. Zaccaria *Teoria e tecnica dell'ispezione e della verifica*, cit., 31, secondo il quale l'ispezione dovrebbe essere considerata al pari di «un'operazione amministrativa», intendendo con questa locuzione quella «attività che non si estrinseca in una dichiarazione e che si esaurisce in se stessa, anche se sia ulteriormente preordinata al compimento di atti giuridici a contenuto dichiarativo». Nello specifico, partendo da tale impostazione l'A. giunge a qualificare l'atto con cui l'ispezione si conclude (*i.e.*, la relazione ispettiva) come «atto interno», se l'attività di indagine ha rilevanza ai fini dei rapporti interorganici, oppure come «atto preliminare o propeudeutico ad un procedimento», se la predetta attività investe, invece, rapporti intersoggettivi. Al contrario, l'A. esclude che la relazione ispettiva possa essere equiparata ad un vero e proprio provvedimento amministrativo, sottolineando come la mera dichiarazione di scienza fatta dall'ispettore nella relazione non possa equipararsi ad una dichiarazione di volontà sostanziale, giacché essa tenderebbe soltanto a puntualizzare una data situazione amministrativo-contabile ed a conferirle relativa certezza.

Al contrario, secondo un diverso orientamento interpretativo, ormai prevalente in dottrina, l'attività ispettiva andrebbe, più correttamente, qualificata come una serie di veri e propri atti amministrativi, i quali costituiscono espressione della potestà autoritativa attribuita *ex lege* all'amministrazione<sup>21</sup>. Atti che sono stati considerati, talora, come parte di un procedimento autonomo<sup>22</sup>, mentre sono stati ritenuti, da altra parte della dottrina, al pari di un subprocedimento che si inserisce nell'ambito di una più ampia procedura amministrativa<sup>23</sup>.

Invero, a prescindere dai ragionamenti effettuati nelle singole teorie formulate sul punto, ciò che pare caratterizzare quest'ultima opzione interpretativa è la considerazione in base alla quale l'attività amministrativa che si manifesta nell'*inspicere* costituisce la risultante di una pluralità di atti e operazioni posti in essere dai pubblici poteri secondo un *iter* logico ben definito e giuridicamente rilevante.

<sup>21</sup> Sulla natura atzizia delle ispezioni amministrative, cfr. P. Gasparri, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa, 1939, 31, il quale riconduce le ispezioni all'interno della categoria degli atti continuati, ossia quegli atti amministrativi che sono dotati di una propria autonomia ma che possono essere considerati, in quanto compiuti da uno stesso agente e per un medesimo fine, al pari di un'entità a sé stante; A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959, 134, spec. 167 ss., il quale colloca le ispezioni all'interno della categoria degli accertamenti preparatori, ossia quegli atti che «si risolvono nel constatare l'esistenza di certe circostanze, solo nel concorso delle quali l'ordinamento riconosce la legittimità del provvedimento, che nel caso specifico si tratta di porre in essere»; S. Santoro, *Le ispezioni amministrativa e contabile*, in *Funzione amm.*, 1959, 775 ss.; F. Nispi Landi, *L'ispezione amministrativo-contabile*, in *Funzione amm.*, 1985, 955 ss.; S. Valentini, *Le ispezioni amministrative*, cit., 24, secondo il quale generalmente l'ispezione assumerebbe la veste di atto amministrativo e, in particolare, di atto appartenente alla fase istruttoria del procedimento, sebbene in alcuni casi l'istituto possa dar luogo ad un procedimento autonomo o a un subprocedimento.

<sup>22</sup> Cfr. G. Landi, voce *Ispezioni e inchieste amministrative*, cit., 2-3, il quale osserva che il procedimento ispettivo si articola in atti e operazioni la cui successione, di regola, non è predeterminata, potendo l'ispettore scegliere il *modus operandi* più confacente allo scopo conoscitivo, seppur nel rispetto dell'oggetto del procedimento; M. Passalacqua, *Ispezioni economiche*, cit., 360 ss. In materia, cfr. anche M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 244-245, il quale si sofferma sulla categoria delle cc.dd. ispezioni pre-istruttorie, ossia quelle operazioni di accertamento disposte d'ufficio per verificare se un'attività economica è conforme alla normativa di settore o se vi sono elementi che inducono a ritenere integrata una o più violazioni di quest'ultima, precisando che, in tal caso, sorgerà l'obbligo, in capo all'amministrazione procedente, di aprire un apposito procedimento volto a contestare agli interessati la violazione accertata e ad adottare, eventualmente, i prescritti provvedimenti di tipo inibitorio o sanzionatorio.

<sup>23</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, 921, il quale colloca le ispezioni nell'ambito dei procedimenti dichiarativi, ossia quei procedimenti che sono volti all'accertamento della realtà giuridica e che danno luogo a dichiarazioni di scienza; V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 9 e 61 ss., il quale attribuisce all'ispezione la natura giuridica di un «subprocedimento amministrativo istruttorio, articolato in atti giuridici ed operazioni, non cadenzati da una rigida sequenza temporale, caratterizzato, sulla base di una potestà espressamente riconosciuta dall'ordinamento a tutela di specifici interessi primari, da incisive finalità acquisitive e di controllo autoritativo su fatti ed atti posti in essere da soggetti appartenenti all'amministrazione procedente (o estranei alla stessa) e finalizzato ad acquisire elementi valutativi, di fatto e di diritto, di regola confluenti in un più ampio procedimento amministrativo, che culmina con l'adozione di ulteriori atti, di rilevanza esterna, dell'amministrazione attiva». Secondo l'A., in particolare, nell'*iter* ispettivo, sia per le ispezioni interne sia per quelle esterne, si rinvengono sempre le canoniche componenti strutturali del procedimento amministrativo, ossia l'iniziativa, l'istruttoria e la decisione; B.G. Mattarella, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 347.



Dalla suddetta impostazione deriva, in particolare, la circostanza in base alla quale l'esercizio in concreto dei poteri ispettivi deve seguire un preciso modulo procedimentale, che si esplica all'interno di due fondamentali momenti: da un lato, l'ordine di ispezione, ossia l'atto tramite il quale si conferisce all'ispettore l'incarico di procedere all'acquisizione di conoscenza necessaria alla pubblica amministrazione procedente<sup>24</sup>; dall'altro, la relazione ispettiva (o il verbale ispettivo), ossia gli atti dichiarativi nei quali vengono riportate le risultanze degli accertamenti compiuti nell'ambito del mandato ispettivo<sup>25</sup>. Pertanto, seppur non sempre si giunga ad assimilare l'attività di indagine condotta dagli ispettori ad un vero e proprio procedimento amministrativo, sembra ormai condivisa l'affermazione in base alla quale gli atti e le operazioni scanditi nell'arco temporale segnato dai due richiamati momenti si inseriscono all'interno di una struttura di carattere procedimentale<sup>26</sup>.

Ad una siffatta conclusione si è pervenuti, invero, in considerazione delle significative conseguenze giuridiche che possono derivare dall'esito delle attività ispettive.

Com'è noto, infatti, quest'ultimo può produrre degli effetti di natura positiva o negativa nei confronti dei privati.

Nel primo caso, ossia nell'ipotesi in cui gli accertamenti effettuati non abbiano portato gli ispettori a riscontrare elementi di difformità tra l'attività esaminata e il parametro di giudizio utilizzato, il procedimento all'interno del quale

---

<sup>24</sup> Sulla natura provvedimentale dell'ordine di ispezione, si sono espressi F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 111 ss., secondo il quale, posto che l'ispezione si sostanzia in un insieme di semplici operazioni materiali, l'atto che dispone l'ispezione costituisce espressione di quel momento autoritativo che fonda la capacità dell'ispettore di incidere negativamente sulle situazioni giuridiche soggettive dei terzi; G. Zaccaria, *Teoria e tecnica dell'ispezione e della verifica*, cit., 108 ss. Sulla natura non provvedimentale del suddetto atto, cfr. S. Valentini, *Le ispezioni amministrative*, cit., 27 ss.; il quale ha affermato che l'ordine di ispezione coinciderebbe, nell'ambito delle ispezioni interne, con un atto interno di natura organizzativa, mentre andrebbe equiparato, nell'ambito delle ispezioni esterne, ad un atto di avvio del procedimento (o del subprocedimento) di indagine; M. Bombardelli, *Le ispezioni amministrative*, cit., 1120.

<sup>25</sup> Sulla distinzione tra la relazione ispettiva e il verbale ispettivo, quali atti dichiarativi conclusivi dell'*iter* procedimentale, cfr. S. Valentini, *op. ult. cit.*, 133 ss.; V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 99 ss., secondo i quali mentre la relazione andrebbe considerata un mero atto interno, trasmesso dall'ispettore all'organo che ha ordinato l'ispezione con funzioni meramente conoscitive per l'amministrazione procedente, il verbale ispettivo costituirebbe un atto più solenne del primo, avendo la funzione di conferire certezza giuridica, rilevante verso l'esterno fino a querela di falso, ai fatti riscontrati e alle operazioni eseguite nel corso dell'ispezione. Si noti, peraltro, che nella stragrande maggioranza delle ipotesi, i suddetti atti non sono idonei a ledere direttamente le posizioni giuridiche degli interessati, risultando dunque insuscettibili di autonoma impugnativa in sede amministrativa o giurisdizionale in assenza del requisito dell'attualità dell'interesse a ricorrere.

<sup>26</sup> Sul punto si veda, di recente, F. Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., 214, secondo la quale, sebbene non sia possibile qualificare l'*iter* ispettivo come un vero e proprio procedimento amministrativo, va riconosciuto che le ispezioni amministrative sono inserite in una struttura procedimentale, collocandosi precisamente nella fase istruttoria di quest'ultima e presentando dimensioni e caratteristiche diverse a seconda dell'oggetto da indagare e delle finalità cui sono orientate.

l'ispezione si inserisce si concluderà con la descrizione delle operazioni compiute nel verbale ispettivo.

Al contrario, nell'ipotesi in cui l'indagine conduca ad evidenziare i predetti elementi di difformità, il verbale che contiene le risultanze istruttorie costituirà il presupposto giuridico per l'adozione di ulteriori provvedimenti restrittivi nei confronti degli ispezionati, che differiscono a seconda della disciplina di settore che viene in rilievo nel caso concreto<sup>27</sup>.

L'esito negativo dei suddetti accertamenti può, inoltre, determinare l'avvio di altre attività di indagine.

Tale circostanza si verifica, ad esempio, qualora, nel corso delle operazioni di verifica, emergano fatti rilevanti sotto il profilo della responsabilità penale o erariale dell'ispezionato, così come accade nel caso in cui vengano acquisiti elementi di giudizio che, pur non attinenti all'oggetto dell'ispezione, possono essere utilizzati in procedimenti diversi da quello condotto dall'amministrazione precedente<sup>28</sup>.

In considerazione della rilevanza, sotto diversi profili, delle suddette conseguenze negative nella sfera giuridica degli interessati, risulta agevole comprendere le ragioni per le quali la dottrina più recente si sia interrogata sulla possibilità di applicare, anche nell'ambito delle indagini effettuate dagli organi ispettivi, istituti e garanzie che caratterizzano normalmente lo svolgimento delle procedure amministrative.

In altri termini, al di là della più o meno condivisibile qualificazione formale attribuita all'istituto in esame, pare essere particolarmente avvertita l'esigenza di definire, con maggiore precisione, le condizioni di esercizio della potestà ispettiva, il cui carattere autoritativo, come si deduce da quanto osservato, può incidere significativamente sulle posizioni giuridiche dei soggetti che vi sono sottoposti<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Sul punto, cfr. G. Landi, voce *Ispesioni ed inchieste amministrative*, cit., 2, il quale evidenzia che l'acquisizione di scienza effettuata tramite lo strumento ispettivo è utilizzabile per diversi fini, come nel caso in cui si eserciti un potere di natura sostitutiva (ad esempio, nello scioglimento degli organi d'ordinaria amministrazione dell'ente ispezionato), oppure si adottino misure di carattere sanzionatorio (come quelle disciplinari irrogate nei confronti dei responsabili degli accertati abusi e irregolarità), o di carattere estintivo (come nell'annullamento d'ufficio di atti illegittimi). Peraltro, come nota A., l'esito degli accertamenti ispettivi può dar luogo alla produzione di effetti benefici nei confronti dell'ispezionato, come un encomio o un avanzamento di carriera.

<sup>28</sup> In materia occorre ricordare che, a sensi dell'art. 331 c.p.p., sugli ispettori incombe l'obbligo giuridico di inoltrare immediatamente denuncia alla competente autorità giudiziaria nell'ipotesi di notizia certa di reato perseguibile d'ufficio, anche quando l'autore del predetto reato non sia stato individuato. Inoltre, come nota V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 99 ss., in ragione della loro particolare efficacia probatoria, i verbali ispettivi possono essere inviati sia ai competenti uffici tributari, per l'accertamento di eventuali violazioni di natura fiscale, sia all'ANAC, per l'accertamento di eventuali violazioni delle norme anticorruzione di cui alla l. n. 190/2012, così come possono essere utilizzati per attivare o arricchire l'istruttoria di procedimenti sanzionatori, di vigilanza o di amministrazione attiva di altre autorità pubbliche.

<sup>29</sup> A riprova delle suddette affermazioni è possibile osservare come in tempi recenti numerose autorità pubbliche si siano fatte carico di fissare, attraverso regolamenti, linee guida o direttive generali, regole più precise e dettagliate per indirizzare, anche sul piano comportamentale, gli uffici ispettivi che operano in diversi contesti settoriali. In tal senso, si vedano la «*Direttiva sull'attività d'ispezione*» del Dipartimento della Fun-

Prima di chiarire quali nuove problematiche possano derivare in materia alla luce delle recenti affermazioni della giurisprudenza sovranazionale, occorre soffermarsi su un ulteriore profilo di particolare interesse ai fini della presente indagine, ossia quello relativo ai limiti di compatibilità delle garanzie tipiche del procedimento amministrativo rispetto alle peculiarità esecutive che connotano nel nostro ordinamento le ispezioni amministrative.

### 3. *Garanzie procedimentali e indagini ispettive*

Richiamate le caratteristiche generali e la natura giuridica dell'attività ispettiva, pare adesso necessario sottolineare quali limiti procedurali possano trovare applicazione nell'esercizio della funzione ispettiva.

Come si è osservato in precedenza, nel caso in cui l'esito dell'indagine attesti la conformità dell'attività (o dell'atto) oggetto di accertamento ai relativi parametri legislativi, l'*iter* ispettivo si concluderà senza dar luogo all'adozione di ulteriori misure di portata restrittiva nei confronti degli ispezionati.

Tale circostanza non implica, tuttavia, che tutti gli atti e gli adempimenti compiuti nell'esercizio della potestà inquirente siano di per sé legittimi.

Infatti, nonostante la mancata applicazione di provvedimenti sanzionatori o interdittivi, il privato sottoposto ad ispezione potrebbe andare incontro agli effetti negativi derivanti dallo svolgimento di un'attività non conforme alle tradizionali regole che guidano l'azione amministrativa.

Occorre dunque chiedersi se nell'ambito degli accertamenti condotti dagli organi ispettivi della pubblica amministrazione possano trovare applicazione, in tutto o in parte, le disposizioni della legge generale sul procedimento amministrativo.

In materia la dottrina più recente ha affermato che, seppur con i doverosi adattamenti e salvo che non sia previsto diversamente nella disciplina di settore, anche nell'esecuzione delle operazioni ispettive devono essere assicurate alcune garanzie procedimentali previste dalla l. n. 241/90<sup>30</sup>.

Se così non fosse, d'altronde, sarebbe possibile ammettere l'esistenza nel nostro ordinamento di un potere di natura autoritativa, quale è quello ispettivo, in grado di incidere unilateralmente sulle posizioni giuridiche altrui a prescindere

zione Pubblica del 2 luglio 2002, reperibile in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it); il «Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro» adottato con D.M. del 15 gennaio 2014, reperibile in [www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it); le «Linee guida per lo svolgimento dell'attività ispettiva» del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 6 settembre 2016, reperibili in [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it); nonché, da ultimo, le «Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni» dell'ANAC del 21 febbraio 2018, reperibili in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). Sui predetti documenti, si tornerà più in dettaglio *infra*.

<sup>30</sup> Così, V. Tenore, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., 61 ss.; F. Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., 164 ss.

re dall'osservanza delle basilari regole procedurali stabilite a favore dei destinatari dell'azione pubblica.

Il che sembrerebbe determinare un notevole *vulnus* di tutela per la sfera giuridica dei privati, il quale difficilmente potrebbe trovare giustificazione nelle più volte citate esigenze conoscitive dell'autorità procedente.

Invero, condividere una siffatta impostazione non significa affatto affermare che tutti gli istituti e i principi della l. n. 241/90 possono trovare piena applicazione nello specifico contesto preso in considerazione. Il che va escluso, ad esempio, qualora l'applicazione delle disposizioni della suddetta legge finisca per pregiudicare del tutto il raggiungimento dello scopo per il quale lo strumento ispettivo è stato disposto<sup>31</sup>.

Non potendo esaminare in questa sede la compatibilità delle singole previsioni della legge con le peculiarità dello strumento ispettivo<sup>32</sup>, pare possibile limitarsi ad evidenziare che, una volta riconosciuto che la relazione intersoggettiva che si instaura tra organi ispettivi e soggetti ispezionati assume i connotati del rapporto procedimentale, particolare attenzione è stata dedicata in dottrina alle modalità attraverso le quali assicurare il rispetto del principio del contraddittorio tra le parti<sup>33</sup>.

In particolare, uno degli aspetti più dibattuti in materia è quello relativo alla compatibilità dell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della l. n. 241/90 con le finalità dell'istituto<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Cfr. F. Di Lascio, *op. ult. cit.*, 165, secondo la quale l'applicabilità della l. n. 241/90 dovrebbe essere esclusa con riferimento a quegli istituti che risultano incompatibili con l'acquisizione di scienza unilaterale cui il potere ispettivo tende. Secondo l'A. tale incompatibilità si verificherebbe, ad esempio, con riferimento agli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento di cui all'art. 11, non essendo possibile ipotizzare che le parti concordino tra loro il contenuto della relazione ispettiva, né la circostanza che i provvedimenti consequenziali allo svolgimento dell'attività inquirente possono essere sostituiti tramite l'adozione di atti di natura pattizia.

<sup>32</sup> Per un'analisi della tematica in questione, cfr. V. TENORE, *Studio sull'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, II ed., Milano, 2020, 118, secondo il quale sarebbero intrinsecamente inapplicabili al procedimento ispettivo, oltre al già citato art. 11, le norme relative alla conferenza di servizi (artt. 14 ss.), alla resa di pareri e di valutazioni tecniche (artt. 16 e 17), al silenzio-assenso e alla scia (artt. 19 e 20) e al preavviso di rigetto (art. 10-bis), mentre sarebbero pacificamente applicabili allo stesso le norme relative all'obbligo di conclusione del procedimento nei termini prescritti (art. 2), all'obbligo di motivazione (art. 3), al responsabile del procedimento (art. 4 ss.), all'accesso agli atti amministrativi (art. 22 ss.).

<sup>33</sup> Come nota V. Tenore, *op. ult. cit.*, 115, l'instaurazione di un corretto contraddittorio tra amministrazione e ispezionato non era ritenuta necessaria dalla giurisprudenza più risalente, secondo la quale l'*iter* ispettivo sarebbe stato, in ogni caso, considerato legittimo in ragione della possibilità di contestare, nelle sedi giudiziarie competenti, le risultanze dell'indagine. Così, Corte Conti, sez. riun., 3 giugno 1991, n. 715, in *Riv. C. Conti*, 1991, 70; Id., sez. I, 15 giugno 1987, n. 97, in *Foro amm.*, 1987, 10; TAR Sardegna, 6 maggio 1994, n. 493, in *TAR*, 1994, 2921.

<sup>34</sup> Sull'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento cfr., *ex multis*, M.A. Romano, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 283 ss.; R. Proietti, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 567 ss., il quale ricorda che l'obbligo di cui all'art. 7 della l. n. 241/90 trova la propria *ratio* principale nella tutela degli interessi dei destinatari del procedimento ad avere conoscenza di quest'ultimo, a poter controdedurre agli assunti su cui si basa l'iniziativa procedimentale e ad inserire, nel complesso

Come si è osservato, sebbene la suddetta disposizione presenti una portata generale, un'applicazione incondizionata della stessa potrebbe pregiudicare il buon esito delle operazioni di accertamento per le quali l'attività ispettiva è stata disposta.

Infatti, da un punto di vista logico prima ancora che giuridico, qualora il soggetto controllato venissero previamente avvisato dell'imminente arrivo degli ispettori, si correrebbe il rischio di compromettere del tutto l'effetto sorpresa dell'indagine istruita dalla competente autorità<sup>35</sup>.

Allo stesso tempo, tuttavia, adottare un orientamento interpretativo volto ad escludere *a priori* l'osservanza della predetta garanzia nell'ambito dei procedimenti ispettivi significherebbe privare l'ispezionato della possibilità di ottenere informazioni rilevanti per tutelare al meglio la propria sfera giuridica<sup>36</sup>.

Sicché, al fine di operare un più adeguato bilanciamento degli interessi giuridici coinvolti nella fattispecie concreta, si è ritenuto legittimo invocare, quantomeno con riferimento all'esecuzione di ispezioni straordinarie<sup>37</sup>, la previsione normativa in base alla quale la comunicazione di avvio può essere omessa o differita nelle ipotesi in cui «sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento»<sup>38</sup>.

In tal modo, se da un lato viene salvaguardata la portata prescrittiva dell'art. 7, riaffermando in linea generale l'obbligatorietà della comunicazione, dall'altro

---

delle valutazioni procedimentali, anche quelle attinenti alla posizione giuridica dei destinatari degli effetti dei provvedimenti adottandi.

<sup>35</sup> Tale circostanza è stata evidenziata, prima ancora della l. n. 241/90, da G. Arena, *Il segreto amministrativo. Profili teorici*, Padova, 1984, 235, secondo il quale «attività ispettive, di controllo e di supervisione sono attività il cui scopo non potrebbe essere raggiunto se le informazioni concernenti i rispettivi tempi e modi fossero divulgate in anticipo».

<sup>36</sup> Si pensi, ad esempio, alla possibilità di conoscere l'oggetto specifico dell'indagine, il nominativo del responsabile del procedimento e l'ufficio presso il quale poter prendere visione degli atti dell'ispezione. Sul punto va sottolineato che, di regola, vi è una netta distinzione tra la figura del responsabile del procedimento che ordina l'ispezione (cfr. art. 6, comma 1, lett. b), della l. n. 241/90) e quella dell'ispettore che esegue gli accertamenti e redige la relazione o il verbale ispettivo. Così, F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 50 ss., il quale ha precisato che «l'attività conoscitiva, pur essendo strumentale rispetto ad una successiva eventuale decisione, viene spesso svolta da un ufficio o da un organo diverso da quello cui compete prendere la decisione medesima».

<sup>37</sup> Si tratta di quegli accertamenti ispettivi eseguiti per particolari esigenze istruttorie o per aderire a specifiche richieste di indagine formulate da altre autorità pubbliche. A soluzioni di segno contrario rispetto a quelle appena riferite si è giunti, invece, con riferimento alle c.d. ispezioni ordinarie, ossia quelle ispezioni disposte periodicamente dalla competente autorità sulla base di una precisa programmazione, rispetto alle quali viene evidentemente meno la possibilità di sfruttare il citato effetto sorpresa. Così, V. Tenore, *Studio sull'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, II ed., cit., 121. Sulla distinzione tra ispezioni ordinarie e straordinarie si veda, tra gli altri, G. Zaccaria, *Teoria e tecnica dell'ispezione e della verifica*, cit., 44.

<sup>38</sup> Cfr. art. 7, comma 1, primo periodo, l. n. 241/90. Sul punto va ricordato che la possibilità di derogare all'obbligo di dare comunicazione dell'avvio del procedimento non è legata alla qualificazione giuridica del provvedimento che si intende adottare, ma alla sussistenza di una concreta situazione di necessità o di urgenza qualificata, tale cioè da non consentire la predetta comunicazione senza che risulti compromesso il soddisfacimento dell'interesse pubblico cui il provvedimento finale è rivolto.

viene attribuita all'autorità precedente la facoltà di valutare, sulla base delle concrete esigenze istruttorie, se fornire agli interessati le informazioni relative alle caratteristiche dell'ispezione al momento dell'accesso ai luoghi o in una fase successiva all'acquisizione degli elementi probatori<sup>39</sup>.

Tale soluzione sembra aver trovato adesioni anche nella più recente giurisprudenza amministrativa.

In più occasioni, infatti, quest'ultima è giunta a considerare legittima la scelta di derogare al predetto obbligo di comunicazione qualora l'effetto sorpresa degli adempimenti ispettivi sia ritenuto necessario per assicurare l'efficacia dell'azione di controllo.

Come si è affermato, in siffatte ipotesi l'acquisizione autoritativa di scienza può essere svolta senza la necessaria partecipazione del diretto interessato, a condizione che quest'ultimo possa in seguito verificare e, se del caso, contestare la veridicità o l'esattezza delle rilevazioni, delle misurazioni e degli accertamenti compiuti<sup>40</sup>.

È in questi termini, pertanto, che la garanzia del contraddittorio tra le parti risulta essere stata bilanciata con le esigenze conoscitive pubblicistiche.

Sul punto occorre osservare, inoltre, che la crescente attenzione per i profili procedurali dell'attività ispettiva ha trovato ulteriore espressione nei recenti atti di indirizzo adottati da alcune autorità amministrative.

Sotto questa prospettiva si considerino, da ultimo, le «*Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni*» emanate dall'ANAC nel 2018, le quali si sono occupate di

<sup>39</sup> Si tratta di un'affermazione ampiamente condivisa in dottrina. Sul punto si veda, quantomeno, G. Landi, voce *Ispezioni ed inchieste amministrative*, cit., 2, il quale ricorda come l'ordine di ispezione debba sempre essere oggetto di un'apposita comunicazione nei confronti del destinatario, sebbene la stessa possa essere contestuale all'inizio della procedura ispettiva (c.d. ispezioni «senza preavviso»).

<sup>40</sup> Sulla necessità di giustificare la deroga alla previsione di cui all'art. 7 in ragione della necessità di procedere ad accertamenti "a sorpresa", cfr., *ex multis*, TAR Sicilia, Palermo, sez. I, ord. 15 marzo 2021, n. 174; TAR Umbria, Perugia, sez. I, 15 maggio 2015, n. 215; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 10 giugno 2008, n. 1961; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 1° febbraio 2007, n. 173; Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2004, n. 3190, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ove si è affermato che: «l'adempimento dell'obbligo di dare comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo è dovuto solo in relazione al vero e proprio inizio di quest'ultimo, con la conseguenza che nel caso in cui le circostanze lo impongono per garantire la genuinità degli accertamenti dell'amministrazione, l'art. 7, l. 7 agosto 1990 n. 241 non esclude che tale obbligo possa essere preceduto da controlli, accertamenti e ispezioni, svolti senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà quindi edotto di tali attività con la successiva comunicazione, la quale gli consente di intervenire nella procedura sanzionatoria; pertanto, ai fini predetti, legittimamente la pubblica amministrazione compie accertamenti a sorpresa senza previa comunicazione di avvio del procedimento». Nello specifico, in tema di ispezioni ambientali, gli accertamenti a sorpresa sono stati ritenuti legittimi da TAR Toscana, Firenze, sez. II, 3 agosto 2012, n. 1437; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I., 20 giugno 2009, n. 444; TAR Liguria, Genova, sez. I, 25 ottobre 2010, n. 10015; Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 2003, n. 1224, le quali hanno ribadito l'infondatezza della censura della violazione dell'art. 7 della l. n. 241/90 in ipotesi di ispezioni disposte dall'ARPA al fine di verificare il rispetto della normativa in materia di inquinamento sonoro, rilevando altresì come in siffatte ipotesi il contraddittorio potrà svolgersi sulle risultanze istruttorie che saranno comunicate ai soggetti interessati.

dettare alcune indicazioni tecnico-operative per tutti gli ispettori operanti presso l'Autorità<sup>41</sup>.

In particolare, nell'ambito del citato documento sono stati definiti i principali passaggi procedurali che devono portare all'adozione della relazione ispettiva: dalla fase preliminare all'ispezione (par. 2), che si caratterizza per il conferimento del mandato ispettivo e l'esecuzione degli adempimenti necessari alla buona riuscita delle operazioni di indagine<sup>42</sup>, alla fase di verifica vera e propria (par. 3), con riferimento alla quale sono stati precisati sia i poteri e i doveri degli ispettori sia il contenuto dei verbali ispettivi<sup>43</sup>, fino alla conclusione degli accertamenti, che richiede la redazione di una relazione finale e la sua trasmissione al Consiglio dell'Autorità (par. 4).

Si tratta di indicazioni normative che, per analiticità descrittiva e precisione terminologica, segnano una soluzione di continuità rispetto ai primi interventi di indirizzo effettuati in materia<sup>44</sup> e che si inseriscono nel solco di un fenomeno che ha riguardato altri organi ispettivi della pubblica amministrazione<sup>45</sup>.

Da quanto si è sopra sottolineato sembra dunque possibile notare come negli ultimi anni le modalità di esercizio delle funzioni ispettive stiano complessivamente attraversando un processo di progressiva proceduralizzazione, il quale potrebbe contribuire ad introdurre nuove importanti tutele nei confronti dei privati sottoposti all'azione amministrativa inquirente.

Infatti, sebbene l'esecuzione di un'ispezione comporti inevitabilmente la dequotazione (di una parte) dei tradizionali elementi di garanzia previsti dalla

---

<sup>41</sup> Cfr. le «Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni» dell'ANAC del 21 febbraio 2018, cit., all'interno delle quali si afferma espressamente che «L'attività ispettiva consiste in una pluralità di atti ed operazioni, finalizzati all'acquisizione di elementi conoscitivi utili per lo svolgimento delle funzioni dell'Autorità, posti in essere dall'organo competente, cui si applica la disciplina sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.» (par. 1.1).

<sup>42</sup> Tra le indicazioni di maggior rilievo si consideri, ad esempio, quelle che prescrivono agli ispettori dell'Autorità di verificare preventivamente le informazioni e i documenti che sono già a loro disposizione (o che sono facilmente reperibili interrogando le apposite banche dati pubbliche) in merito all'organizzazione aziendale dell'ispezionato e alla relativa attività economica.

<sup>43</sup> A tal proposito occorre precisare che nei verbali ispettivi devono essere riportate tutte le circostanze, le elaborazioni, le relazioni, le testimonianze, le dichiarazioni che sono state acquisite nel corso dell'indagine. Tali documenti fanno piena prova, fino a querela di falso, delle operazioni compiute, degli accertamenti svolti e delle dichiarazioni raccolte dagli ispettori che li redigono, mentre fanno fede fino a prova contraria del contenuto dei documenti o delle dichiarazioni raccolte.

<sup>44</sup> A tale considerazione è possibile pervenire attraverso un semplice raffronto tra il contenuto delle predette Linee guida e quello della «Direttiva sull'attività d'ispezione» del Dipartimento della Funzione Pubblica del 2 luglio 2002, cit., nella quale viene data precipua attenzione ai poteri e ai doveri dell'ispettore.

<sup>45</sup> Di contenuto analogo si presentano, infatti, le «Linee guida per lo svolgimento dell'attività ispettiva» del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 6 settembre 2016, cit., adottate in sostituzione del «Codice etico e di comportamento dei dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica» del giugno 2010, che si occupano di fornire rilevanti indicazioni in ordine alla preparazione delle verifiche, alla conduzione degli accertamenti e ai risultati dell'attività ispettiva, nonché il «Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro» adottato con D.M. del 15 gennaio 2014, cit.

legge generale sul procedimento amministrativo, una più chiara delimitazione dei suoi aspetti procedurali non può che incidere in maniera rilevante sulla capacità dell'ispezionato di opporsi all'uso distorto del potere amministrativo<sup>46</sup>.

#### 4. *Gli obblighi di collaborazione dell'ispezionato nella disciplina di settore*

Nei paragrafi precedenti sono state ricordate le caratteristiche fondamentali dell'istituto delle ispezioni amministrative.

Nello specifico, si è evidenziato che, nello svolgimento delle attività di indagine, l'autorità amministrativa esercita un potere di natura autoritativa, in virtù del quale l'ispettore può procedere, a prescindere dal consenso altrui, all'acquisizione degli elementi conoscitivi necessari per giungere alla formulazione di un giudizio sull'attività oggetto di verifica.

Invero, nonostante i numerosi strumenti utilizzabili dall'organo inquirente per perseguire tale finalità (dall'accesso ai luoghi, al prelievo di campioni e agli interrogatori degli interessati, per limitarsi a citare qualche esempio), va notato come una piena soddisfazione del fine conoscitivo non possa essere, di regola, conseguita in assenza di un'attiva collaborazione del soggetto sottoposto ad ispezione<sup>47</sup>.

In numerose circostanze, infatti, la reticenza mostrata dall'ispezionato può concretamente pregiudicare il buon esito delle operazioni di accertamento, come nell'ipotesi in cui questi rimanga silente davanti alle richieste di informazioni o di chiarimenti dell'organo ispettivo<sup>48</sup>.

Per impedire il verificarsi di una siffatta evenienza, nell'ambito della disciplina di settore è frequente riscontrare la previsione di apposite misure sanzionatorie volte a promuovere, anche indirettamente, atteggiamenti virtuosi di cooperazione alle attività di indagine da parte dei privati.

Al fine di comprendere la portata effettiva delle suddette disposizioni, sia consentito richiamare di seguito le ipotesi legislative più rilevanti.

<sup>46</sup> In questi termini, F. Di Lascio, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 824.

<sup>47</sup> Sul punto, cfr. M. Passalacqua, *Le ispezioni economiche*, cit., 341 ss., la quale sottolinea che l'ispezione amministrativa, pur essendo un mezzo di accertamento coattivo, presuppone sempre che l'ispezionato tenga un certo comportamento (esibire documenti, indicare il posto in cui si trovano determinati materiali, consegnare beni, acconsentire all'esecuzione di alcune verifiche *in loco*, ecc.), non potendo l'amministrazione fare uso della forza pubblica per vincere l'altrui resistenza o inerzia. Il che, secondo l'A., giustificerebbe la previsione di un'apposita sanzione in ipotesi di mancata collaborazione con gli organi inquirenti.

<sup>48</sup> Come nota, F. Di Lascio, *Le ispezioni nell'ordinamento italiano: caratteri, tipologie, esiti*, cit., 53, il comportamento recalcitrante dell'ispezionato o il suo espresso rifiuto di collaborare all'azione inquirente rappresentano due fattori in grado di compromettere il concreto perseguimento dell'interesse pubblico cui il procedimento istruttorio è orientato.



Si pensi, innanzitutto, a quanto viene sancito al riguardo dalla normativa tributaria<sup>49</sup>.

In particolare, ai sensi dell'art. 52 del d.P.R. n. 633/72, relativo agli accertamenti condotti in materia di imposta sul valore aggiunto<sup>50</sup>, gli ispettori incaricati dall'amministrazione finanziaria possono accedere ai locali in cui il contribuente svolge la propria attività imprenditoriale per procedere a controlli documentali, verificazioni, ricerche e «ad ogni altra rilevazione ritenuta utile per l'accertamento dell'imposta e per la repressione dell'evasione».

Si tratta, dunque, di una previsione che fonda l'esercizio di un potere ispettivo dal contenuto abbastanza ampio, rivolto all'acquisizione di tutto il materiale istruttorio necessario per poter giungere a formulare un'attenta valutazione in ordine al rispetto degli adempimenti di natura fiscale stabiliti dalla legge.

Per quanto qui più interessa, occorre notare che proprio nei confronti dei contribuenti il legislatore nazionale ha fissato un preciso obbligo di collaborazione alla buona riuscita delle predette operazioni di accertamento.

Come viene sancito dall'art. 11 del d.lgs. n. 471/97<sup>51</sup>, infatti, coloro che omettono di fornire le comunicazioni richieste dagli ispettori nell'esercizio dei poteri di verifica riconosciuti loro *ex lege* (*i.e.*, in materia di imposte dirette e di imposta sul valore aggiunto), oppure che forniscono le predette comunicazioni con dati incompleti o non veritieri o, ancora, che non ottemperano all'invito a comparire e alle ulteriori indicazioni degli organi ispettivi, integrano con la propria condotta un illecito di natura amministrativa.

Circostanza al verificarsi della quale farà seguito non solo l'irrogazione di apposite sanzioni amministrative pecuniarie, ma anche l'applicazione della prescrizione per la quale i documenti di cui è stata rifiutata l'esibizione non potranno essere presi in considerazione, quale materiale probatorio a favore del contribuente, sia in sede amministrativa che in sede giurisdizionale<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> In generale, con riferimento alle ispezioni disposte nell'ambito del procedimento tributario si vedano, *ex multis*, B. Santamaria, *Le ispezioni tributarie*, Milano, 2008; M. De Benedetto, *Il procedimento amministrativo tributario*, in *Dir. amm.*, 2007, 127; M. Passalacqua, *Ispezioni economiche*, cit., 20 ss.

<sup>50</sup> Cfr. d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, rubricato «*Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*». Il citato art. 52 viene, peraltro, richiamato anche dall'art. 33 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, che disciplina le ispezioni relative all'accertamento delle imposte sui redditi.

<sup>51</sup> Cfr. d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, rubricato «*Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662*».

<sup>52</sup> Come nota F. Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., 139, alle ricordate conseguenze giuridiche derivanti dall'atteggiamento reticente o recalcitrante del contribuente si potrebbe anche aggiungere l'integrazione del reato di violenza o minaccia a pubblico ufficiale o di resistenza a pubblico ufficiale di cui agli artt. 336 e 337 c.p.

Di analogo tenore sembrano essere anche le disposizioni relative alle attività di indagine condotte dagli uffici ispettivi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, AGCM)<sup>53</sup>.

Sul punto va ricordato che, ai sensi dell'art. 14 della l. n. 287/90<sup>54</sup>, nell'ipotesi in cui l'Autorità intenda aprire un'istruttoria formale nei confronti di imprese sospettate di aver perpetrato un illecito *antitrust*<sup>55</sup>, la stessa è tenuta ad osservare una serie di rilevanti regole procedurali, che ricalcano in parte quelle previste, in termini generali, dalla l. n. 241/90<sup>56</sup>.

In particolare, al fine di promuovere una corretta instaurazione del contraddittorio tra le parti, l'AGCM è tenuta a notificare l'apertura della suddetta istruttoria ai soggetti interessati, assicurando il diritto di questi ultimi di essere sentiti e di presentare deduzioni e pareri in ogni momento della procedura, così come di essere nuovamente interpellati prima della conclusione dell'indagine<sup>57</sup>.

Peraltro, accanto al riconoscimento delle citate garanzie, la disposizione legislativa sopra richiamata ha espressamente conferito all'Autorità una serie di importanti poteri inquirenti, che si esplicano nella possibilità di richiedere agli interessati di rendere informazioni o di esibire documenti, di visionare e di estrarre copia dei documenti aziendali, di ordinare perizie, analisi economiche o statistiche e di consultare esperti in ordine a qualsiasi elemento utile ai fini dell'istruttoria<sup>58</sup>.

All'esercizio dei poteri ispettivi dell'Autorità vengono espressamente dedicate le previsioni di dettaglio contenute negli artt. 9 e 10 del d.P.R. n. 217/98<sup>59</sup>.

In tal modo, agli ispettori viene attribuita la possibilità di accedere a tutti i locali, i terreni e i mezzi di trasporto delle imprese ispezionate, di richiedere agli

<sup>53</sup> In materia si veda, quantomeno, M. Passalacqua, *Ispesioni economiche*, cit., 183 ss.

<sup>54</sup> Cfr. l. 10 ottobre 1990, n. 287, rubricata «*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*».

<sup>55</sup> Com'è noto, sulla base delle informazioni acquisite, anche tramite segnalazioni di altre pubbliche amministrazioni o di soggetti privati, l'Autorità può ritenere necessario avviare una prima fase istruttoria, c.d. informale o preliminare, al fine di valutare se gli elementi in suo possesso siano sufficienti per avviare una vera e propria istruttoria formale nei confronti degli operatori economici sospettati di aver commesso un'intesa anti-concorrenziale o un abuso di posizione dominante. Sulla peculiarità dei poteri di indagine spettanti all'AGCM si rinvia, per tutti, a A. Police, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, 2007, 161 ss.

<sup>56</sup> Sull'applicabilità del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa nell'ambito delle ispezioni *antitrust*, cfr. A. Tonetti, *La dimensione autoritativa del diritto amministrativo europeo: i poteri ispettivi in materia di tutela della concorrenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 89, il quale osserva che la Commissione europea, dotata di ampi poteri di accertamento nei confronti degli operatori economici ai sensi del citato regolamento europeo n. 1/2003, dovrebbe ricorrere allo strumento ispettivo solo qualora le conoscenze che si intendono acquisire non siano ottenibili con strumenti meno invasivi. In generale, sul principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, cfr., *ex multis*, D.U. Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; A. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; S. Cognetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistemica*, Torino, 2011.

<sup>57</sup> Cfr. art. 14, comma 1, l. n. 287/90.

<sup>58</sup> Cfr. art. 14, comma 2, l. n. 287/90.

<sup>59</sup> Cfr. d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, rubricato «*Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*».

interessati informazioni e dati relativi all'oggetto dell'istruttoria, verbalizzando attentamente quanto dichiarato in sede di interrogatorio, nonché di controllare ed estrarre copia dei documenti ritenuti rilevanti ai fini dell'accertamento.

Anche nell'ambito di un siffatto contesto, la l. n. 287/90 ha sancito un vero e proprio obbligo di collaborazione in capo agli ispezionati.

Tali soggetti, infatti, «sono sottoposti alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a cinquanta milioni di lire se rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti ovvero alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a cento milioni di lire se forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri»<sup>60</sup>.

Disposizione dalla quale pare potersi desumere che, anche in relazione alle attività ispettive eseguite nel settore degli illeciti anticoncorrenziali, la scelta del legislatore nazionale è stata quella di sanzionare eventuali atteggiamenti reticenti o recalcitranti al fine di incentivare una fattiva collaborazione delle imprese sottoposte alle indagini<sup>61</sup>.

Ancora, un ulteriore meccanismo normativo volto a stimolare la cooperazione dell'ispezzionato è presente nel contesto delle attività di vigilanza sui contratti pubblici di competenza dell'ANAC<sup>62</sup>.

A differenza dei settori menzionati in precedenza, in cui la (pur scarna) disciplina dell'attività ispettiva è contenuta in fonti di rango primario, il quadro normativo di riferimento viene qui dettato dal «Regolamento sull'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici» e dalle «Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni», entrambe approvate nel 2018 dal Consiglio dell'Autorità<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Cfr. art. 14, comma 5, della l. n. 287/90. Una disposizione di analogo tenore è contenuta, peraltro, all'interno del regolamento CE n. 1/2003. Nello specifico, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del predetto regolamento, al momento dell'avvio dell'istruttoria, gli ispettori incaricati dalla Commissione europea sono tenuti a presentare alle imprese ispezionate un apposito mandato scritto, con il quale viene precisato l'oggetto dell'ispezione e le sanzioni comminabili in caso di consegna di documenti incompleti o di risposte inesatte o fuorvianti in sede di interrogatorio. In materia, cfr. M. Macchia, *L'attività ispettiva dell'amministrazione europea in materia di concorrenza*, cit., 178 ss.; A. Tonetti, *La dimensione autoritativa del diritto amministrativo europeo*, cit., 86 ss.

<sup>61</sup> Dell'obbligo di collaborare alle operazioni di accertamento promosse dall'Autorità le imprese vengono informate fin al momento in cui viene loro comunicato l'ordine di ispezione, il quale, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del citato d.P.R. n. 217/98, deve contenere l'indicazione dell'oggetto, dello scopo dell'indagine e delle sanzioni comminabili in caso di rifiuto, omissione o ritardo ingiustificato di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell'ispezione, nonché nel caso in cui siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri.

<sup>62</sup> In materia, cfr. F. Di Lascio, *Anticorruzione e contratti pubblici*, cit., 821 ss. In generale, sulle rilevanti funzioni di vigilanza spettanti all'Autorità si veda, da ultimo, P. Pantalone, *Autorità indipendenti e matrici di legalità*, Napoli, 2018, 221 ss.

<sup>63</sup> Il regolamento è stato approvato con delibera del 4 luglio 2018, mentre le predette Linee guida sono state approvate con delibera del 21 febbraio 2018. Entrambi i testi normativi costituiscono, invero, disposizioni di dettaglio rispetto alla previsione di cui all'art. 213, comma 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che sancisce: «Nell'ambito dello svolgimento della propria attività, l'Autorità può disporre ispezioni, anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, avvalendosi eventualmente della collaborazione di altri organi dello Stato nonché dell'ausilio del Corpo della Guardia di Finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agen-

Nello specifico, ai sensi dell'art. 17 del predetto Regolamento, qualora nell'ambito di un procedimento di vigilanza venga richiesto (dal dirigente dell'ufficio competente) lo svolgimento di un'attività ispettiva<sup>64</sup>, è necessario che il relativo mandato, formalizzato dallo stesso Presidente dell'Autorità, indichi la composizione del gruppo ispettivo, l'eventuale attivazione della collaborazione della Guardia di Finanza o di altri organi dello Stato, l'ambito soggettivo e oggettivo dell'accertamento, nonché il termine entro il quale l'attività dovrà essere conclusa.

Invero, seppur nei limiti definiti dal mandato e dalle citate Linee guida, gli ispettori incaricati dall'ANAC godono di ampia autonomia nella conduzione delle indagini, potendo «accedere a tutti i locali, i terreni, le opere e le attrezzature attinenti la situazione oggetto di verifica», ricercare notizie e documenti, chiedere chiarimenti in ordine alla documentazione reperita, interrogare «soggetti idonei a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'indagine»<sup>65</sup>.

Anche nell'ambito degli accertamenti in questione, l'obiettivo di assicurare il buon esito delle operazioni ispettive viene presidiato attraverso la previsione di specifici obblighi di collaborazione.

In tal senso, «il rifiuto, il ritardo o l'omissione, senza giustificato motivo, di fornire informazioni o esibire i documenti», così come l'indicazione di dati, documenti e informazioni non veritieri, «può comportare l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 213, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. in materia di contratti pubblici [...]»<sup>66</sup>.

Si tratta di condotte e di dichiarazioni che gli organi ispettivi sono tenuti a riportare nel verbale redatto al termine dell'indagine<sup>67</sup>; così come sono tenuti a denunciare immediatamente alla competente autorità giudiziaria qualsiasi notizia

---

do con i poteri di indagine ad esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e alle imposte sui redditi». Come nota F. Di Lascio, *op. ult. cit.*, 819, si tratta del quinto atto regolamentare adottato dall'Autorità in materia di contratti pubblici; il che testimonia come la definizione di procedure e modi di esercizio dei poteri inquirenti dell'ANAC costituisca operazione tutt'altro che agevole, a causa della capacità di tale potere di incidere notevolmente sull'attività delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, potendone condizionare l'autonomia negoziale e potendo condurre alla comminazione di importanti sanzioni pecuniarie nei loro confronti.

<sup>64</sup> Sul punto occorre sottolineare che ulteriori accertamenti ispettivi possono essere disposti dall'Autorità anche sulla base del «Piano annuale delle ispezioni» (cfr. art. 3 del Regolamento). Peraltro, come nota V. Tenore, *Studio sull'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, II ed., cit., 133, la programmazione annuale dell'attività ispettiva costituisce una prassi ormai diffusa per gli enti preposti a compiti di vigilanza su soggetti pubblici o privati (cfr. le *Linee guida per lo svolgimento dell'attività ispettiva* del Dipartimento della Ragioneria dello Stato del 6 settembre 2016, punto 47 ss.)

<sup>65</sup> Cfr. punto 3.3. delle Linee guida del 21 febbraio 2018.

<sup>66</sup> Ai sensi della disposizione appena richiamata, in caso di comportamenti recalcitranti o omissivi la sanzione irrogabile dall'ANAC si estende «entro il limite minimo di euro 250,00 e il limite massimo di euro 25.000,00», mentre nell'ipotesi in cui gli ispezionati forniscano informazioni o esibiscano documenti non veritieri la sanzione in questione viene stabilita «entro il limite minimo di euro 500,00 e il limite massimo di euro 50.000,00».

<sup>67</sup> Cfr. punto 3.4. delle predette Linee guida.

certa di reato perseguibile d'ufficio della quale siano venuti a conoscenza nell'ambito del procedimento ispettivo<sup>68</sup>.

Alla luce delle prescrizioni normative sopra richiamate, sembra dunque possibile ricavare una più generale direttrice sistematica in materia di ispezioni amministrative.

Dall'analisi delle diverse disposizioni è emerso, in particolare, come all'interno del nostro ordinamento, nell'operare un doveroso bilanciamento tra interessi giuridici confliggenti, si sia tradizionalmente cercato di dare maggiore rilevanza al perseguimento del buon andamento dell'azione amministrativa ispettiva rispetto alle esigenze di tutela della sfera giuridica degli ispezionati.

Un orientamento che pare trovare la propria *ratio* giustificatrice nella consapevolezza del valore dello strumento ispettivo, quale mezzo di acquisizione di conoscenza necessario per i pubblici poteri per adempiere ai propri compiti istituzionali.

Peraltro, il compromesso così raggiunto tra le esigenze, pubblicistiche e privatistiche, che vengono in rilievo nell'ambito dell'esercizio della funzione ispettiva pare destinato ad essere presto rimesso in discussione in considerazione di alcuni interessanti orientamenti giurisprudenziali relativi ad uno specifico settore dell'azione amministrativa, ossia quello del diritto amministrativo punitivo, che è possibile ora passare ad analizzare.

##### 5. *Recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di diritto al silenzio e implicazioni sistematiche*

Come si è detto, il tema delle garanzie procedimentali offerte nell'ambito delle attività di indagine pubblicistiche è stato oggetto di un rinnovato interesse da parte della dottrina, la quale pare condividere l'idea secondo cui l'esercizio dei poteri ispettivi debba essere ricondotto all'interno di una veste giuridica assimilabile a quella procedimentale.

Tale dibattito sembra oggi potersi arricchire di nuovi elementi di riflessione alla luce di alcune recenti affermazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, che hanno riguardato quei procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell'applicazione di sanzioni formalmente amministrative ma equiparabili, a certe condizioni e per taluni profili, a sanzioni di natura penale<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Cfr. punto 3.3. delle predette Linee guida, che richiamano espressamente l'art. 331 c.p.p.

<sup>69</sup> Com'è noto, a partire dall'orientamento interpretativo espresso dai giudici di Strasburgo con la decisione Corte EDU, 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, ricorsi nn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, par. 81-82, in *Riv. dir. int.*, 1980, 83 ss., poi confermato da Corte EDU, 21 febbraio 1984, *Öztürk c. Germania*, ricorso n. 8544/79, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1985, 894 ss., sono stati individuati tre fondamentali indica-

È noto, infatti, come negli ultimi anni, grazie all'influenza esercitata in materia dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, si sia verificata una rilettura della tradizionale categoria delle sanzioni amministrative.

Circostanza che si è tradotta, quantomeno in parte, in un ampliamento del novero dei diritti e delle tutele esercitabili dai destinatari di provvedimenti amministrativi sanzionatori, nell'ottica di un più soddisfacente allineamento dei sistemi giuridici nazionali ai principi fissati in sede internazionale in tema di giusto processo<sup>70</sup>.

Per quanto più interessa ai fini del presente lavoro, occorre richiamare in breve la questione problematica che ha stimolato i significativi approdi ermeneutici ai quali sono pervenuti i giudici di Lussemburgo.

Nello specifico, la vicenda giudiziaria in questione ha sollevato dei quesiti interpretativi alquanto complessi<sup>71</sup>, che hanno condotto la nostra Corte Costituzionale a dubitare, in sede di rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE, della

---

tori, tra loro alternativi e non cumulativi, per determinare la natura penale di una sanzione ai sensi dell'art. 6 CEDU, ossia: i) la qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza intrinsecamente penale della misura; ii) la natura dell'illecito, che può essere desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo contempla (deve essere rivolta alla generalità dei consociati) e dalla finalità perseguita dalla stessa (non risarcitoria ma affittiva); iii) il grado di severità della sanzione, che è determinato con riferimento alla pena massima prevista in astratto dalla legge e non con riferimento a quella concretamente applicata. In materia, cfr. F. Goisis, *Verso una nuova nozione di sanzione amministrativa in senso stretto: il contributo della convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 344 ss.

<sup>70</sup> In tema si rinvia ancora, per approfondimenti, a M. Allena, *Art. 6 Cedu. Procedimento e processo amministrativo*, cit., 101 ss.; F. Goisis, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit. Di recente, cfr. anche P. Provenzano, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e "materia penale"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 1074, il quale evidenzia come la *summa divisio* tra sistema sanzionatorio amministrativo e sistema sanzionatorio penale sia per certi versi in fase di superamento per via delle pressanti sollecitazioni che derivano dalla giurisprudenza creativa della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>71</sup> Si tratta della sentenza della Corte giust., 2 febbraio 2021, *DB c. Consob*, causa C-481/19, in *www.curia.europa.eu.*, con nota di M. Aranci, *Diritto al silenzio e illecito amministrativo punitivo: la risposta della Corte di Giustizia*, in *Sistema Penale*, 2021, 73 ss. Nel caso di specie, la Consob aveva inflitto al consigliere di amministrazione di una società di capitali due rilevanti sanzioni pecuniarie, dell'importo complessivo di trecento mila euro, per aver compiuto alcune operazioni finanziarie riconducibili all'illecito amministrativo di cui all'art. 187-bis, comma 1, lett. a) e c), del d.lgs. n. 58/98, rubricato *«Abuso e comunicazione illecita di informazioni privilegiate»*, nonché un'ulteriore sanzione pecuniaria, dell'importo di cinquanta mila euro, per non aver risposto alle domande rivoltegli durante l'audizione dai funzionari della Consob, integrando in tal modo l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-*quinquiesdecies* del medesimo decreto. Avverso la predetta decisione, l'interessato aveva dunque presentato, dapprima, opposizione davanti alla Corte d'Appello di Roma e, successivamente, ricorso davanti alla Suprema Corte di Cassazione, lamentando l'illegittimità costituzionale della sanzione relativa al rifiuto di collaborare con la Consob per violazione del diritto al silenzio di cui agli artt. 21 e 111 Cost. e all'art. 6 CEDU (su cui si dirà *infra*). Con ord. 16 febbraio 2018, n. 3831, la Suprema Corte ha così sottoposto alla Consulta una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 187-*quinquiesdecies*. Sull'ordinanza di remissione, si vedano le riflessioni di G.L. Gatta, *Nemo tenetur se detegere e provvedimento amministrativo davanti alla Consob per l'accertamento dell'abuso di informazioni privilegiate*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 156 ss.

compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (di seguito, TUF)<sup>72</sup>.

Ai sensi della suddetta disposizione, nella versione vigente all'epoca dei fatti, «fuori dai casi previsti dall'art. 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della Consob, ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro diecimila fino a euro duecentomila»<sup>73</sup>.

Secondo il giudice remittente, in particolare, la norma appena riportata – peraltro introdotta nell'ordinamento italiano in attuazione di obblighi imposti da fonti europee di diritto derivato<sup>74</sup> – avrebbe potuto risultare incompatibile con il c.d. «diritto al silenzio» di cui agli artt. 47, comma 2, e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>75</sup>.

Con tale locuzione, resa anche con la formula latina «*nemo tenetur se detegere*», si intende richiamare, com'è noto, quel consolidato principio di matrice processual-penalistica in virtù del quale nessuno può essere obbligato, anche indirettamente, ad affermare la propria responsabilità penale (*i.e.*, ad auto-incriminarsi). Principio che viene comunemente considerato un diretto corollario del diritto di

<sup>72</sup> La predetta disposizione, rubricata «*Tutela dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia e della CONSOB*», è stata introdotta dall'art. 9, comma 2, lettera b), della l. 18 aprile 2005, n. 62 all'interno del Titolo II del TUF, dedicato alle «*Sanzioni amministrative*», ed è stata successivamente modificata dall'art. 24, comma 1, lettera c), del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 e, poi, dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. 3 agosto 2017, n. 129. In materia, cfr. M. De Poli, *MiFID II e decreto legislativo di recepimento n. 129/2017. L'apparato sanzionatorio e la reazione a condotte antigiuridiche*, in *Riv. dir. banc.*, 2017, 455 ss.

<sup>73</sup> Si noti che, nel testo vigente fino alla dichiarazione di incostituzionalità, il precetto normativo si riferiva anche alle richieste effettuate «dalla Banca d'Italia» e alla non cooperazione «con le medesime autorità al fine dell'espletamento delle relative funzioni di vigilanza». Inoltre, la forbice edittale prevedeva, se la violazione fosse stata commessa da una persona fisica, la ben più severa sanzione amministrativa pecuniaria «da euro diecimila fino a euro cinque milioni».

<sup>74</sup> Cfr. art. 14, par. 3, della direttiva CE n. 2003/6 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 e art. 30, par. 1, lett. b), del regolamento UE n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014. Siffatta circostanza contribuisce a complicare ulteriormente la questione interpretativa prospettata dalla Consulta, dal momento che, come sottolinea la Corte, laddove le richiamate disposizioni di diritto derivato dovessero essere intese nel senso di imporre agli Stati membri di sanzionare il silenzio osservato da una persona sospettata di abuso di informazioni privilegiate nell'ambito delle indagini condotte dall'autorità competente, un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 187-*quinquiesdecies* TUF rischierebbe di porsi in contrasto con lo stesso diritto eurounitario.

<sup>75</sup> La riconducibilità del diritto al silenzio ai predetti articoli della Carta di Nizza, che pur non lo menzionano espressamente, viene riconosciuta dalla Corte di Giustizia in virtù delle *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali* del 14 dicembre 2007 (reperibili in GU 2007, C 303, 17 ss.), in virtù delle quali gli artt. 47, comma 2, e 48, CDFUE avrebbero significato e portata identici all'art. 6, par. 1 e 2, CEDU in materia di giusto processo (in dottrina, cfr. T. Groppi, *Art. 52*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, 360 ss.). A tal proposito, occorre notare che la potenziale incompatibilità della richiamata disposizione nazionale sia rispetto alla predetta Carta europea dei diritti fondamentali sia rispetto alla nostra Costituzione ha suscitato in dottrina alcune interessanti riflessioni in ordine al controverso tema della c.d. doppia pregiudizialità. In materia si rinvia, per tutti, a C. Amalfitano, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, 2.

difesa dell'imputato e della parità tra le parti del processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost.<sup>76</sup>, nonché una condizione fondamentale per lo svolgimento di un processo conforme alle garanzie ricavabili dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>77</sup>.

In ragione del suddetto diritto, pertanto, colui che è accusato di aver commesso un fatto penalmente rilevante non può essere costretto, anche tramite l'applicazione di sanzioni indirette, a fare affermazioni «*contra se ipsum*», ma deve potersi astenere dal rilasciare dichiarazioni o dal tenere una condotta collaborativa nei confronti degli organi inquirenti.

Se così non fosse, d'altronde, chiunque fosse sospettato di essere l'autore di fattispecie criminose potrebbe essere chiamato dalle autorità competenti ad effettuare una scelta tra alternative ugualmente pregiudizievoli: deporre in senso a sé sfavorevole, accettando le relative conseguenze in punto di responsabilità penale, oppure rifiutarsi di deporre, andando incontro alle sanzioni previste per la mancata collaborazione con le attività di indagine.

In un siffatto contesto, dovendo operare un attento bilanciamento tra gli interessi in gioco, l'ordinamento giuridico preferisce dunque salvaguardare la libertà personale e l'autodeterminazione individuale piuttosto che l'interesse collettivo all'accertamento e alla repressione dei reati<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Sulla qualificazione del diritto a restare in silenzio dell'imputato, che pur non trova espresso riconoscimento costituzionale, come «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa» di cui all'art. 24 Cost., cfr. Corte Cost., ord. 28 giugno 2004, n. 202; Id., ord. 26 giugno 2002, n. 291, entrambe in *consultaonline.it*. Com'è noto, uno dei primi, e più importanti, riconoscimenti del diritto al silenzio è contenuto all'interno della Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787, il cui V Emendamento (che risale al 1791) sancisce che «*No person [...] shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself*», nonché all'interno del Patto internazionale sui diritti civili e politici, approvato a New York dall'Assemblea generale dell'ONU il 16 dicembre 1966 (art. 14, comma 3, lettera g). In dottrina cfr., *ex multis*, L. Paladin, *Autoincriminazioni e diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 1965, 312, che ha individuato nell'art. 24, comma 2, Cost. il fondamento costituzionale della facoltà di non fornire elementi in proprio danno; V. Grevi, *Nemo tenetur se detegere*, Milano, 1972; Id., *Alla ricerca di un processo penale giusto: itinerari e prospettive*, Milano, 2000; P. Moscarini, voce *Silenzio dell'imputato (diritto al)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 2010, 1080 ss.

<sup>77</sup> Nello specifico, in merito al riconoscimento del diritto in questione quale norma internazionale generalmente riconosciuta, che si colloca al centro della nozione di «giusto processo» di cui all'art. 6 CEDU in quanto finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione cfr., *ex multis*, Corte EDU, 25 febbraio 1993, *Funke c. Francia*, ricorso n. 10828/84, par. 44; Id., 8 febbraio 1996, *John Murray c. Regno Unito*, ricorso n. 18731/91, par. 45 ss.; Id., 21 dicembre 2000, *Heaney e McGuinness c. Irlanda*, ricorso n. 34720/97, par. 40; Id., 17 dicembre 1996, *Saunders c. Regno Unito*, ricorso n. 19187/91, par. 68; Id., 26 settembre 2006, *Gocmen c. Turchia*, ricorso n. 72000/01, par. 70 ss.; Id., 5 aprile 2012, *Chambaz c. Svizzera*, ricorso n. 11663/04, par. 52; Id., 13 settembre 2016, *Ibrahim e altri c. Regno Unito*, ricorsi nn. 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, par. 267, tutte reperibili in *www.echr.coe.int*.

<sup>78</sup> Sul punto, cfr. G. Giostra, *Valori ideali e prospettive metodologiche del contraddittorio in sede penale*, in *Pol. dir.*, 1986, 20 ss.



Peraltro, nonostante l'importanza di tale diritto sia stata da tempo sottolineata all'interno della nostra giurisprudenza costituzionale, la sua esatta latitudine non pare sia stata mai del tutto chiarita<sup>79</sup>.

Per quanto sia evidente che il riconoscimento del diritto al silenzio non possa giustificare l'omissione di qualsiasi forma di cooperazione, appaiono ancora alquanto labili i margini di tutela riservati dal nostro ordinamento al soggetto sottoposto alle indagini, soprattutto nell'ipotesi in cui il contributo conoscitivo richiesto a quest'ultimo non sia di tipo meramente dichiarativo ma anche di tipo reale<sup>80</sup>.

Chiarita la rilevanza del diritto in questione, è possibile comprendere per quali ragioni la Consulta abbia ritenuto che una previsione, come la citata norma nazionale, che impone la collaborazione con gli organi inquirenti da parte di chiunque sia sottoposto ad un procedimento di indagine avviato dalla Consob, o dalla Banca d'Italia, al fine di accertare un illecito punito con una sanzione formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale<sup>81</sup>, possa non preservare il principio, di matrice (anche) eurolunitaria<sup>82</sup>, di non contribuire alla propria incolpazione.

Infatti, qualora si applicasse la disposizione incriminata, potrebbe concretamente corrersi il rischio di costringere chi è sospettato di aver commesso un illecito avente le ricordate caratteristiche a rilasciare dichiarazioni auto-incriminanti al solo fine di evitare i non trascurabili effetti negativi derivanti dalla decisio-

---

<sup>79</sup> Tra le prime pronunce della Consulta in cui si è posta la problematica della definizione dei limiti di applicazione del diritto al silenzio, si veda Corte Cost., 23 aprile 1965, n. 32, in *Giur. cost.*, 1965, 308, richiamata anche da R. Perez, *L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione*, cit., 1393. Nel caso di specie, le norme censurate davanti alla Corte si riferivano alle indagini condotte ai sensi dell'allora vigente normativa previdenziale e retributiva (art. 23, comma 3, della l. 4 aprile 1952, n. 218, art. 16 del D.l.l. 19 novembre 1945, n. 788, e art. 24 del r.d. 17 giugno 1937, n. 1048) che prevedevano, sotto minaccia di un'ammonda, l'obbligo dei datori di lavoro sottoposti ad accertamenti di fornire tutti i dati e i documenti richiesti dagli organi inquirenti nello svolgimento delle indagini previste dalla disciplina di settore. Nell'affermare l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 13 Cost. (sotto il profilo dell'inviolabilità della libertà personale), la Consulta ha avuto l'occasione di precisare che nella predetta ipotesi «il legislatore non punisce il rifiuto del datore di lavoro di "fornire elementi in proprio danno", come ritiene invece l'ordinanza di rinvio; ma il rifiuto di aderire a indagini e a richieste dalle quali dipende l'attuazione della legge previdenziale o retributiva».

<sup>80</sup> In questi termini, M. Scaparone, *Rapporti civili (art. 24-26)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 82 ss., nonché, di recente, G. Lasagni, *Prendendo sul serio il diritto al silenzio*, in *Dir. pen. cont.*, 2020, 2, 145 ss.

<sup>81</sup> Si noti, peraltro, che la Corte di Strasburgo aveva già riconosciuto espressamente una violazione del diritto al silenzio in ipotesi in cui il diritto nazionale avesse previsto delle specifiche sanzioni in caso di mancata risposta alle domande formulate dalle autorità amministrative nell'ambito di procedimenti di accertamento di violazioni amministrative punite con sanzioni di carattere penale. In materia, cfr. Corte EDU, 3 maggio 2001, *J.B. c. Svizzera*, ricorso n. 31827/96, par. da 63 a 71; Id., 4 ottobre 2005, *Shannon c. Regno Unito*, ricorso n. 6563/03, par. da 38 a 41; Id., 5 aprile 2012, *Chambaz c. Svizzera*, cit., par. da 50 a 58.

<sup>82</sup> Sul punto occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 52, par. 3, della Carta di Nizza: «Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

ne di tacere o di non assecondare le richieste formulate dalle competenti autorità amministrative.

In risposta al quesito interpretativo sollevato dal giudice del rinvio, la Corte di Giustizia è giunta a riconoscere la necessità di garantire il diritto al silenzio, di cui ai menzionati artt. 47 e 48 CDFUE, anche nell'ambito di quei procedimenti che non sono qualificati dal legislatore nazionale come penali, ma che ne condividono la finalità o la portata affittiva.

Come affermato espressamente dai giudici di Lussemburgo, «l'autorità competente non p[uò] sanzionare una persona fisica per il suo rifiuto di fornire a tale autorità risposte da cui potrebbe emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale»<sup>83</sup>.

Se è vero che «il diritto al silenzio non può giustificare qualsiasi omessa collaborazione con le autorità competenti, qual è il caso di un rifiuto di presentarsi ad un'audizione prevista dalle autorità o di manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento dell'audizione stessa»<sup>84</sup>, dall'altro lato «tale diritto risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato di deporre»<sup>85</sup>.

La decisione della Corte di Giustizia risulta particolarmente significativa sia per i principi affermati e per le conseguenti ricadute nell'ambito dei procedimenti amministrativi condotti davanti alla Consob (e alla Banca d'Italia)<sup>86</sup>, sia per il suo articolato *iter* logico giuridico.

È proprio in relazione a quest'ultimo, invero, che sembra possibile svolgere ulteriori ragionamenti in ordine alla possibile estensione della garanzia processuale del *right to silence* in contesti procedurali che presentano caratteristiche affini a quelli che hanno dato luogo alla pronuncia qui richiamata.

Nello specifico, la Corte ha ricordato, in via preliminare, che l'accertamento della natura sostanzialmente penale delle sanzioni formalmente amministrative costituisce il frutto di una valutazione riservata al giudice nazionale, il quale è

<sup>83</sup> Cfr. par. 57 della decisione.

<sup>84</sup> Cfr. par. 41 della decisione.

<sup>85</sup> Cfr. par. 39 della decisione.

<sup>86</sup> In merito va segnalato che, in adesione alle citate affermazioni della Corte di Giustizia, la Consulta ha dichiarato, con sentenza del 30 aprile 2021, n. 84, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* TUF, sia nella versione vigente all'epoca dei fatti del procedimento principale sia nella versione modificata dal citato d.lgs. n. 129/17, precisando che: «Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea» (punto 5 della decisione).

chiamato a verificare se, nel caso concreto, sussistono o meno i parametri delineati dalla giurisprudenza della Corte EDU<sup>87</sup>.

Circostanza che trova giustificazione nel fatto che la qualificazione formale di un illecito e della relativa sanzione, così come la finalità o il grado di severità di quest'ultima, possono mutare profondamente a seconda dell'ordinamento giuridico preso in considerazione.

In secondo luogo, e in misura ancor più rilevante ai nostri fini, la Corte ha precisato espressamente che, anche laddove le predette sanzioni amministrative non dovessero rientrare all'interno della *matière pénal*, il diritto al silenzio dovrebbe essere ugualmente garantito qualora, in base alla normativa dello Stato membro che viene in rilievo, gli elementi di prova acquisiti nell'ambito di un procedimento amministrativo possano essere utilizzabili nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti della stessa persona al fine di dimostrarne la colpevolezza<sup>88</sup>.

Alla luce delle considerazioni effettuate dalla Corte di Giustizia, pare dunque potersi ricavare la circostanza per la quale il meccanismo di tutela offerto dal diritto al silenzio non debba più essere confinato nell'ambito degli accertamenti condotti in sede penale da parte dei competenti organi investigativi, potendo invece trovare applicazione, a certe condizioni, nello svolgimento di alcune rilevanti attività di indagine di natura amministrativa.

Sotto questa prospettiva si pensi, innanzitutto, alla materia degli illeciti *antitrust* disciplinata dalla ricordata l. n. 287/90<sup>89</sup>.

Come si è detto in precedenza, la normativa in questione ha imposto ai soggetti sottoposti a vario titolo ad una procedura di indagine da parte dell'AGCM l'obbligo di fornire ogni informazione utile per gli accertamenti demandati agli organi ispettivi. Obbligo che, se disatteso, può determinare l'irrogazione di apposite sanzioni pecuniarie.

Ebbene, seguendo il ragionamento compiuto dai giudici europei con riferimento all'attività inquirente svolta dalla Consob per ipotesi di *market abuse*, non può escludersi che il *right to silence* possa trovare puntuale applicazione anche

---

<sup>87</sup> Valutazione che, nella fattispecie concreta che ha dato luogo al procedimento principale, non presentava elementi di difficoltà, dal momento che la natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative inflitte dalla Consob è stata riconosciuta dai giudici di Strasburgo a partire da Corte EDU\_4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*, ricorso n. 18640/2010, in *www.echr.coe.int*, nonché, più di recente, dalla stessa Corte di Giustizia nelle sentenze del 20 marzo 2018, *Luca Menci*, causa-524/15, *Di Puma e Zecca*, causa-596/16 e causa-597/16, par. 38, *Garlson Real Estate e a.*, causa-537/16, par. 34-35, tutte reperibili in *www.eur-lex.europa.eu*. In tema, si veda anche E. Bindi, A. Pisaneschi, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia. Procedimenti e doppio binario al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Torino, 2018.

<sup>88</sup> Cfr. punto 44 della decisione.

<sup>89</sup> Sui procedimenti di indagine condotti dall'AGCM, oltre agli autori già citati in precedenza, si veda, *ex multis*, M. Ramajoli, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998; Id., *Il contraddittorio nel procedimento antitrust*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 665 ss.

nell'ambito dei procedimenti amministrativi volti all'accertamento degli illeciti anticoncorrenziali di cui agli artt. 2 e 3 della suddetta legge<sup>90</sup>.

Ad una siffatta conclusione sembra possibile giungere senza eccessivi sforzi interpretativi, in ragione della possibilità di attribuire, analogamente a quanto si è detto per i procedimenti condotti dalla Consob, una precipua valenza penale alle sanzioni amministrative comminate dall'AGCM all'esito delle proprie indagini<sup>91</sup>. Sanzioni che, come è stato riconosciuto da tempo nell'ambito della giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>92</sup> e, più di recente, all'interno della nostra giurisprudenza<sup>93</sup>, presentano sia il carattere della finalità punitiva sia quello della gravità della misura.

<sup>90</sup> Sul punto occorre, tuttavia, precisare che, proprio in materia *antitrust*, la Corte di Giustizia ha utilizzato in passato argomentazioni relative alla necessità di assicurare «l'efficacia del diritto comunitario della concorrenza» per rigettare l'applicazione di determinate garanzie difensive tipiche del processo penale (così, Corte giust., 18 settembre 2003, *Volkswagen c. Commissione*, causa C-338/00, par. 96 ss.; Id., 1° luglio 2008, *Compagnie maritimes belge c. Commissione*, causa T-276/04, par. 66). In particolare, con riferimento alla possibilità di invocare il *right to silence* nell'ambito dei procedimenti *antitrust* condotti dalla Commissione europea, i giudici di Lussemburgo hanno sottolineato l'obbligo dell'impresa interessata a «tenere a disposizione della Commissione tutte le informazioni riguardanti l'oggetto dell'indagine», «soddisfare le richieste della stessa di produzione di documenti preesistenti» e «rispondere ai quesiti di mero fatto posti dalla Commissione», laddove l'unico limite al dovere di collaborazione attiva è rappresentato dal divieto di «imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione» (in questo senso, cfr. Corte giust., 18 ottobre 1989, *Orkem c. Commissione*, causa C-374/87, par. 27 ss.; Id., 29 giugno 2006, *SGL Carbon*, causa C-301/04, par. 40 ss.; Tribunale CE, 20 febbraio 2001, *Mannesmannröhren-Werke AG*, causa I-112/98, par. 77-78; Id., 25 gennaio 2007, *Dalmine c. Commissione*, causa C407/04 P, par. 34). In materia, cfr. G. MORGESE, *Indagini preliminari e diritti della difesa nella procedura antitrust comunitaria*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2006, 77 ss. Tuttavia, le considerazioni sviluppate dalla citata giurisprudenza, oltre a non poter essere suscettibili di interpretazione analogica (*in malam partem*) in altri procedimenti amministrativi e ad avere ad oggetto obblighi dichiarativi posti in capo a persone giuridiche e non fisiche, sono state rese, in larga misura, in un'epoca antecedente all'attribuzione alla CDFUE del medesimo valore giuridico dei Trattati e in cui la giurisprudenza della Corte EDU in tema di sanzioni amministrative aventi carattere punitivo non godeva della medesima rilevanza che le viene, invece, riservata in tempi più recenti.

<sup>91</sup> In tema di sanzioni amministrative *antitrust*, si vedano, in particolare, F. Cintioli, *Giusto processo, Cedu e sanzioni antitrust*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 508 ss.; P. Lazzara, *Funzione antitrust e potestà sanzionatoria. Alla ricerca di un modello nel diritto dell'economia*, in *Dir. amm.*, 2015, 769 ss.; A. Police, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, cit., 178 ss.; E. Bani, *Il potere sanzionatorio delle Autorità Indipendenti. Spunti per un'analisi unitaria*, Torino, 2000; M. Ramajoli, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, cit.; S. Licciardello, *Le sanzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 349 ss.; R. Lombardi, *Autorità amministrative indipendenti: funzione di controllo e funzione sanzionatoria*, in *Dir. amm.*, 1995, 629 ss.

<sup>92</sup> Cfr. Corte EDU, 27 settembre 2011, *Menarini Diagnostics c. Italia*, ricorso n. 43509/08, in *www.echr.coe.int*. In materia si veda, *ex multis*, M. Midiri, *Sanzioni antitrust e giudice amministrativo, prima e dopo Menarini*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2018, 15 ss., nonché, se si vuole, L. Previti, *Il tramonto della full jurisdiction per gli antitrust infringements: la chiusura italiana ai principi dettati dalla corte europea dei diritti dell'uomo in tema di sanzioni amministrative e giusto processo. Il caso delle intese anticoncorrenziali*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 1325 ss.

<sup>93</sup> Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2019, n. 7296, punto 2.1. della decisione; Id., sez. VI, 11 novembre 2019, n. 7699, punto 9.1. della decisione; Id., sez. VI, 24 luglio 2020, n. 4737, punto 3.1. della decisione; Id., sez. VI, 30 novembre 2020, n. 7566, punto 4.1. della decisione.

Sicché, in considerazione delle richiamate aperture interpretative offerte dalla Corte di Giustizia, non sembrano ormai sussistere ragioni teoriche per negare l'esercizio dello *ius tacendi* anche nel corso delle audizioni, delle richieste di informazioni e degli interrogatori effettuati dagli organi ispettivi della predetta Autorità.

Analoghe riflessioni possono essere svolte, inoltre, in relazione ad un diverso ambito settoriale, qual è quello delle procedure di accertamento di alcuni illeciti previsti dalla normativa tributaria.

Come si è notato, anche con riferimento alle suddette procedure il nostro legislatore ha previsto, per coloro che omettono di fornire le comunicazioni richieste dagli ispettori nell'esercizio dei relativi poteri di verifica riconosciuti *ex lege*, o che forniscono dati incompleti o non veritieri, o che non ottemperano alle prescrizioni, l'irrogazione di apposite sanzioni amministrative<sup>94</sup>.

In materia occorre precisare, peraltro, come la giurisprudenza della Corte EDU abbia già ritenuto applicabile il *right to silence* in ipotesi in cui un soggetto sottoposto a un procedimento per illeciti tributari abbia rifiutato di rispondere alle richieste di chiarimenti formulate nell'ambito delle indagini e fosse stato, per questa sua condotta, punito con sanzioni pecuniarie<sup>95</sup>.

In tali pronunce, invero, la necessità di osservare le garanzie di cui all'art. 6 CEDU è stata affermata dalla Corte non solo per la finalità punitiva delle predette sanzioni (oltre che per la loro non indifferente entità), ma anche in ragione della possibilità, per le autorità inquirenti, di utilizzare gli elementi probatori acquisiti in sede amministrativa per contestare ai contribuenti la commissione del reato di evasione fiscale<sup>96</sup>.

Si tratta di precedenti ben noti anche alla stessa Corte Costituzionale<sup>97</sup>, la quale non è escluso che possa tornare ad esprimersi in ordine alla legittimità costituzionale dei citati obblighi dichiarativi previsti dalla disciplina tributaria<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. art. 11 del d.lgs. n. 471/97.

<sup>95</sup> Così, Corte EDU, *Funke c. Francia*, cit., par. 41-44; Id., *J.B. c. Svizzera*, cit., par. 63-71; Id., *Shannon c. Regno Unito*, cit., par. 38-41; Id., *Chambaz c. Svizzera*, cit., par. 50-58.

<sup>96</sup> Sul criterio del collegamento tra procedimenti penali e procedimenti amministrativi relativi ai medesimi fatti, quale presupposto in grado di legittimare l'applicazione dello *ius tacendi* di cui all'art. 6 CEDU, si vedano, tra le pronunce sopra ricordate, Corte EDU, *J.B. c. Svizzera*, cit., par. 66: «*While it is not for the Court to speculate as to what the nature of such information would have been, the applicant could not exclude that, if it transpired from these documents that he had received additional income which had not been taxed, he might be charged with the offence of tax evasion*»; nonché Id., *Chambaz c. Svizzera*, cit., par. 43: «*La Cour peut donc être amenée, dans certaines circonstances, à examiner globalement, sous l'angle de l'article 6 de la Convention, un ensemble de procédures si celles-ci sont suffisamment liées entre elles pour des raisons tenant soit aux faits sur lesquelles elles portent, soit à la manière dont elles sont menées par les autorités nationales. L'article 6 de la Convention sera ainsi applicable lorsqu'une des procédures en cause porte sur une accusation en matière pénale et que les autres lui sont suffisamment liées*».

<sup>97</sup> Corte Cost., ord. n. 117/2019, cit., punto 7.2. della decisione.

<sup>98</sup> Invero, come nota anche Cass. civ., sez. II, ord. 16 febbraio 2018, n. 3831, punto 11.3.2.2., in *De jure*, in una precedente occasione la Consulta aveva affermato che la sussistenza dei predetti obblighi espositivi non potessero determinare alcuna conseguenza negativa per il contribuente in sede penale, dal momento che

Ancora, la parabola estensiva dell'ambito di applicazione del diritto al silenzio potrebbe proiettarsi, più in generale, all'interno di altre operazioni amministrative di indagine.

Sotto questa prospettiva si pensi, in particolare, alle richiamate attività ispettive disposte da ANAC, ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50/2016, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza. Un ambito all'interno del quale l'osservanza della predetta garanzia procedimentale potrebbe trovare fondamento non solo a seguito del riconoscimento della natura sostanzialmente affittiva delle sanzioni amministrative comminate dall'Autorità all'esito delle relative procedure di verifica<sup>99</sup>, ma anche in ragione del potenziale utilizzo delle risultanze istruttorie cui sono pervenuti gli organi inquirenti dell'ANAC da parte delle competenti autorità giudiziarie<sup>100</sup>.

## 6. Osservazioni conclusive

L'analisi sin qui condotta permette di formulare alcune osservazioni conclusive in merito alle recenti tendenze evolutive dell'istituto delle ispezioni amministrative.

Come si è ricordato, quest'ultimo ha tradizionalmente costituito, e tuttora costituisce, uno strumento formidabile per soddisfare le esigenze conoscitive percepite dai pubblici poteri.

---

«l'alternativa in cui si trova il contribuente, secondo quanto lamentato dal remittente, fra l'avvalersi pienamente del "diritto al silenzio" di cui egli usufruisce in sede penale e il fornire elementi che potrebbero giovargli in sede tributaria ma, in ipotesi, nuocergli in altra sede, non realizza alcuna situazione di contrasto con il diritto di difesa, che si esplica in ogni procedimento secondo le regole proprie di questo: bensì attiene alle personali scelte che, di fatto, il contribuente-indagato può compiere circa le modalità e le strategie con le quali difendersi in ciascuno dei distinti procedimenti, fermo restando, in ciascuno di essi, il rispettivo regime probatorio stabilito dalla legge» (così, Corte Cost., ord. 26 febbraio 2002, n. 33, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Tuttavia, nella suddetta occasione la natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative irrogate all'esito degli accertamenti di natura tributaria non era stata ancora portata all'attenzione della Consulta; circostanza che è, invece, ragionevole prevedere in ragione delle recenti pronunce delle Corti europee relative alle criticità poste dal c.d. doppio binario sanzionatorio rispetto del principio convenzionale del *ne bis in idem*.

<sup>99</sup> Come si è ricordato, la sussistenza in concreto di uno dei richiamati criteri *Engel* deve essere apprezzata dal giudice nazionale, il quale non si è ancora espresso sulla natura delle sanzioni irrogate dall'Autorità nazionale anticorruzione ai fini dell'applicazione delle garanzie procedimentali di cui all'art. 6 CEDU.

<sup>100</sup> Sotto questo profilo si consideri, in particolare, quanto osservato dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza di rimessione (n. 117/2019), «per quanto nell'ordinamento italiano non sia consentito utilizzare nel processo penale le dichiarazioni rese all'autorità amministrativa senza le garanzie del diritto di difesa, tra cui segnatamente l'avvertimento circa la facoltà di non rispondere, è ben possibile che tali dichiarazioni – ottenute dall'autorità amministrativa mediante la minaccia di sanzione per il caso di mancata cooperazione – possano in concreto fornire all'autorità stessa informazioni essenziali in vista dell'acquisizione di ulteriori elementi di prova della condotta illecita, destinati a essere utilizzati anche nel successivo processo penale contro l'autore della condotta» (punto 7.1. della decisione).

A differenza di altri istituti che perseguono finalità analoghe, l'attività ispettiva consente, infatti, alle autorità amministrative di realizzare un'acquisizione autoritativa di scienza che svolge un importante ruolo strumentale rispetto allo svolgimento dei loro compiti istituzionali<sup>101</sup>.

L'esercizio di tale potestà può determinare, peraltro, una rilevante compressione della sfera giuridica dei soggetti sottoposti alle operazioni di accertamento, potendo incidere in via unilaterale anche su diritti costituzionalmente protetti.

Nella consapevolezza del carattere autoritativo dello strumento, la dottrina più recente ha sottolineato la necessità di ricondurre le relative modalità di esercizio all'interno dei canoni operativi del procedimento amministrativo.

L'apprezzabile adesione a tale orientamento interpretativo ha consentito, in particolare, di fissare alcune regole procedurali fondamentali nella conduzione delle attività ispettive, nell'ottica di implementare un sistema minimo di tutele invocabili dagli ispezionati contro gli abusi o le irregolarità commessi dai soggetti poteri.

L'idea di realizzare una progressiva procedimentalizzazione dell'azione amministrativa inquirente sembra aver trovato conferma, da ultimo, in specifici atti di indirizzo adottati da alcune autorità amministrative.

Si tratta di documenti di varia natura e contenuto, all'interno dei quali le esigenze conoscitive pubblicistiche vengono bilanciate con le esigenze di tutela e di prevedibilità delle modalità di indagine vantate dagli ispezionati.

Il crescente interessamento per la tematica in questione non pare, tuttavia, essere ancora sufficiente per colmare le lacune dell'approccio regolatorio complessivamente riservato agli adempimenti ispettivi nel nostro ordinamento, come dimostrano le scarse disposizioni di fonte legislativa dettate finora in materia. Il che ha prodotto, in sostanza, l'effetto di delegare alla giurisprudenza amministrativa il compito di definire i limiti di compatibilità delle garanzie tipiche dell'attività amministrativa nel peculiare contesto preso in considerazione.

La necessità di tornare a riflettere sulle modalità e sui limiti di esercizio delle potestà ispettive attribuite *ex lege* alle pubbliche amministrazioni sembra oggi offerta dalle recenti affermazioni compiute dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, condivise peraltro anche in sede nazionale<sup>102</sup>, con riferimento al campo di applicazione del c.d. diritto al silenzio.

---

<sup>101</sup> A tal proposito si vedano le significative riflessioni di M. Weber, *Economia e società*, trad. it. Milano, 1961, II, 289, riprese da E. Carloni, *Le verità amministrative. L'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, Milano, 2011, 55, secondo il quale l'amministrazione pubblica, in quanto agente razionale, ha strutturalmente bisogno di informazioni, posto che è solo attraverso la conoscenza delle situazioni e dei fenomeni circostanti che l'autorità pubblica può esercitare correttamente il proprio potere.

<sup>102</sup> Cfr. Corte Cost., n. 84/2021, cit., punto 5 della decisione, richiamato alla nota 84.

Il riconoscimento di tale facoltà anche nell'ambito delle procedure amministrative suscettibili di concludersi con l'irrogazione di una sanzione formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale pare infatti determinare, seppur nel rispetto delle indicazioni fornite dai giudici di Lussemburgo, un ulteriore ampliamento del ventaglio delle tutele procedimentali esercitabili dagli ispezionati.

Circostanza che, tuttavia, per potersi realizzare a pieno, presupporrebbe un ripensamento dell'operatività dei richiamati obblighi dichiarativi (se non, più in generale, degli obblighi di collaborazione) previsti dalle diverse discipline settoriali.

Sotto questa prospettiva non può dunque escludersi che il nostro legislatore, accogliendo le sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza sovranazionale, torni ad occuparsi del tema delle ispezioni amministrative al fine di operare, tramite gli opportuni adeguamenti normativi, un più soddisfacente bilanciamento tra le esigenze conoscitive delle pubbliche amministrazioni e la salvaguardia della sfera giuridica dei privati.



*Poteri ispettivi e tutele procedurali tra esigenze conoscitive e diritto al silenzio*

Il contributo propone alcune riflessioni in merito all'inquadramento teorico e alla disciplina legislativa dell'istituto delle ispezioni amministrative, con particolare riferimento alle ispezioni economiche. Dopo avere richiamato le caratteristiche tradizionali e la natura giuridica dello strumento, l'analisi evidenzia la crescente attenzione, dottrinale e giurisprudenziale, per il rispetto delle garanzie procedurali degli ispezionati nei confronti dell'azione amministrativa inquirente, ipotizzandone un ampliamento, a certe condizioni, all'indomani delle significative affermazioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di diritto al silenzio.

*Inspection powers and procedural safeguards between knowledge needs of public administration and the right to remain silent*

The work aims at proposing some reflections on the theoretical framework and legislative discipline of administrative inspections, with particular reference to economic ones. After recalling the traditional characteristics and the legal nature of the instrument, the analysis highlights the increasing attention, both doctrinal and jurisprudential, for the respect of the procedural guarantees of the inspected subjects against the investigative administrative action, assuming their extension, under certain conditions, after the significant statements made by the Court of Justice of the European Union on the right to remain silent.