

## L'ispezione nel diritto amministrativo

*Michele Gerardo\**

*SOMMARIO: 1. Aspetti generali - 2. Ispezione quale atto di procedimento (cd. ispezione istruttoria) - 3. Procedimento amministrativo di ispezione (cd. ispezione ordinaria) - 4. Ispezione quale atto del processo amministrativo - 5. Distinzione dall'inchiesta.*

### *1. Aspetti generali.*

Il significato ricorrente del termine ispezione è quello di una osservazione puntuale, di un esame attento di persone, cose, luoghi condotto nell'ambito di una prassi, consueta o straordinaria, a scopo di controllo o di vigilanza o anche per ricavarne elementi di giudizio.

In tale essenziale significato l'ispezione è conosciuta nel diritto processuale civile (artt. 118 e 258-264 c.p.c.), nel diritto processuale penale (artt. 244-246 c.p.p.), nel diritto processuale tributario (art. 7, comma 1, D.L.vo 31 dicembre 1992, n. 546), nel diritto processuale contabile (art. 61 D.L.vo 26 agosto 2016, n. 174) nel diritto amministrativo processuale (art. 63, comma 2, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104) e nel diritto amministrativo sostanziale.

L'ispezione, calata nel diritto amministrativo, costituisce quindi una attività della P.A. compiuta per conoscere determinati fatti.

Possiamo distinguere ispezioni:

- ordinarie o straordinarie, con riferimento al carattere periodico o meno con cui vengono effettuate;
- interne o esterne, con riguardo al rapporto che intercorre tra l'ufficio ispezionante e quello ispezionato;
- tecniche, contabili, organizzative, sulla base del parametro conoscitivo.

La finalità dell'ispezione è, generalmente, quella di verificare che l'oggetto ispezionato rispetti determinate regole ed è quindi collegata alla funzione di vigilanza o controllo; ma può essere altresì quella di acquisire dati per una futura regolamentazione (finalità conoscitiva "pura"). Pertanto, vi sono ispezioni non collegabili a controlli e - parallelamente - controlli che non si sostanziano in ispezioni. Come anche possono sussistere controlli che si risolvono esclusivamente in ispezioni.

L'ispezione, nel diritto amministrativo, può costituire atto istruttorio di un procedimento amministrativo oppure autonomo procedimento amministrativo (1).

---

(\*) Avvocato dello Stato.

(1) Per un affresco generale sulla materia: A. DEGLI ESPOSTI, voce *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Digesto*, 1993 - Aggiornamento 2011; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè editore, 1999; L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, IV edizione, Monduzzi editore, 2005, pp. 623-626.

Nel primo senso si richiama l'art. 6, comma 1, lett. b L. 7 agosto 1990, n. 241 (*“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*).

Nel secondo senso si richiamano le numerose disposizioni prevedenti procedimenti ispettivi in importanti campi dell'attività amministrativa, tra cui:

- artt. 45-48 e 68-75 del R.D. 26 aprile 1928, n. 1297 sulle ispezioni scolastiche;

- artt. 24-25 del D.P.R. 10 luglio 1991 n. 231 sull'attività ispettiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM);

- art. 10 del D.L.vo 17 marzo 1995, n. 230 sui controlli ispettivi dell'Agenda nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) sulla sicurezza degli impianti e la protezione sanitaria contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare;

- art. 8 D.P.R. 9 maggio 2001, n. 244 sulle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG);

- D.L.vo 23 aprile 2004, n. 124 e D.L.vo 14 settembre 2015, n. 149 sull'attività ispettiva in materia di lavoro e previdenza sociale (2);

- art. 2 della L.R. Campania 23 dicembre 2015, n. 20 sulle azioni ispettive nei settori sanitari e socio-sanitari nella Regione Campania;

- art. 213, comma 5, D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 sull'attività ispettiva dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in materia di vigilanza e contratti pubblici e di erogazione degli stessi (3).

## 2. Ispezione quale atto di procedimento (cd. ispezione istruttoria).

Nell'ispezione quale atto di procedimento viene in rilievo un atto endoprocedimentale con funzione istruttoria, al fine di accertare situazioni o comportamenti rilevanti (4).

L'ispezione viene effettuata dal responsabile del procedimento amministrativo in forza dell'art. 6, comma 1, lett. b L. n. 241/1990, che così dispone: *“Il responsabile del procedimento: [...] b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali”*. La previsione della norma da ultimo citata è attribuita

---

(2) Sulle ispezioni in materia di lavoro e previdenza sociale: M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli Editore, 2017 - Volume presentato in Sala Vanvitelli, Avvocatura Generale dello Stato, l'11 ottobre 2017.

(3) Secondo le evenienze l'ispezione dell'ANAC in materia può anche costituire atto endoprocedimentale o subprocedimento nell'ambito di un autonomo e diverso procedimento.

(4) *Ex plurimis*: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XVI edizione, Giuffrè editore, 2014, p. 453.

di potestà, ossia comporta che il potere di ispezione istruttoria costituisce un potere generale, implicito in quello di provvedere (5).

Nell'evenienza, però, che l'ispezione incida non sui soggetti che hanno iniziato il procedimento, ma sulla sfera giuridica di terzi (es. accesso in abitazioni o luoghi di lavoro, accesso a documenti privati, coinvolgenti soggetti diversi da quelli nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti) occorre - affinché sussista la potestà di ispezione istruttoria - una espressa previsione legislativa, come si ricava dall'art. 14, commi 2 e 3, Cost. (6). A tal fine non è sufficiente la sola disposizione di cui al citato art. 6 L. n. 241/1990.

L'ispezione si conclude con una relazione (cd. relazione ispettiva o rapporto), atto istruttorio che sarà valutato - insieme a tutte le altre risultanze istruttorie - dalla P.A. in sede di adozione del provvedimento definitivo del procedimento.

L'ispezione istruttoria, quindi, costituisce atto - in casi di particolare complessità definitiva di un subprocedimento - strumentale rispetto ad un più ampio procedimento (ad es. di controllo), destinato a sfociare in un provvedimento di amministrazione attiva avente rilevanza esterna.

Le indagini ispettive si inseriscono, in particolare, nella fase istruttoria di un più vasto procedimento "principale" e sono dunque di regola preordinate ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento dell'azione amministrativa e per l'adozione di un provvedimento di rilevanza esterna. A titolo esemplificativo, l'ispezione può inserirsi in un procedimento disciplinare coinvolgente personale in regime di diritto pubblico ex art. 3 D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165 come momento istruttorio di verifica di fatti (7) o risultare indefettibile per completare i riscontri finalizzati alla revoca di una concessione. Quale ipotesi tipizzata di ispezione istruttoria si richiama la disposizione dell'art. 1, comma 3, L. 6 novembre 2012, n. 190 sugli atti ispettivi dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nei procedimenti in materia di vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle

---

(5) Conf. L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 623-624.

(6) Così L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 624; in senso analogo E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 454.

(7) Ove il procedimento disciplinare coinvolga, invece, personale in regime di diritto privato - costituente il regime ordinario del lavoro alle dipendenze delle PP.AA., a seguito della privatizzazione del pubblico impiego attuata negli anni '90 del secolo scorso - la natura giuridica degli atti sarà di diritto privato. Difatti, a termini dell'art. 5, comma 2, D.L.vo n. 165/2001 "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro". Su tali aspetti: M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il processo nelle controversie di lavoro pubblico*, Giuffrè editore, 2012, p. 20 e ss.

pubbliche amministrazioni al fine della prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità e in materia di rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa (8); si richiama altresì la disposizione dell'art. 14, comma 2, L. 10 ottobre 1990, n. 287 sugli atti ispettivi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nei procedimenti sanzionatori per infrazione ai divieti in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante (9).

L'ispezione istruttoria, in quanto atto endoprocedimentale, non è impugnabile. I suoi vizi, se si ripercuotono sul provvedimento finale, devono essere fatti valere impugnando quest'ultimo. Per i principi generali della giustizia amministrativa, il vizio dell'atto ispettivo non è immediatamente lesivo delle situazioni giuridiche soggettive del soggetto nei confronti del quale il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti; manca, quindi, la condizione dell'azione dell'interesse ad impugnare. Va precisato, tuttavia, che il principio della non immediata impugnabilità degli atti di carattere endoprocedimentale è stato talvolta temperato dal giudice amministrativo. In particolare, è stato evidenziato che tale regola incontra un'eccezione nell'ipotesi in cui gli atti endoprocedimentali siano suscettibili di incidere immediatamente sulla posizione giuridica dell'interessato, come nel caso degli atti di natura vincolata, idonei in quanto tali ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva, oppure degli atti interlocutori, laddove idonei a determinare un arresto procedimentale capace di frustrare l'aspirazione dell'istante ad un celere soddisfacimento dell'interesse pretensivo prospettato (10).

### 3. Procedimento amministrativo di ispezione (cd. ispezione ordinaria).

Nell'ispezione quale oggetto di autonomo procedimento viene in rilievo un procedimento avente quale precipuo oggetto quello di indagare su una data situazione, attraverso verifiche e sopralluoghi.

---

(8) Tali compiti sono precisati:

- in ordine alla inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, dall'art. 16 D.L.vo 8 aprile 2013, n. 39 e dall'art. 16 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari (Deliberazione ANAC 29 marzo 2017, n. 328);

- in ordine alla trasparenza delle pubbliche amministrazioni, dall'art. 45 D.L.vo 14 marzo 2013, n. 33 e dall'art. 16 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione (Deliberazione ANAC 29 marzo 2017, n. 329);

- in ordine alla prevenzione della corruzione, dall'art. 16 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione (Deliberazione ANAC 29 marzo 2017, n. 330).

(9) La normativa di dettaglio è contenuta nell'art. 10 del Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217).

(10) In tal senso *ex multis*: Cons. St., VI, 20 luglio 2011, n. 4393; Cons. St., IV, 4 febbraio 2008, n. 296; T.A.R. Lazio Roma Sez. I, 26 gennaio 2012, n. 865.

Per verifiche si intendono le attività di esame e riscontro, di tipo documentale, su informazioni, su documenti atti e registri, comunque esibiti dal soggetto ispezionato e su dati elementi e informazioni comunque acquisiti.

Per sopralluoghi si intendono tutte le attività condotte mediante ricognizione di luoghi, strutture, impianti, anche con i relativi riscontri di tipo documentale.

Il procedimento di ispezione è riconducibile ai procedimenti dichiarativi. Il procedimento dichiarativo ha lo scopo di dare certezza a fatti giuridicamente rilevanti e consta di due momenti logici: uno di acquisizione, l'altro di dichiarazione. Più in dettaglio, nel caso dell'ispezione, viene in rilievo un procedimento dichiarativo di scienza (in tale tipo procedimentale si possono ricondurre altresì l'inchiesta e la verbalizzazione), nel quale l'atto costitutivo è una dichiarazione di scienza. Nei procedimenti dichiarativi di scienza vi è l'analisi di accadimenti reali, al fine dell'acquisizione di consapevolezza. La dichiarazione di scienza rende certo l'incerto, certo nel senso di acquisito al mondo della realtà giuridica. I procedimenti dichiarativi di scienza concernono fatti materiali o stati di fatto, qualità di fatto, dati fattuali del mondo reale, all'esito dei quali vi è un acclaramento (11).

Il procedimento amministrativo *de quo* non è destinato a sfociare in un provvedimento, ma in un atto amministrativo di acclaramento. L'atto conclusivo del procedimento, difatti, non ha un contenuto di volizione (12); ossia la P.A. procedente non opera una valutazione e ponderazione degli interessi acquisiti al procedimento al fine della scelta più idonea a curare l'interesse pubblico del quale è attributaria.

L'acclaramento, l'atto non provvedimentale conclusivo del procedimento, può costituire inizio di un ulteriore - ancorché collegato e senza soluzione di continuità - procedimento amministrativo (quest'ultimo da concludersi con l'adozione di un provvedimento). Sicché il procedimento ispettivo, *stricto sensu*, non è soggetto alla partecipazione procedimentale come delineata negli artt. 7-13 L. n. 241/90, ma alle regole generali dell'azione amministrativa, ovvero buon andamento e imparzialità della P.A. *ex art. 97 Cost.* Ciò, beninteso, ove non vi sia una disposizione normativa che preveda espressamente la comunicazione dell'avvio del procedimento o altro istituto partecipativo. Invece, l'ulteriore procedimento amministrativo che si innesta sul procedimento ispettivo, avente l'acclaramento quale atto di avvio, è sottoposto alle regole della partecipazione procedimentale.

Per quanto detto, al procedimento ispettivo può seguire, ad esempio, una

---

(11) Nella descrizione dei caratteri dei procedimenti dichiarativi si è seguita l'impostazione di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, II Edizione, Giuffrè editore, 1988, pp. 905 e ss.

(12) *Ex plurimis*: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV edizione, Jovene editore, 1989, Vol. I, p. 636.

sanzione amministrativa pecuniaria e/o accessoria, con applicazione degli istituti procedurali di cui alla L. 24 novembre 1981 n. 689 (13).

*Autorità procedente e potestà di ispezione.*

L'ispezione è un procedimento di indagine espletato dagli organi ordinari dell'amministrazione (14). In ossequio al principio di legalità dell'azione amministrativa nell'ambito della riserva di legge relativa (art. 97, comma 2, Cost.) la potestà di attivazione del procedimento ispettivo sussiste allorché vi sia, alternativamente

- una espressa previsione normativa;
- un rapporto organizzatorio di sovraordinazione, regolato da disposizione normativa, intercorrente tra due soggetti o uffici o organi (15). In questa ipotesi, specie quando il rapporto è di gerarchia e di direzione, la potestà di ispezione è uno degli aspetti caratterizzanti il rapporto organizzatorio stesso, senza la necessità di un riconoscimento normativo espresso e puntuale della esistenza della potestà ispettiva;

- un rapporto di vigilanza e/o di controllo regolato da disposizione normativa. Come già evidenziato, vi sono ispezioni non collegabili a controlli. Tuttavia, allorché sussista una funzione di controllo, anche al di fuori di rapporti di sovraordinazione, vi è la potestà di ispezione che rappresenta l'articolazione necessaria del controllo prefigurato. Analogamente all'ipotesi antecedente, si è in presenza di una potestà ispettiva da considerarsi implicita nella funzione di controllo su attività.

Quando vi è una espressa previsione normativa, questa di solito precisa anche le modalità dell'ispezione (16). La sola previsione della potestà di ispezione, tenendo conto dei connotati essenziali della figura, implica una serie di poteri, tra cui:

---

(13) Nell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, l'art. 11, comma 3, D.L.vo n. 149/2015 statuisce che le disposizioni della L. n. 689/1981 hanno applicazione, in quanto compatibili, nei confronti dell'Ispettorato nazionale del lavoro, da intendersi quale Autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'art. 17 della stessa legge n. 689.

T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, 1 febbraio 2007, n. 173 statuisce che "Secondo la giurisprudenza [...] l'art. 7 della l. n. 241/1990 non esclude che l'adempimento dell'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento possa, se le circostanze lo impongano per garantire la genuinità degli accertamenti dell'Amministrazione [...], essere preceduto da controlli, accertamenti, ispezioni svolte senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà edotto di queste attività con la successiva comunicazione e in tal modo sarà messo in condizione di intervenire nella procedura e contestare, se del caso, la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e l'idoneità degli strumenti tecnici utilizzati"; in senso analogo Cons. Stato Sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3269; Cons. Stato Sez. VI, 24 febbraio 2004, n. 3190; Cons. Stato Sez. V, 5 marzo 2003, n. 1224.

(14) *Ex plurimis*: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 637.

(15) Sui rapporti organizzatori: M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 304 e ss.; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, III edizione, Giappichelli editore, 2014, p. 109 e ss.

(16) Esempi in tal senso: l'art. 10 del D.L.vo n. 230/1995 sui controlli ispettivi dell'ANPA; art. 8 D.P.R. n. 244/2001 sulle procedure istruttorie dell'AEEG.

- potestà di richiedere al soggetto da ispezionare documenti, atti, informazioni, notizie e chiarimenti pertinenti all'oggetto dell'ispezione;
- potestà di libero accesso alle sedi, ai locali, agli atti e documenti del soggetto da ispezionare, al fine di acquisire i dati conoscitivi;
- potestà di sentire - nel corso delle verifiche - i diretti interessati, gli utenti della struttura ispezionata e quanti altri possano portare notizie utili alle indagini ed acquisire notizie anche mediante analisi, sotto il profilo amministrativo, dei verbali degli organi di controllo degli enti oggetto di ispezione (17).

L'ispezione costituisce sempre l'esercizio di una potestà, a fronte della quale vi è una situazione di soggezione (18).

#### *Inizio del procedimento.*

L'attività ispettiva ha inizio d'ufficio, con l'atto di assegnazione (detto anche lettera di incarico) della responsabilità dell'istruttoria all'incaricato.

L'atto di assegnazione fissa l'oggetto, le eventuali modalità dell'indagine e nomina il responsabile del procedimento ispettivo in applicazione degli art. 4 e 5, l. n. 241/1990. Nel caso di sopralluoghi, copia dell'atto di assegnazione è consegnata agli interessati all'inizio dell'operazione ispettiva al fine di fornire prova all'ispezionato dell'esistenza della legittimazione a procedere in capo all'ispettore.

L'atto di assegnazione è mero atto amministrativo di natura procedimentale, come tale non suscettibile di impugnazione autonoma.

#### *Atti e prova dell'istruttoria.*

L'iter procedimentale, nella sua fase centrale istruttoria, si snoda in una serie di operazioni ed atti dell'organo ispettivo procedente, costituenti applicazione dei poteri riconosciuti dall'art. 6, l. n. 241 del 1990 a qualsiasi re-

---

(17) A. DEGLI ESPOSTI, voce *Ispezioni e inchieste amministrative*, cit., sul punto rileva che “sul piano della pratica, vi è una decisa tendenza alla tipizzazione dei poteri in argomento con riguardo alle previsioni normative contenute nel codice di procedura penale e in quello di procedura civile; sul piano teorico, invece, regnano ancora perplessità ed incertezze circa la stessa fondatezza di detta prassi. Soprattutto l'applicazione delle norme del codice di procedura penale si espone a parecchie critiche, anche alla luce dell'estensione pressoché illimitata dei poteri ispettivi attribuiti al giudice penale. Del resto, una fedele applicazione analogica di queste ultime norme non è riscontrabile nella pratica delle ispezioni amministrative, neppure di quelle cosiddette a carattere repressivo, come le ispezioni tributarie della Guardia di Finanza. Ma anche l'accostamento alla disciplina contenuta nel cod. di proc. civile, se pure più corretto, non pare scevro da forzature, visto che i poteri ispettivi del giudice civile sono soggetti a limitazioni che al contrario non esistono per la P.A., che a sua volta peraltro è sprovvista di particolari poteri attribuiti all'a.g.o. Alla luce di quanto appena enunciato sul punto, si è sottolineato come dal raffronto dei poteri di cui è titolare il giudice civile, in forza delle prescrizioni dettate dal codice di quel processo, con quelli propri della P.A., non si possa ricavare un giudizio in termini di maggiore o minore limitatezza o ampiezza, ma semplicemente di diversità. Ed inoltre è stato rilevato che, nel sistema vigente, la disciplina specifica delle ispezioni amministrative è stata ricercata guardando più alla elaborazione giurisprudenziale civile e, in piccola parte, penale, che al mero dettato normativo”.

(18) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. II, cit., p. 922.

sponsabile del procedimento. Ove a procedere sia un collegio ispettivo, trattandosi di collegio non perfetto, non è necessaria la presenza contestuale di tutti gli ispettori nel corso dei vari incumbenti istruttori, mentre indefettibile è la sottoscrizione di detti membri in calce alla relazione ispettiva.

I poteri tipici sono quelli sopraevidenziati nel descrivere l'autorità procedente e la potestà di ispezione.

L'organo ispettivo che, nell'esercizio delle funzioni, viene a conoscenza di atti e fatti penalmente perseguibili o che causano danno erariale, dovrà denunciare direttamente alle autorità competenti le circostanze, i fatti e gli atti accertati nonché i soggetti presumibilmente responsabili, trasmettendo eventuali documentazioni acquisite (*arg. ex* artt. 361 c.p. e 52-53 D.L.vo n. 174/2016).

Dell'attività svolta, delle dichiarazioni rese e dei documenti acquisiti, è redatto verbale (spesso definito processo verbale di constatazione). Il verbale consiste in un resoconto sintetico redatto da chi procede all'operazione. Nel verbale sono riportate le operazioni compiute e le dichiarazioni espresse nel corso delle medesime da parte di chi vi assiste. Il verbale è sottoscritto da chi procede all'operazione e dai soggetti intervenuti. In caso di impossibilità o di rifiuto a sottoscrivere, ne è fatta menzione con l'indicazione del motivo. Copia del verbale è rilasciata, a domanda, agli intervenuti (19).

Il verbale, per i principi generali in materia come canonizzati anche dal giudice di legittimità,

a) fa prova fino a querela di falso in ordine all'estrinseco. Questo, come confermato dall'art. 2700 c.c., attiene alla provenienza del documento dall'organo che lo ha formato, nonché alle dichiarazioni degli intervenuti e agli altri fatti che il verbalizzante attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti;

b) fa fede fino a prova contraria sul contenuto dei documenti o di dichiarazioni.

### *Chiusura del procedimento.*

Come evidenziato sopra, il procedimento amministrativo di ispezione non è destinato a sfociare in un provvedimento, ma si conclude con un atto amministrativo di acclaramento, che - in via eventuale - potrà costituire l'inizio di un ulteriore, ancorché collegato e senza soluzione di continuità, procedimento amministrativo (quest'ultimo da concludersi con l'adozione di un provvedimento). Icasticamente A.M. Sandulli rileva che le ispezioni “*possono culminare in un atto ricognitivo o esaurirsi in sé stesse*” (20).

Sicché, come già evidenziato, il procedimento ispettivo *stricto sensu* non è soggetto alla partecipazione procedimentale come delineata negli artt. 7-13

---

(19) In tal senso, *ex plurimis*, artt. 25, comma 1, D.P.R. n. 231/1991 e 12 D.P.R. n. 244/2001.

(20) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 637.



L. n. 241/1990 (21), ma alle regole generali - buon andamento e imparzialità della P.A. - dell'azione amministrativa.

Alla stregua di quanto detto, il sopralluogo degli ispettori del lavoro presso la sede di un imprenditore per acclarare il rispetto della normativa in tema di assunzioni di lavoratori dipendenti non va preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento; i verbali acclareranno l'esistenza o meno di infrazioni alla disciplina in materia con le conseguenti, eventuali, contestazioni. Invece l'emissione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, con conseguente irrogazione delle sanzioni previste dalla normativa di settore, deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento.

L'attività ispettiva si conclude con la redazione da parte dell'ispettore di una relazione, con cui si esternano al titolare dell'unità operativa da cui si dipende (o all'organo di vertice dell'amministrazione) i risultati acquisiti, integrati da eventuali proposte. La relazione ispettiva non ha natura di provvedimento amministrativo, in quanto non ha un contenuto di volizione, come già precisato. Si configura pertanto come mero atto amministrativo di acclaramento con funzioni conoscitive per l'amministrazione.

Il contenuto della relazione sarà quindi:

- l'acclaramento della assenza di irregolarità. Tale constatazione sfocia nella archiviazione della pratica da parte dell'organo competente;

- l'acclaramento delle irregolarità riscontrate. Si parla in tal caso di atto di constatazione della violazione. Copia dell'atto di constatazione della violazione è rilasciata agli ispezionati, i quali lo sottoscrivono (del loro eventuale

---

(21) *Contra* L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 623, nota 28 secondo cui è "È evidente che le ispezioni ordinarie costituiscono a loro volta procedimenti autonomi, e come tali soggetti a tutte le regole della l. 241 (termine per provvedere, controdeduzioni, ecc.)". Egualmente *contra* V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 71 per il quale è preferibile ritenere che la comunicazione di avvio del procedimento debba essere effettuata nei confronti dell'ispezionato quando si è in presenza di ispezioni non caratterizzate da "effetto sorpresa", diversamente, laddove l'attività ispettiva sia caratterizzata da siffatto effetto, il contraddittorio verrà differito ad una fase successiva all'acquisizione degli elementi istruttori. In conformità a quanto ricostruito nel testo è la giurisprudenza; all'uopo Cons. Stato Sez. VI, 18 dicembre 2007, n. 6534 precisa che "il promovimento di un'ispezione disposta da un pubblico ufficio, inerendo alla fase delle indagini preliminari ufficiose, non è subordinata ad alcuna necessaria comunicazione agli interessati, in quanto la verifica ispettiva non è un procedimento finalizzato all'irrogazione della sanzione, bensì un mero strumento di conoscenza, utile alla p.a. per decidere se attivare o meno l'azione disciplinare, per cui deve ritenersi che prima del formale avvio del procedimento la p.a. non sia tenuta, per principio, a dar notizia all'interessato dello svolgimento di atti a carattere meramente preliminare, che potrebbero pure sfociare in un'archiviazione". In senso analogo T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. II, 17 settembre 2009, n. 1530, T.A.R. Liguria Genova Sez. II, 17 marzo 2009, n. 322 (secondo cui "Se è ragionevole, infatti, che la fase strettamente ispettiva non sia preceduta da un formale preavviso per le ragioni esposte, non risulta viceversa conforme ai disposti dell'art. 7 della Legge 241/90, che assurgono ormai a principio ordinamentale, che l'interessato non debba essere adeguatamente notiziato dei successivi ed autonomi provvedimenti che l'amministrazione intende assumere nei suoi confronti, sulla base delle risultanze della intervenuta ispezione") e T.A.R. Lombardia Milano, n. 173/2007 cit.

rifiuto viene dato atto unitamente all'indicazione dei motivi, ove dichiarati); in tal modo viene instaurata una sorta di contraddittorio con l'ispezionato, a cui è consentito replicare agli addebiti mossigli, per evitare l'applicazione delle misure conseguenti ad un atto ispettivo a sé sfavorevole. Le osservazioni a contrasto delle risultanze ispettive possono ragionevolmente indurre l'amministrazione attiva a disattendere le conclusioni dell'ispettore, prevenendo un eventuale contenzioso fondato su risultanze istruttorie non pienamente convincenti (o, talvolta, addirittura inconsistenti o palesemente illegittime).

Il mero atto di constatazione di violazione non è idoneo a ledere direttamente posizioni soggettive rilevanti dell'ispezionato, risultando insuscettibile di autonoma impugnativa in sede amministrativa o giurisdizionale per mancanza di attualità dell'interesse del ricorrente.

Invece, può essere impugnato innanzi al giudice amministrativo, talvolta congiuntamente al verbale d'ispezione, il provvedimento definitivo del procedimento amministrativo (ad esempio di controllo) avviato dall'autorità competente, che recepisca i contenuti eventualmente viziati dell'ispezione (c.d. "invalidità derivata").

Ove l'atto di constatazione di violazione, consegnato in copia all'ispezionato, risulti, eccezionalmente, lesivo in via immediata di situazioni soggettive facenti capo al soggetto controllato, quest'ultimo potrà impugnare direttamente l'atto, secondo i principi generali esposti sopra a proposito dell'ispezione quale atto endoprocedimentale. Eguale discorso vale per l'atto di assegnazione consegnato - nel caso di sopralluoghi - in copia agli interessati all'inizio dell'operazione ispettiva. Un caso del genere può verificarsi quando l'atto di assegnazione o il verbale di constatazione contengano false dichiarazioni, lesive della onorabilità dell'ispezionato. La cognizione della relativa lite, venendo in rilievo diritti soggettivi, spetta al giudice ordinario o, in caso di giurisdizione esclusiva, al giudice amministrativo.

#### *Innesto di successivo procedimento.*

L'amministrazione attiva è tenuta - in ossequio ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento della P.A. (art. 97, comma 2, Cost.) - a dare consequenzialità agli esiti del procedimento ispettivo. Essa può, motivatamente, chiedere un riesame agli esiti della relazione (archiviazione o atto di constatazione di violazione); diversamente, è tenuta a procedere agli atti consequenziali.

All'acclaramento delle irregolarità riscontrate all'esito del procedimento ispettivo segue, quindi, un nuovo procedimento che, secondo le evenienze, potrà ad esempio essere:

- a) un procedimento di secondo grado (ad es. revoca di un contributo);
- b) un procedimento ablatorio personale (ad es. un ordine di polizia);
- c) un procedimento sanzionatorio (22).

Sicché la relazione verrà posta alla base del procedimento amministrativo (ad esempio sanzionatorio, di recupero di contributi) che sarà avviato dall'autorità competente al quale si applicano le norme sulla partecipazione procedimentale ex L. n. 241/1990. In questa evenienza il procedimento ispettivo può qualificarsi come procedimento presupposto rispetto al (successivo) procedimento sanzionatorio.

*Disposizioni della L. n. 241/1990 applicabili al procedimento ispettivo.*

La legge n. 241 del 1990 contiene, come è noto, una serie di principi applicabili al procedimento amministrativo, sfociante normalmente in un provvedimento amministrativo.

In assenza di diversa normativa speciale, deve ritenersi che le norme della legge n. 241/1990 relative all'attività amministrativa *tout court* siano applicabili al procedimento ispettivo, mentre non siano ad esso applicabili le norme relative ad un procedimento che sfoci necessariamente in un provvedimento.

Alla stregua di tale criterio si applicano al procedimento ispettivo le seguenti disposizioni:

- l'articolo 1 sui principi generali dell'attività amministrativa;
- l'articolo 2, nella parte relativa all'obbligo di concludere il procedimento nei termini prescritti;
- l'articolo 2-*bis*, comma 1, sulle conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento;
- l'articolo 3-*bis* sull'uso della telematica;
- gli articoli dal 4 al 6-*bis* espressivi delle regole generali in tema di responsabile del procedimento, soggetto ormai connaturato ad ogni procedimento, con l'eccezione delle disposizioni espressamente riferite alla conclusione del procedimento mediante l'adozione di provvedimento espresso;
- l'articolo 18 sulla autocertificazione;
- gli artt. 22-25 sul c.d. accesso esterno. Ai sensi dell'art. 22, comma 3, "*Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6*". In assenza di una espressa norma primaria o di una puntuale indicazione in sede regolamentare (D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, adottato ex art. 24, comma 6, l. n. 241) che escluda gli atti del procedimento ispettivo dall'accesso, quest'ultimo è pienamente esercitabile sia da parte dell'ispezionato, sia da chiunque vi abbia un interesse giuridicamente rilevante, con le eccezioni soprarichiamate.

Invece, sempre alla stregua del sopracitato criterio, non si applicano al procedimento ispettivo le seguenti disposizioni:

---

(22) Su tale tipologia di procedimenti: M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo, cit.*, p. 981 e ss. (per quelli di secondo grado), p. 1132 e ss. (per quelli ablatori personali), p. 1246 e ss. (per quelli sanzionatori).

- l'articolo 2-*bis*, comma 1-*bis*, sulle conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso, non venendo peraltro in rilievo - nel caso del procedimento ispettivo - un procedimento ad istanza di parte;
- obbligo di motivazione secondo la disciplina di cui all'art. 3 (riferita specificamente ai provvedimenti);
- gli articoli dal 7 al 13 sulla partecipazione procedimentale (23);
- gli articoli dal 14 al 21 - ad eccezione del 18 - sulla semplificazione dell'azione amministrativa;
- gli articoli dal 21-*bis* al 21-*nonies* sulla efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo, revoca e recesso.

In conclusione, va rilevato che nelle fonti del diritto si rinvergono numerosi esempi di disciplina dettagliata del procedimento ispettivo. Un esempio normativo della procedimentalizzazione dell'ispezione, con descrizione dell'autorità procedente, poteri istruttori, rapporto con la L. n. 241/1990 e raccordi con successivi procedimenti, è costituito dagli artt. 1 e 2 della L.R. Campania n. 20/2015. In nota si riporta stralcio dell'art. 2 (24).

---

(23) È escluso, quindi il cd. accesso interno - previsto dall'art. 10, lett. a L. n. 241 del 1990 ("prendere visione degli atti del procedimento") - agli atti ispettivi (lettera d'incarico, relazione ispettiva).

(24) "1. La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di sanità, adotta, entro il 30 marzo di ciascun anno, il Piano Annuale dell'Attività ispettiva sanitaria e socio-sanitaria [...], predisposto dall'Ufficio previsto nell'articolo 1. Il Piano può essere modificato nel corso dell'anno a seguito del verificarsi di situazioni di carattere eccezionale. Il Piano individua le aree prioritarie di intervento che formano oggetto dell'attività ispettiva esercitata dalla competente unità nei confronti dei soggetti controllati.

2. L'Ufficio previsto nell'articolo 1 esercita verifiche e sopralluoghi periodici sulle attività assistenziali e socio-assistenziali in conformità al Piano. Oltre all'attività ordinaria, in casi di particolare gravità ed urgenza, svolge anche un'attività ispettiva straordinaria, sia di propria iniziativa che su segnalazione formale del Presidente della Giunta, della Giunta, dell'autorità politica competente in materia, della struttura amministrativa della Giunta regionale competente in materia. In ogni caso, l'attività ispettiva è svolta nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ed è coperta da riservatezza fino alla conclusione della stessa.

3. L'Ufficio previsto nell'articolo 1 può richiedere al soggetto da ispezionare documenti, atti, informazioni, notizie e chiarimenti pertinenti all'oggetto dell'ispezione. Ha libero accesso alle sedi, ai locali, agli atti e documenti del soggetto da ispezionare e può rivolgersi ad altri uffici pubblici regionali per acquisire informazioni e documenti. Nel corso delle verifiche può sentire i diretti interessati, gli utenti della struttura e quanti altri possono portare notizie utili alle indagini ed acquisire notizie anche mediante analisi, sotto il profilo amministrativo, dei verbali dei collegi sindacali degli enti oggetto di ispezione.

4. I Direttori generali delle Aziende del Servizio sanitario regionale, degli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico pubblici, degli Enti pubblici ed i legali responsabili degli enti e delle strutture private accreditate oggetto di ispezione hanno l'obbligo di fornire agli ispettori, tempestivamente e comunque entro dieci giorni dalla richiesta, tutti i documenti, atti, informazioni, notizie e chiarimenti richiesti.

5. L'attività ispettiva ha inizio con l'atto di assegnazione della responsabilità dell'istruttoria all'incaricato. Nel caso di sopralluoghi copia dell'atto di assegnazione, nel quale è specificato l'oggetto, è con-

segnata agli interessati all'inizio dell'operazione ispettiva. Dei sopralluoghi è redatto un verbale nel quale sono descritte le operazioni compiute ed altresì riportate le dichiarazioni di coloro che hanno concorso oppure assistito alle operazioni stesse. Il verbale viene sottoscritto dalle parti e copia dello stesso è rilasciata agli interessati. Nel caso in cui gli interessati si rifiutino di sottoscrivere ne viene dato atto unitamente all'indicazione dei motivi, ove dichiarati.

5-bis. Entro trenta giorni, prorogabili motivatamente a giudizio del dirigente, dall'inizio dell'attività ispettiva, l'Ufficio previsto dall'articolo 1:

a) provvede all'archiviazione, nella evenienza che non siano riscontrate irregolarità. L'atto di archiviazione, entro il sopraindicato termine, deve essere comunicato alla struttura amministrativa della Giunta regionale competente in materia ed al soggetto ispezionato;

b) redige una relazione in cui sono evidenziati gli esiti e le conclusioni, le irregolarità riscontrate nella gestione, nonché i fatti rilevanti sotto il profilo della legittimità e del merito. La relazione contiene una motivata valutazione dell'oggetto della verifica con l'indicazione delle misure che devono essere adottate per eliminare le irregolarità e le disfunzioni riscontrate, nonché specifiche proposte, se sussistono i presupposti previsti dall'ordinamento, per l'emanazione di misure sanzionatorie. La relazione, entro il sopraindicato termine, è comunicata al soggetto ispezionato. La comunicazione deve avere il contenuto di cui all'art. 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]

5-ter. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione di cui alla lettera b) del comma 5-bis, il soggetto ispezionato ha il diritto di presentare per iscritto le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Entro il termine di dieci giorni dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al periodo precedente, l'Ufficio, salva l'archiviazione nella evenienza che non siano riscontrate irregolarità all'esito del contraddittorio - trasmette la relazione ispettiva finale, completa della relazione di cui alla lettera b) del comma 5-bis e delle controdeduzioni alle eventuali osservazioni, alla struttura amministrativa della Giunta regionale competente in materia per i provvedimenti di competenza.

6. La struttura amministrativa della Giunta regionale competente in materia, entro venti giorni dalla ricezione della relazione ispettiva finale adotta e comunica al soggetto ispezionato i provvedimenti conseguenti alle risultanze dell'attività ispettiva. Con tali provvedimenti vengono prescritte le misure che devono essere adottate per eliminare le irregolarità e le disfunzioni riscontrate, nonché adottate le misure sanzionatorie previste dall'ordinamento.

7. I Direttori Generali delle Aziende del Servizio sanitario regionale, degli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico pubblici, degli Enti pubblici ed i legali rappresentanti degli enti e delle strutture private accreditate oggetto di ispezione riferiscono all'Ufficio Ispettivo e alla competente struttura amministrativa della Giunta regionale, in merito alle azioni intraprese a seguito dei provvedimenti di cui al comma 6, entro trenta giorni dalla relativa comunicazione. Per le Aziende o gli Enti del Servizio sanitario regionali, il mancato adeguamento agli adempimenti richiesti a seguito delle verifiche ispettive, in assenza di adeguate e valide controdeduzioni, costituisce, elemento di valutazione in sede di verifica dei risultati di gestione e, nei casi più gravi di violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione, costituisce elemento per la decadenza ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 502/1992. Alle strutture private accreditate si applicano le sanzioni previste dalla normativa settoriale vigente.

8. Il dirigente dell'Ufficio che nell'esercizio delle funzioni viene a conoscenza di atti e fatti penalmente perseguibili o che causano danno erariale, denuncia direttamente alle autorità competenti le circostanze, i fatti e gli atti accertati nonché i soggetti presumibilmente responsabili, trasmettendo eventuali documentazioni acquisite. Copia della denuncia è trasmessa all'Assessore alla sanità e alla struttura amministrativa interna alla Regione competente per la tutela della salute e il coordinamento del sistema sanitario regionale, al legale rappresentante e al presidente del Collegio sindacale dell'Azienda sanitaria o altra struttura ispezionata. [...]

10. La struttura ispettiva svolge la propria attività nel rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 [...]. I dati personali forniti, o comunque acquisiti nell'ambito dell'attività svolta, sono trattati per scopi strettamente collegati con l'esercizio dell'attività istituzionale. Il personale della struttura ispettiva incaricato del trattamento dei dati accede alle sole informazioni la cui conoscenza è indispensabile per adempiere ai propri compiti e doveri d'ufficio e ne cura la conservazione in modo che non siano accessibili al pubblico”.

#### 4. Ispezione quale atto del processo amministrativo.

L'art. 63, comma 2, del D.L.vo n. 104/2010 stabilisce che “*Il giudice, anche d'ufficio, può [...] disporre l'ispezione ai sensi dell'articolo 118 dello stesso codice [rectius: codice di procedura civile]*”.

L'ispezione costituisce uno dei mezzi di prova del processo amministrativo (25). La disciplina, in via espressa, è la stessa del processo civile (26), atteso il rinvio all'art. 118 del c.p.c. (27). L'ammissione e assunzione dell'ispezione nel processo amministrativo è disciplinata dalle disposizioni contenute negli artt. 64, 65, 68 e 69 D.L.vo n. 104/2010. Per la parte non regolata dalle disposizioni da ultimo indicate si applicano inoltre - attesa la loro portata integrativa rispetto all'art. 118 c.p.c. e comunque in virtù del rinvio disposto dagli artt. 39, comma 1, e 68, comma 1, D.L.vo n. 104/2010 - gli artt. 258-264 c.p.c. disciplinanti l'assunzione di questo mezzo di prova.

L'ispezione giudiziale è lo strumento con il quale si acquisisce l'efficacia probatoria di cose, luoghi o corpi di persone, ossia di oggetti che, non essendo acquisibili al processo come documenti, possono soltanto essere fatti materia di osservazione, sì da poter acquisire al processo il risultato di tale osservazione.

Il risultato dell'ispezione è consacrato in un verbale, che fa fede fino a querela di falso. Resta naturalmente del tutto libera la valutazione del risultato stesso.

L'ispezione giudiziale *ex se* non è autonomamente impugnabile nel procedimento giurisdizionale nel quale è acquisita ed i suoi eventuali vizi si riverberano sulla sentenza definitiva del giudizio, ove sussista il nesso di dipendenza *ex art.* 159 c.p.c.

All'evidenza, l'ispezione *de qua* presenta analogie con quella costituente atto istruttorio di un procedimento amministrativo.

#### 4. Distinzione dall'inchiesta.

L'ispezione è un istituto affine all'inchiesta amministrativa. Quest'ultima costituisce una indagine straordinaria di carattere transitorio ordinata dall'autorità competente a un organo appositamente creato e designato per ottenere -

(25) Sul tema: F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, VI edizione, Giappichelli editore, 2014, pp. 397-398.

(26) Sull'ispezione nel processo civile, *ex plurimis*: C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile, II volume, Il processo ordinario di cognizione*, XXV edizione, Giappichelli editore, 2016, p. 303 e ss.

(27) statuyente “*Il giudice può ordinare alle parti e ai terzi di consentire sulla loro persona o sulle cose in loro possesso le ispezioni che appaiono indispensabili per conoscere i fatti della causa, purché ciò possa compiersi senza grave danno per la parte o per il terzo, e senza costringerli a violare uno dei segreti previsti negli articoli 351 e 352 del Codice di procedura penale [ora artt. 200, 201, 202 e 204 del vigente c.p.p.]. Se la parte rifiuta di eseguire tale ordine senza giusto motivo, il giudice può da questo rifiuto desumere argomenti di prova a norma dell'articolo 116 secondo comma. Se rifiuta il terzo, il giudice lo condanna a una pena pecuniaria da euro 250 a euro 1.500*”.

mediante perizie, esami di documenti, investigazioni, ecc. - un complesso di conoscenze intorno a un fatto, sul quale manchino o siano insufficienti le normali fonti d'informazione.

Essa appartiene alla categoria degli atti ricognitivi, che sono preceduti da un procedimento di indagine e si concludono con l'adozione di una dichiarazione di scienza relativa ai fatti accertati. Attraverso il procedimento di indagine si accertano fatti o situazioni, in relazione alle quali, a motivo del loro carattere di straordinarietà, si rende necessario attivare una sede peculiare di acquisizione di conoscenza. In considerazione di tale caratteristica, l'espletamento dell'inchiesta è di solito affidato a organi appositamente costituiti, composti da soggetti normalmente estranei all'amministrazione.

All'acquisizione dei fatti tramite inchiesta può provvedere la pubblica amministrazione durante lo svolgimento della fase istruttoria (inchiesta istruttoria, quale atto del procedimento) del procedimento amministrativo. Nell'ambito di questa fase procedimentale, la legge prevede (citato art. 6, comma 1, lett. b L. n. 241) che possa essere disposto il compimento degli atti necessari all'accertamento d'ufficio dei fatti che costituiranno oggetto di valutazione ai fini della decisione. Il potere di inchiesta, al pari del potere ispettivo, è considerato implicito nel potere di provvedere (28).

Come nel caso della ispezione, anche l'inchiesta può costituire l'oggetto di un autonomo procedimento amministrativo (inchiesta ordinaria). Sul punto - data l'affinità degli istituti - vanno richiamati i caratteri della ispezione sopraevidenziati.

---

(28) L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 625.