

Il 20 ottobre 2017 si è tenuto all'Istituto Sturzo di Roma un incontro di studio sul tema “*Visite canoniche e ispezioni: un confronto*”, cui hanno partecipato studiosi di diversa formazione, riuniti dall'interesse per la materia.

Il presente volume prende il titolo dell'incontro e raccoglie gli scritti che sono maturati dagli interventi al dibattito.



Maria De Benedetto

## CONOSCERE PER GOVERNARE: L'UTILITÀ DI UN CONFRONTO TRA ISPEZIONI E VISITE CANONICHE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il problema dell'ispezione, a cavallo tra controllo e governo. – 2.1. L'ispezione, strumento del controllo. – 2.2. L'ispezione, strumento di governo. – 3. Come cambia la funzione ispettiva negli ordinamenti civili. – 3.1. La mutazione dell'ispezione? – 3.2. Le ricadute del cambiamento sulla disciplina dell'istituto. – 4. Comparare ispezioni e visite canoniche. – 4.1. Qualche criterio per la comparazione. – 4.2. Convergenze e contaminazioni.

### 1. *Introduzione*

Quando si parla di ispezioni si presuppone l'esistenza di una relazione caratterizzata da tratti di autorità, in ambito istituzionale (pubblico o privato), sia nel caso di forme organizzative complesse, come i ministeri (provvisi anche di articolazioni territoriali) o di formazioni intermedie semplici, come una famiglia (si pensi all'ispezione della cartella e del materiale scolastico dei genitori nei riguardi dei figli). L'ispezione (da *in-spicere* in latino) rende formale, quasi solennizzandolo, l'atto del guardare agli oggetti ritenuti di volta in volta rilevanti e significativi per cogliere una dinamica reale e per superare una sfavorevole condizione informativa in cui chi esercita l'autorità opera. Ha natura latamente ispettiva il primo colloquio della Bibbia (“Adamo dove sei?”) dove Dio – pur onnisciente – formalizza in forma contraddetta l'accertamento dell'accaduto<sup>1</sup> perché la ricostru-

---

<sup>1</sup>Di certo interesse è la dottrina in materia di contraddittorio, con speciale riguardo a quella di lingua inglese e al noto caso giudiziale *The King v Chancellor, University of Cambridge*, conosciuto anche come Dr. Bentley's case (1723). Il principio dell'*audi alteram partem* è ritenuto essenziale nel quadro della *natural justice*: “[...] even God himself did not pass sentence upon Adam, before he was called upon to make his defense. ‘Adam (says God) where art thou? Hast thou not eaten of the tree, wherof I commanded thee that thou shouldest not eat?’. And the same question was put to Eve also”. Sul punto si vedano H.W.R WADE-C.F. FORSYTH, *Administrative Law*, Eleventh Edition, Oxford University Press, 2014, p. 406; F.F. SHAUER, *English Natural Justice and American Due Process: An Analytical Comparison*, in “William & Mery Law Review”, n. 18, 1976, p. 51; J.M. KELLY, *Audi Alteram Partem; Note*, in “Natural Law Forum” Paper 84, 1964, p. 109; B. SCHWARTZ, *Administrative Procedure and Natural Law*, in “Notre Dame Law Review”, n. 28, 1953, p. 176.

zione del fatto e la rappresentazione delle sue ragioni da parte dell'uomo saranno rilevanti per una delibera in merito alle conseguenze: non solo sanzione per l'accertata violazione del divieto ma anche promessa e piano di redenzione.

L'ispezione risponde così all'esigenza di verificare la conformità a *standard* di varia natura, quasi sempre anche con l'obiettivo della deterrenza rispetto al non adempimento; spesso con lo scopo di adottare una decisione conseguente; vedremo, poi, anche con la prospettiva più ampia del governo.

Certamente, il grado di formalizzazione, l'intrusività e le modalità di esercizio dei poteri ispettivi sono fortemente condizionati dalla concezione di autorità sottesa a ciascuna forma istituzionale, pubblica o privata, complessa o semplice. Si potrebbe, pertanto, ritenere più facilmente praticabile la comparazione giuridica tra ispezioni operanti in ordinamenti del medesimo tipo (ad esempio, le ispezioni per come regolate dagli ordinamenti statali o a livello di municipalità in diversi sistemi). Eppure, l'ispezione è strumento così trasversale, forma elementare della funzione (anche amministrativa) del conoscere *tout court*, che analisi comparative sono svolte anche tra ispezioni che operano in diverse *jurisdictions* e a diversi livelli di governo (ad esempio, ordinamento europeo e ordinamenti degli Stati<sup>2</sup>).

Oggi più che in passato l'ispezione, come conosciuta negli ordinamenti civili, si presta a una comparazione con la visita, il corrispondente ancorché peculiare istituto di diritto canonico, che opera in seno a un ordinamento "totalmente 'altro' rispetto allo Stato"<sup>3</sup>. Da un lato, la comparazione è resa interessante per la crescente attenzione degli ordinamenti civili all'effettività del diritto, attenzione da sempre presente e anzi caratteristica dell'ordinamento canonico; dall'altro, la comparazione è resa opportuna anche per via della contaminazione che coinvolge sempre più la prassi amministrativa canonica in adempimenti pubblicistici derivanti dalle regolazioni dei diversi ordinamenti civili con cui l'amministrazione della Chiesa via via si relaziona (Stati, ordinamenti regionali, municipalità, ecc.).

Nel corso della presente riflessione si tenterà di dar conto dell'ispezione come espressione, al contempo, della funzione amministrativa di controllo e di quella (più ampia) di governo, secondo una logica comune sia agli ordinamenti civili

---

<sup>2</sup> Si pensi in materia di concorrenza ai rapporti dello European Competition Network e dell'International Competition Network (ECN Working Group Cooperation Issue and Due process, Investigative Powers Report, 31 October 2012; ICN International Competition Network, Agency Effectiveness Project on Investigative Process, Investigative Tools Report, 15 April 2013) che considerano le ispezioni delle Autorità antitrust dei diversi Stati.

<sup>3</sup> M. DE BENEDETTO, *La questione della comparazione nel diritto amministrativo, tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Il diritto amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico. Prospettive e limiti della comparazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 15. Sul punto v. G. LE BRAS, *La Chiesa del diritto. Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche* (ed. francese 1955), Il Mulino, Bologna, 1976, in particolare p. 35 dove si afferma, peraltro, che la Chiesa "[...] prende in prestito le tecniche dalle potenze. I suoi capi e le sue assemblee, la sua amministrazione, il suo fisco, la sua giustizia, imitano il modello del secolo".

che a quello canonico (§ 2). Si tratterà, poi, dei cambiamenti del contesto in cui si svolgono le funzioni ispettive negli ordinamenti civili, descrivendo altresì alcune ricadute sulla disciplina dell'istituto, il temperamento dei suoi profili autoritativi e il suo ri-orientamento ad una prospettiva relazionale e collaborativa, ben nota alla prassi amministrativa dell'ordinamento canonico (§ 3). Infine, si tenterà di ripercorrere alcuni snodi utili allo svolgimento della comparazione tra le ispezioni negli ordinamenti civili e la visita nell'ordinamento canonico, proponendo qualche riflessione conclusiva su convergenze e contaminazioni correnti (§ 4).

## 2. Il problema dell'ispezione, a cavallo tra controllo e governo

Così come a suo tempo si parlò dei problemi del controllo<sup>4</sup>, di problemi dovrebbe parlarsi anche con riguardo alle ispezioni che della funzione di controllo sono l'armamentario più tipico. La natura problematica dell'ispezione risiede primariamente nella sua duplice valenza.

Da un lato, questa è (per l'appunto) strumento del controllo, attività endo-procedimentale ordinata a un provvedere specifico rispetto al quale si pone in funzione di servizio. Le ispezioni operano, cioè, innanzi tutto, in una logica singolare, volta a verificare singoli adempimenti di specifiche obbligazioni pubbliche (sia in termini di correttezza che di tempestività).

D'altro lato, l'ispezione è strumento di governo<sup>5</sup>, dal momento che opera come veicolo per la conoscenza dei pubblici poteri e attraverso la funzione di deterrenza. In altri termini, attraverso il dato aggregato che si riferisce allo svolgimento delle ispezioni di un medesimo tipo si produce al contempo un patrimonio conoscitivo indispensabile al governo e un disincentivo all'inadempimento, così da assicurare la funzionalità complessiva del settore regolato ricorrendo ad un numero circoscritto di controlli mirati<sup>6</sup>. La deterrenza è necessaria perché la capacità operativa dell'amministrazione è limitata e occorre, attraverso pochi controlli, "persuadere"<sup>7</sup> i soggetti obbligati della convenienza, opportunità o, comun-

---

<sup>4</sup> Sul punto il riferimento è allo scritto di M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1974, p. 1263.

<sup>5</sup> Sul punto v. G. LE BRAS, *Les origines canoniques du droit administratif*, in *L'évolution du droit public: études offertes à Achille Mestre*, Sirey, Paris, 1956, p. 408: "Dans le textes anciens, *administratio* désigne tantôt l'exercice d'une fonction, tantôt la conduite du gouvernement, la gestion d'un patrimoine, la charge entière d'un établissement ou d'un office".

<sup>6</sup> Cfr. T.R. TYLER, *Why people obey the law*, Yale University Press, 1990; v. anche and J.T. SCHOLZ, *Enforcement policy and corporate misconduct: The changing perspective of deterrence theory*, in "Law and Contemporary Problems", n. 60, (3), 1997, p. 253.

<sup>7</sup> È stato sostenuto che le norme siano "essentially a kind of persuasion", A. ALCOTT, *The effectiveness of law*, in "Valparaiso University Law review", vol. 15, n. 2, 1981, p. 235.

que, della preferibilità della condotta di adempimento<sup>8</sup>. Si pensi in quest'ambito, alle ispezioni fiscali o a quelle in materia di sicurezza sul lavoro.

Pertanto, è evidente che il modo in cui le singole ispezioni sono dapprima regolate, poi pianificate ed eseguite, nonché l'esito procedurale delle stesse è assai rilevante nella prospettiva del governo e che il tema dell'ispezione non può essere trattato alla stregua di mera tecnicità amministrativa.

Questa linea argomentativa consente di svolgere un ragionamento sulle ispezioni per come sono regolate negli ordinamenti civili ma è resa necessaria, a maggior ragione, quando si debba trattare anche del parallelo istituto della visita nell'ordinamento canonico.

## 2.1. *L'ispezione, strumento del controllo*

Nell'ambito degli ordinamenti civili (o secolari che dir si voglia) l'ispezione costituisce senza dubbio il prototipo del controllo<sup>9</sup>, tanto che si tratti di controlli sull'attività amministrativa quanto nel caso di controlli sull'attività dei privati.

Nel contesto dei *controlli sull'attività amministrativa* si ricorre a *ispezioni interne*, orientate ad assicurare il corretto svolgimento di funzioni e servizi grazie all'attività di verifica svolta da corpi ispettivi delle stesse amministrazione<sup>10</sup>: è qui in gioco – come in ogni realtà aziendale, anche privata – la relazione di gerarchia che fonda la potestà di controllo, ragion per cui le ispezioni interne sono state inquadrate in una logica di organizzazione (amministrativa)<sup>11</sup>.

Seguendo fondamentalmente lo stesso percorso, l'ispezione interna si spiega anche adottando lo strumentario tipico della teoria Principale-Agente che la rinvia alla dinamica del rapporto di mandato intercorrente tra il *Principale* e i suoi

<sup>8</sup> Sul punto v. KARL OLIVECRONA, *Law as fact*, Oxford University Press, 1939, p. 140. V. anche F.E. ZIMRING-G.J. HAWKINS, *Deterrence. The legal threat in crime control*, University of Chicago Press, 1973; v., infine, R. PATERNOSTER, *The deterrent effect of the perceived certainty and severity of punishment: a review of the evidence and issues*, in "Justice Quarterly", 1987, p. 173.

<sup>9</sup> OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections, Oecd Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 2014, p. 11: "any type of visit or check conducted by authorised officials on products or business premises, activities, documents, ecc."

<sup>10</sup> Cfr. sul punto, G. D'AURIA, *Ispettorato. Nozione e profili generali* (voce), in *Enc. giur.*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1989, p. 2; M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1989, n. 4, p. 1111; S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, Giuffrè, Milano, 1999; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>11</sup> Sul tema, in generale, vedi G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 121. V. anche G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Organizzazione amministrativa. 4. Rapporti organizzativi* (voce), in *Treccani on line*, 2015, dove si richiamano – tra i poteri dell'organo sovraordinato – la "sorveglianza degli organi subordinati, i quali possono, perciò, essere sottoposti a controlli, ispezioni o inchieste".

*Agenti*<sup>12</sup>. Si pensi, in questi ambiti al caso di un'ispezione disposta dal Ministero competente (ad esempio, in materia di sanità o istruzione) per verificare l'andamento di fatti che in ospedali o scuole abbiano generato criticità o procurato denunce per l'operato di medici o insegnanti.

Esistono, poi, nel diverso ambito dei *controlli sulle attività dei privati*<sup>13</sup>, le ispezioni con cui i pubblici poteri mirano a verificare l'adempimento di obbligazioni pubblicistiche poste a vario titolo in capo ai cittadini o imprese, inquadrabili nell'ambito dei c.d. controlli di polizia amministrativa<sup>14</sup> o, come si direbbe utilizzando la terminologia della già richiamata teoria Principale-Agente, controlli che si dirigono sui *Clienti*.

In buona sostanza e via di massima generalizzazione, l'ispezione è il mezzo tipico attraverso cui un agente pubblico incaricato della funzione di controllo verifica la conformità di attività pubbliche o private a *standard* prestabiliti ponendo le premesse anche per conseguenze, *lato sensu*, sanzionatorie.

Vi è, peraltro, sempre il rischio che l'ispezione sia un momento eminentemente formale. In alcuni casi, ciò può renderla un atto teatrale<sup>15</sup>, in cui gli adempimenti previsti dalla normativa vengono per così dire rappresentati in una dimensione cartolare magari ordinata ma non sempre corrispondente alla realtà dei fatti sottostanti (si pensi alle ispezioni fiscali). Talvolta, poi, sono gli stessi ispettori a non applicare alcune regole o a non sanzionare la loro violazione<sup>16</sup>. Sono casi definiti dalla letteratura francese, di "tolleranza amministrativa", quando l'amministrazione ritiene preferibile l'ineffettività delle regole al rischio di conflitto con cittadini e imprese, come in presenza di cambiamenti normativi, di regolazioni sproporzionate<sup>17</sup> o non più adeguate o ancora in contesti sociali particolarmente sensibili.

Comunque, tutti gli ordinamenti giuridici conoscono l'ispezione o strumenti accomunati dalla funzione conoscitiva, dal carattere autoritativo e dal costituire una conoscenza in vista di un successivo provvedere.

<sup>12</sup> Sul punto cfr. M.C. JENSEN-W.H. MECKLING, *Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and owners hip structure*, in "Journal of Financial Economics", October, vol. 3, n. 4, 1976.

<sup>13</sup> F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; v. anche la classificazione proposta in A. MOLITERNI, *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, in "Diritto Pubblico", 2016, p. 191.

<sup>14</sup> Per una ricostruzione della letteratura sul tema v. G. MANFREDI, *La nozione di polizia amministrativa nell'ordinamento italiano*, Report annuale 2011-Italia, in "Ius Publicum".

<sup>15</sup> A tale proposito, interessante è la rilettura di N. GOGOL, *L'ispettore generale*, seconda edizione, Feltrinelli, Milano, 2018, p. 42: "PODESTÀ: Inoltre è male che lì da voi, in un ufficio pubblico, si appenda a seccare ogni genere di schifezze, e che proprio sopra allo schedario con gli incartamenti ci sia un frustino da caccia. Lo so, amate la caccia, ma per il momento è meglio che lo riponiate, e poi, quando l'ispettore generale se ne sarà andato, ce lo potete sempre rimettere".

<sup>16</sup> F. RANGEON, *Réflexions sur l'effectivité du droit*, in Curapp, *Les usages sociaux du droit* (colloque, Amiens, 12 May 1989, Presses Universitaire de France), vol. I, p. 142.

<sup>17</sup> Cfr. A. OGUS, *Corruption and regulatory structures*, in "Law & Policy", 26, 2004, pp. 330-331.

Ogni livello di governo è, peraltro, titolare di potestà ispettive in relazione alle sue proprie funzioni, potestà che si incardinano e si svolgono pertanto presso amministrazioni locali<sup>18</sup>, regionali<sup>19</sup>, statali, europee<sup>20</sup>. Inoltre, nei sistemi di regolazione settoriale che prevedono una pluralità di livelli di governo per lo svolgimento delle attività amministrative (ad esempio, a livello europeo nel settore della concorrenza o del contrasto alle frodi) esistono forme di coordinamento per l'esercizio *multilevel* delle funzioni ispettive<sup>21</sup>.

## 2.2. L'ispezione, strumento di governo

L'ispezione, si è visto, è tra le modalità principali per l'esercizio di poteri conoscitivi da parte delle amministrazioni. È pur vero che a volte sono sufficienti altri strumenti di conoscenza, quali le richieste di informazioni e di esibizioni di documenti esercitate in ufficio<sup>22</sup>. Ma l'amministrazione, tanto nella relazione di mandato con i suoi agenti quanto nel rapporto con i clienti gravati di obblighi da adempiere, è destinata ad operare in una condizione d'inesorabile asimmetria informativa assai difficile da ristrutturare e che, in ultima analisi, costituisce proprio la ragione della provvista di poteri ispettivi (cioè poteri di procacciarsi conoscenza anche attraverso autorità). Questi non operano solo in funzione singolare ma anche per la produzione dell'effetto conoscitivo aggregato necessario al governo del settore.

Quando il rapporto tra l'amministrazione e i soggetti a vario titolo obbligati (imprese/cittadini per le obbligazioni pubblicistiche che impongono adempimenti) diviene più conflittuale<sup>23</sup>, e più forte la resistenza di fronte all'esercizio dei poteri conoscitivi, questi devono essere connotati da un più intenso profilo autoritativo e tendono ad assumere proprio le forme del potere di ispezio-

---

<sup>18</sup> Si pensi alla vigilanza urbanistica degli enti locali, esercitata attraverso ispezioni della polizia municipale.

<sup>19</sup> Si pensi alla pianificazione regionale delle ispezioni ambientali.

<sup>20</sup> Cfr. Guardia di Finanza, Principali sistemi di frode rilevati in danno della politica agricola comune e dei fondi strutturali OLAF.

<sup>21</sup> Sull'argomento v. M. MACCHIA, *L'attività ispettiva dell'amministrazione europea in materia di concorrenza*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2007, p. 173 e A. TONETTI, *La dimensione autoritativa del diritto amministrativo europeo: i poteri ispettivi in materia di tutela della concorrenza*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2005, p. 83.

<sup>22</sup> Su cui vedi, J.B. AUBY, *Le pouvoirs d'inspections de l'Union européenne*, in "Revue Trimestrielle de Droit Européen", 2006, p. 132: "Le premier concerne simplement la possibilité de recueillir des informations sur la société".

<sup>23</sup> Sul punto v. M. DE BENEDETTO, *Competition enforcement: a look at inspections*, in P. NIHOUL-T. SKOCZNY (eds.), *Procedural Fairness in Competition Proceedings*, Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2015, pp. 145-159: "An inspection could be considered a problematic or conflictual moment in the relationship between authorities and undertakings".



ne<sup>24</sup> il quale viene accompagnato da un apparato sanzionatorio *ad hoc* volto a garantire il potere istruttorio in sé e per sé: l'ispezione si dirige cioè ad accertare possibili violazioni della regolazione settoriale (eventualmente oggetto di sanzione) ma sono di frequente previste sanzioni specifiche anche per le violazioni dei doveri di collaborazione istruttorio, come l'aver occultato documenti o il non aver prestato assistenza nel corso dell'ispezione.

Il potere d'ispezione può, peraltro, declinarsi variamente, configurandosi ora in modo più amichevole (ad esempio, nelle ispezioni periodiche, caratterizzate da un taglio collaborativo) fino all'ispezione *un-announced*, l'ispezione a sorpresa non di rado assistita dalla forza organizzata (nell'ordinamento italiano spesso la polizia economica, la Guardia di finanza) per ipotesi gravi di illecito in cui si richieda una conoscenza sostenuta da elementi probatori.

La potestà ispettiva, comunque sia declinata, è pertanto una vera e propria "garanzia del pubblico"<sup>25</sup>, uno strumento per assicurare il pieno ed efficace esercizio della funzione conoscitiva dell'amministrazione che deve fronteggiare la libertà dell'amministrato di non collaborarvi e, anzi, di ostacolarla<sup>26</sup>. Se conoscere e provvedere sono funzioni distinte (quanto meno distinguibili), tanto nella teoria che nella prassi amministrativa, l'atto finale dell'ispezione non è, a rigore, un provvedimento "[...] bensì una manifestazione di conoscenza o di giudizio"<sup>27</sup> anche se "rivolt[a] [...] a provvedere"<sup>28</sup>.

Il conoscere è, inoltre, risultato di un "sistema di controllo"<sup>29</sup>, essenziale al governo. Così, il tema delle ispezioni non è questione di minuta amministrazione né di mera disciplina positiva ma è, piuttosto, questione portante della più generale riflessione sul potere e sui suoi limiti.

La ricostruzione più nota e suggestiva a questo riguardo è probabilmente quella del *Panopticon* di Bentham<sup>30</sup>: è qui palpabile la visione di un sistema di

<sup>24</sup> Sull'ispezione v. ancora S. VALENTINI, *Ispezione (diritto amministrativo)* (voce), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 935 e G. LANDI, *Ispezioni ed inchieste amministrative* (voce), in *Enc. giur.*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1989.

<sup>25</sup> Sul punto v. M. DE BENEDETTO, *Istruttoria amministrativa e ordine del mercato*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 197 ss.

<sup>26</sup> S. VALENTINI, *Ispezione (diritto amministrativo)* (voce), cit., p. 939 dove si richiama U. BORSI, *Sul cosiddetto controllo sostitutivo*, in "Studi senesi", 1916, n. 5, p. 9, è "esplicazione e momento essenziale del controllo" ma sempre "mezzo istruttorio, cioè attività di conoscenza strumentale ed appartenente all'istruttoria", infatti "nel controllo ispettivo [...] non è individuabile un provvedimento tipico, con cui si concluda il procedimento.

<sup>27</sup> G. LANDI, *Ispezioni e inchieste amministrative* (voce), cit., p. 1.

<sup>28</sup> M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1967, III, I, p. 32.

<sup>29</sup> K. HAWKINS-J.M. THOMAS, *The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies*, in K. HAWKINS-J.M. THOMAS (eds.), *Enforcing Regulation*, Kluwer, Boston, 1984, p. 10: "the control system".

<sup>30</sup> J. BENTHAM, *Panopticon or the inspection-house*, T. Payne, London, 1791, ora in *The works of Jeremy Bentham*, vol. 4, edited by John Bowring, Russell and Russell, New York, 1962. Sull'argomento, v. M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Edition Gallimard, Paris, 1975.

controllo razionale e pervasivo, orientato a massimizzare la capacità amministrativa di ispezione riducendone i costi proprio grazie alla sua architettura. Il sistema di controllo sarebbe capace di generare la percezione di uno sguardo costantemente presente grazie alla struttura circolare in cui è fisicamente costruita una prigione o un edificio utilizzato per altri scopi (educativo, sanitario, ecc.) che consentirebbe ad un singolo ispettore di tenere sotto osservazione tutti i soggetti reclusi (o ospiti della struttura ad altro titolo) senza che questi siano nella condizione di sapere se in un dato momento sono effettivamente osservati. La visione del *Panopticon* risponde all'esigenza di sviluppare formule ispettive spersonalizzate, tanto efficaci quanto sostenibili in termini di costo organizzativo, di assicurare il massimo della conoscenza con il minimo dispendio di risorse amministrative. *Surveiller et punir* sarebbero così i tratti caratterizzanti di un potere che incombe<sup>31</sup> ma che, al contempo, si rivela inquietante, come verrà confermato anche nella descrizione della conoscenza totale del Grande fratello Orwelliano<sup>32</sup>.

Questa visione del potere ispettivo presenta, però, limiti ed effetti collaterali, già dal punto di vista del diritto (amministrativo) degli ordinamenti civili, in quanto incompatibile con il rispetto dei diritti fondamentali<sup>33</sup>, come la riservatezza che ne risulta strutturalmente minacciata<sup>34</sup>.

Se poi guardiamo alla questione dal punto di vista dell'ordinamento canonico, dove si ragiona a partire da un'amministrazione connotata da *munera*<sup>35</sup>, una prospettiva così radicalmente spersonalizzata (e spersonalizzante), come quella

<sup>31</sup> F. BLANC, *Moving Away From Total Control in Former Communist Countries – the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming them*, in “European Journal of Risk Regulation”, 2012, pp. 327-341.

<sup>32</sup> G. ORWELL, 1984, 1949, p. 197: “Big Brother is infallible and all-powerful [...] All knowledge”.

<sup>33</sup> Cfr. K. POLANYI, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (first edition 1944), Beacon Press, Boston, 1971, p. 117: “His [Bentham’s] Industry-Houses were a nightmare of minute utilitarian administration enforced by all the chicanery of scientific management”; v. anche M. PERELMAN, *The Invention of Capitalism: Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation*, Duke University Press, Durham-London, 2000, p. 21.

<sup>34</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Discorso del Presidente Antonello Soro, Relazione 2017, Proteggere i dati per governare la complessità, p. 6: “Siamo dunque soggetti – più di quanto ne siamo consapevoli – a una sorveglianza digitale, in gran parte occulta, prevalentemente a fini commerciali e destinata, fatalmente, ad espandersi anche su altri piani, con effetti dirompenti sotto il profilo sociale. La definizione ‘Internet of Me’, riferita al flusso di dati che dalla rete giunge al singolo consumatore, con contenuti personalizzati, attraverso oggetti di uso quotidiano capaci di apprendere dall’esperienza e adattarsi in maniera evolutiva ai comportamenti, è in questo senso significativa”.

<sup>35</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 128 parla di *munus* come di “ufficio in senso soggettivo” richiamando proprio il *Codex Iuris Canonici*. Il *munus* avrebbe avuto “applicazione preminente in ordinamenti generali che, almeno per i nostri paesi, sono lontani nel tempo, come quelli del mondo antico” (p. 130). Peraltro, lo “strumento organizzativo primario della Chiesa cattolica” sarebbe stato costituito dall’“ufficio in senso oggettivo” (*officium*) considerato uno “sviluppo del *munus* pubblico” (p. 131). Un elemento distintivo rilevante è nel fatto che “il *munus* è attributivo di un interesse alieno, l’*officium* è titolare dell’interesse dell’ente di pertinenza” (p. 132).

che muove la concezione benthamiana dell'ispezione, risulta incompatibile con l'impostazione personalistica dell'intero diritto canonico.

Il che pone un primo, certo, elemento d'interesse per la riflessione che qui si intende svolgere circa l'utilità della comparazione tra ispezioni negli ordinamenti civili e visite canoniche.

### 3. Come cambia la funzione ispettiva negli ordinamenti civili

La funzione ispettiva è oggi investita da spinte di cambiamento che hanno toccato, a monte, la stessa dimensione autoritativa del conoscere in vista di un provvedere e, a valle, lo strumentario informativo della conoscenza amministrativa e quello operativo che caratterizza la materiale conduzione delle ispezioni. La funzione ispettiva risulta certamente riconfigurata anche per le ricadute di queste spinte di cambiamento sulla disciplina e sul modo di svolgimento della funzione.

#### 3.1. La mutazione dell'ispezione?

Nel tentativo di ricostruire alcune direttrici della trasformazione che sta investendo il contesto in cui la funzione ispettiva si svolge, emergono – tra gli altri – tre importanti fattori di novità.

In primo luogo, sono oggi rispetto al passato fortemente amplificate le potenzialità espresse dall'*architettura dei sistemi informativi* per lo svolgimento delle funzioni di controllo: si ripropone così la problematica dimensione panottica che, pur virtuale, non è per questo meno incombente o pervasiva. Si pensi dapprima al caso dell'Anagrafe tributaria e degli altri sistemi informativi pubblici che si avvalgono dell'incrocio dei dati nella prospettiva di pianificare le ispezioni, o anche per evitarle<sup>36</sup>. Peraltro, accanto al neo-panottismo di matrice istituzionale sovente ve ne sono altri dissimulati, che operano al di fuori delle funzioni pubblicistiche e del novero di garanzie che a queste si associa dando luogo a imprevedibili forme di utilizzo dei dati e di controllo. La conoscenza garantita dai sistemi informativi, infatti, non è più solo dei pubblici poteri ma anche pri-

---

<sup>36</sup> Si pensi alla prassi dell'invio da parte dell'Agenzia delle entrate delle c.d. lettere di *compliance* che prima dell'adozione di qualsivoglia ispezione o provvedimento di accertamento mirano a "condividere" con il contribuente informazioni di cui l'amministrazione fiscale dispone e che consentirebbero di muovere una pretesa fiscale nei suoi confronti. Sul punto v. Agenzia delle entrate, L'Agenzia ti scrive: lettere di invito a regolarizzare possibili errori, luglio 2017, p. 2 dove si fa riferimento proprio alla "condivisione delle informazioni con il contribuente".

vata, orientata – attraverso la gestione di dati acquisiti da piattaforme *social* e di commercio elettronico – all’utilizzo massivo di informazioni per i fini più diversi (commerciale, politico, elettorale, militare, ecc.). Si pensi, ad esempio, al potenziale informativo sulla capacità reddituale e sui comportamenti di consumo di un soggetto che deriva dalle piattaforme di c.d. economia collaborativa (*sharing economy*) o dagli acquisti tracciati attraverso strumenti di pagamento. Queste forme di controllo (ancora una volta spersonalizzato e spersonalizzante) sono oggi tanto più pericolose quanto meno ne risultano percepibili tutte le potenziali implicazioni<sup>37</sup>.

Una seconda, importante traiettoria della trasformazione riguarda la rilevanza crescente dell’obiettivo attribuito alle ispezioni di concorrere (quale strumento di *enforcement*) nel *perseguire l’effettività della regolazione* cui si correlano e di generare (grazie al modo in cui sono svolte) incentivi alla *compliance* delle regole, evitando al contempo di produrre costi non giustificati sui soggetti ispezionati<sup>38</sup>. È in corso cioè un importante dibattito a livello mondiale sulla riforma delle ispezioni, perché le ispezioni sono sempre più considerate strumento cruciale del *regulatory enforcement*<sup>39</sup>. In questo contesto, studi condotti all’interno di ordinamenti, dalla Banca Mondiale e dall’Ocse e sostenuti dalla letteratura in materia mostrano più ancora che l’attenuazione, l’opportunità di calibrare i tratti meramente autoritativi dello strumento ispettivo giacché “the good inspector [...] has the knack of gaining compliance without stimulating legal contestation”<sup>40</sup>. Per incentivare la *compliance* si è tradizionalmente considerato necessario ricorrere a controlli (e ispezioni) che possano evidenziare il mancato adempimento o l’integrazione di eventuali illeciti<sup>41</sup> dal momento che “administration needs information” e che “administrative powers presuppose an activity of col-

---

<sup>37</sup> Si veda, ancora Garante per la protezione dei dati personali, Discorso del Presidente Antonello Soro, Relazione 2017, cit. Sull’argomento, in generale, v. anche F. DI PORTO, *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

<sup>38</sup> Cfr. F. BLANC, *Inspection Reforms: Why, How and with what Results*, Oecd, 2012, con particolare riferimento ai costi delle ispezioni (“how do inspections weigh on business activity”), pp. 9 e 16 (“what do inspections cost – to the state”).

<sup>39</sup> Sull’argomento, cfr. H.M. TREASURY, Hampton Report, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, March 2005, p. 1, “there should be no inspections without a reason, and data requirements for less risky businesses should be lower than for riskier businesses; resources released from unnecessary inspections should be redirected towards advice to improve compliance”. V. anche F. BLANC, *Inspection Reforms: Why, How and with what Results*, cit., p. V., ancora, E. BARDACH-R. A. KAGAN, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Transaction Publishers 2010, originally published in 1982 by Temple University Press), p. 123.

<sup>40</sup> E. BARDACH-R.A. KAGAN, *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, cit., p. 128. V., inoltre, F. BLANC, *Inspection Reforms: Why, How and with what Results*, cit., p. 4 (Inspection and enforcement procedures).

<sup>41</sup> La *detection* sarebbe necessaria perché la “non-compliance is seen as a risk *per se*”, v. F. BLANC, *Inspection Reforms: Why, How and with what Results*, cit., p. 72.

lecting information [...] to reduce this information gap”<sup>42</sup>. Eppure, come si vedrà (§ 3.2), non tutti i controlli conducono necessariamente ad innalzare i tassi di adempimento spontaneo e il modo in cui vengono svolti risulta molto rilevante in questa prospettiva.

Una terza e ultima direttrice della trasformazione in atto è la diminuita fiducia nella capacità dei controlli di assicurare senz'altro, per il solo fatto di essere previsti, conformità alle regole poiché emerge con chiarezza un fatto in precedenza sottostimato: la *natura ibrida dell'ispezione* (e, più in generale, del controllo) che può paradossalmente generare anche importanti e gravi effetti indesiderati in quanto occasione di un contatto tra l'Agente (l'ispettore) e il Cliente (il cittadino o l'impresa). È ormai chiaro alla letteratura, soprattutto economica, che questo contatto è non di rado produttivo di transazioni illecite<sup>43</sup>. Per questa ragione sempre più spesso vengono adottati codici etici a presidio della correttezza nello svolgimento delle funzioni ispettive anche se raramente si è riflettuto a fondo sulla struttura degli incentivi che possono concorrere a rendere l'ispezione l'anello debole nella catena dell'*enforcement* regolatorio: si pensi, ad esempio, agli alti costi di *compliance* (riducendo i quali diminuirebbero gli incentivi alla *non compliance* e la necessità di ispezioni), all'indebolimento dei corpi ispettivi<sup>44</sup>, al basso rischio di incorrere nei controlli, all'alta probabilità che le sanzioni conseguenti all'ispezione vengano ridotte o addirittura cadano, e così via.

Il cambiamento in corso, pertanto, non è forse una vera e propria mutazione ma è comunque un passaggio assai significativo, da una prospettiva in cui l'ispezione è atto endo-procedimentale e strumentale, accessivo alla funzione di controllo, ad una prospettiva in cui l'ispezione è intesa in modo organico e dinamico, quale espressione costitutiva della stessa funzione di controllo e pertanto rileva anche in termini di dato aggregato (quale somma dei singoli controlli) concorrendo alla fisiologia della regolazione e proponendosi quale strumento di governo.

L'ispezione è, così, oggi valutata anche dal punto di vista del risultato che è capace di produrre e, più in generale, del risultato atteso della funzione amministrativa nel cui contesto si pone. Se ad esempio, un'ispezione mira ad evidenziare un illecito fiscale (la mancata presentazione della dichiarazione) allo scopo di sanzionarlo singolarmente così da incentivare l'adempimento spontaneo dell'ob-

---

<sup>42</sup> M. DE BENEDETTO, *Competition enforcement: a look at inspections*, cit., p. 145; v. anche J.-B. AUBY, *Le pouvoirs d'inspections de l'Union européenne*, cit., p. 131 e J.W. BAGBY, *Administrative investigations: preserving a reasonable balance between agency powers and target rights*, in "American Business Law Journal", vol. 23, issue 3, 1985, p. 319.

<sup>43</sup> Sull'argomento sia consentito il rinvio a M. DE BENEDETTO, *Corruption and controls*, in "European Journal of Law Reform", issue 4, 2015, p. 488: "Controls have a hybrid nature: not only are they a way to combat or prevent corruption but also they are real occasions for corrupt transactions".

<sup>44</sup> G. MELIS, La lunga storia della corruzione italiana, Lezione tenuta al Master Sapienza/Anac, 25 febbraio 2017 dove si parla del "permanere di autorevoli corpi di ispettori radicati in molti ministeri chiave" come "antidoto" alla corruzione.

bligo di dichiarazione da parte dei contribuenti nel loro complesso, occorre valutare se l'ispezione singola e tutte le ispezioni nel loro complesso abbiano effettivamente dato luogo alla emersione di illeciti favorendo o meno l'accrescimento atteso della *compliance* o piuttosto – per il modo in cui sono state svolte – abbiano procurato l'insorgere di non occasionali incidenti di corruzione.

### 3.2. Le ricadute del cambiamento sulla disciplina dell'istituto

Occorre ora chiedersi quali siano le ricadute delle trasformazioni in corso sulla disciplina delle ispezioni.

In primo luogo, si registrano alcuni cambiamenti significativi quanto all'*an* delle ispezioni. La tendenza attuale è quella a limitarne il ricorso giacché le ispezioni sono un costo anche se, d'altro canto, è indispensabile ricorrervi in modo mirato nei casi in cui è più probabile che si rintraccino evidenze di inadempimento o illecito. A tale riguardo, si è sviluppata sia una letteratura che una prassi molto importante in materia di pianificazione delle ispezioni<sup>45</sup>: grazie alla trattazione automatica di un enorme numero di informazioni e alla elaborazione di indicatori di anomalia/pericolosità è possibile svolgere analisi *risk based* per individuare priorità d'intervento e selezionare quali ispezioni siano più urgenti grazie ad un *targeting* mirato dei destinatari dell'attività di controllo<sup>46</sup>.

Inoltre, la logica si è di recente anche in parte rovesciata: non necessariamente “più ispezioni” da dover svolgere per verificare eventuali inadempimenti ma talvolta anche “meno ispezioni” per cittadini e imprese che si siano rivelati sostanzialmente adempienti e che, pertanto, vengono premiati in termini di riduzione del carico ispettivo, come nel caso del programma del governo olandese *Inspection Holidays* o degli indicatori di *compliance* (Indicatori di Affidabilità Fiscale) recentemente introdotti in materia di accertamento fiscale in Italia e ancora in fase di sperimentazione<sup>47</sup>.

In secondo luogo, il cambiamento si riflette sul *quando* delle ispezioni. Il

---

<sup>45</sup> In generale, sulla *risk regulation* v., innanzitutto, U. BECK, *Risk Society. Towards a New Modernity*, Sage, London, 1986. V., anche C. HOOD-H. ROTHSTEIN-R. BALDWIN, *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford University Press 2001; J. BLACK, *The emergence of risk-based regulation and the new public management in the United Kingdom*, in “Public Law”, 2005, p. 512. V., infine, OECD, *Risk and regulation: Improving the Governance of Risk*, 2010. In particolare, per la pianificazione nei controlli anti-corruzione cfr. F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in “Diritto Penale e Processo”, n. 8, 2013, p. 4.

<sup>46</sup> Sul punto cfr. F. BLANC, *Inspection Reforms: Why, How and with what Results*, cit., p. 72.

<sup>47</sup> Si veda al riguardo l'introduzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale, cui collegare livelli di premialità per i contribuenti più affidabili (art. 7 bis, decreto legge n. 193/2016; art. 9 bis, decreto legge n. 50/2017, n. 50). Per una ricostruzione v. anche Indici sintetici di affidabilità fiscale, A.C. 4440, Dossier n. 574 – Schede di lettura, 8 maggio 2017.

ricorso alle sperimentazioni comportamentali ha, di recente, contribuito a mettere in discussione alcune *routine* amministrative che andrebbero adattate anche nella materia delle ispezioni alla realtà dei comportamenti dei destinatari del controllo. Ad esempio, vi sono evidenze in materia fiscale che suggeriscono di effettuare controlli ravvicinati per evitare un possibile effetto “cratere di bomba”: immediatamente dopo lo svolgimento di un’ispezione si è, infatti, registrata una diminuzione del grado di osservanza delle norme (o, in altri termini, l’incremento dei comportamenti di evasione fiscale)<sup>48</sup> che andrebbe contrastato svolgendo controlli *random* e in sequenza ravvicinata proprio per modificare la percezione del rischio nei controllati. Ancora, sempre evidenze empiriche hanno mostrato che un tasso di maggiore *compliance* si associa allo svolgimento di controlli collaborativi nella fase di *start up* delle imprese<sup>49</sup>.

Infine, va cambiando il *quomodo* delle ispezioni. Se i controlli devono essere effettivi, così da contribuire all’effettività delle regolazioni<sup>50</sup>, allora le ispezioni dovrebbero essere appropriatamente regolate, ben pianificate<sup>51</sup> ma anche accuratamente eseguite<sup>52</sup>. È, infatti, vero che i controlli sono uno strumento importante per influenzare il comportamento e anche che (come si è detto *supra*) “human behaviour changes when subject to controls” ma non è sempre vero che “people under observation tend to behave in a more cooperative way”<sup>53</sup>. Piuttosto, controlli eccessivamente intrusivi possono produrre resistenza all’adempimento ed evasione, perché la *compliance* dipende anche dal modo in cui i controlli (e soprattutto le ispezioni) vengono svolti<sup>54</sup>. Altrimenti vi è il rischio che questi si rivelino dispendiosi e scarsamente efficaci<sup>55</sup>.

---

<sup>48</sup> L. MITTONE, *Dynamic behaviour in tax evasion. An experimental approach*, in “Journal of Socio-Economics”, n. 35, 2006, p. 813.

<sup>49</sup> Sul punto v. la ricostruzione di N. RANGONE, *Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance*, in “European Journal of Risk regulation”, 9, 2018, p. 483: “For instance, tax compliance cognitive experiments show that evasion decreases where new companies are monitored at the very beginning of their ‘fiscal lives’. This ‘echo effect’ bias is related to an over-estimation of the probability of being controlled, related to the very earliest controls”.

<sup>50</sup> Cfr. L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull’attività dei privati e l’effettività della regolazione*, in “Diritto pubblico”, 3/2017, p. 779.

<sup>51</sup> Cfr. R. BALDWIN-M. CAVE-M. LODGE, *Understanding Regulation. Theories, strategies and practice*, 2nd edition, Oxford University Press, 2012 cit., p. 281.

<sup>52</sup> Cfr. Oecd, *Regulatory Enforcement and Inspections*, 2014.

<sup>53</sup> Sul punto, v. M. ERNEST-JONES-D. NETTLE-M. BATESON, *Effects of Eye Images on Everyday Cooperative Behavior: A Field Experiment*, in “Evolution and Human Behavior”, vol. 32, 2011, p. 173: “there have been many demonstrations that the physical presence of other people in the room, or other non-verbal cues of proximity or visibility, produces more cooperative behaviour”.

<sup>54</sup> Cfr. H.M. TREASURY, *Hampton Report, Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, cit.

<sup>55</sup> Cfr. F. BLANC, *Inspection Reforms: Why, How and with what Result*, cit. Si veda anche OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 2014, p. 11.

A tale riguardo sono da considerarsi rilevanti i contributi della letteratura e delle organizzazioni internazionali circa l'affermarsi di istanze di *procedural justice*, considerate sempre più necessarie all'interazione tra autorità e amministratori. Pur non operando alla stregua di motivazioni interne alla *compliance* (come, ad esempio, le convinzioni etiche) queste sono considerate cruciali per la decisione di adempiere<sup>56</sup>. Infatti, è crescente il ricorso a modalità di *enforcement* informate a soluzioni di tipo cooperativo che valorizzino proprio la percezione di correttezza procedurale contribuendo all'effettività delle regolazioni<sup>57</sup>.

Peraltro, uno spazio importante viene ancora riservato alle già richiamate ispezioni "*un-announced*", le più intrusive, quelle che si svolgono in assenza di una previa comunicazione al destinatario e prescindendo dalla sua collaborazione, in quanto riservate ai casi più gravi di violazione dove è necessaria un'efficace attività di "*fact-finding*"<sup>58</sup> che fronteggi adeguatamente l'asimmetria di informazione in cui l'amministrazione versa. Il diritto alla difesa del privato (ad esempio, con il riconoscimento della possibilità di *access to files*<sup>59</sup> o del *right to legal assistance during the investigation*<sup>60</sup>) cammina insieme con il diritto del pubblico potere alla ricerca dei fatti (e con la previsione di poteri di sanzione che assistono questa funzione). A volte può essere considerato preferibile ridurre il ricorso a questa forma intrusiva d'ispezione; in altre invece sarebbe opportuno incrementarle, almeno temporaneamente<sup>61</sup>; sempre è necessario ricorrervi in modo proporzionato, vale a dire in un rapporto di congruità tra i fini dell'attività ispettiva e il costo che questa comporta in termini di sacrificio del privato.

Riguardo, infine, alle fonti di disciplina delle ispezioni, si osserva che negli

<sup>56</sup> Sulla "procedural injustice" come fonte di mancato adempimento (non compliance) cfr. J. BRAITHWAITE, *Improving Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries*, OECD, 1993, p. 9. V. anche T.R. TYLER, *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, in "Crime and Justice", vol. 30, 2003, p. 283.

<sup>57</sup> Cfr. E. KIRCHLER ET AL., *Combining Psychology and Economics in the Analysis of Compliance: From Enforcement to Cooperation*, in "Tulane Economics Working Paper Series", n. 1212, 2012. V. anche S.A. ANDERSON, *The Enforcement Approach to Coercion*, in "Journal of Ethics and Social Philosophy", vol. 5, n. 1, 2010, p. 1. V. infine, J.T. SCHOLZ, *Voluntary compliance and Regulatory enforcement*, in "Law & Policy", n. 6, 1984, p. 385: "enforcement strategy that potentially can reduce both enforcement and compliance costs by encouraging cooperation rather than confrontation between agencies and regulated firms".

<sup>58</sup> In particolare, con riferimento alla Federal Trade Commission, cfr. C. MCFARLAND, *Judicial Control of the Federal Trade Commission and the Interstate Commerce Commission 1920-1930*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1933, p. 98. V. anche S.G. BREYER-R.B. STEWART, *Administrative Law and Regulatory Policy*, Little Brown and Company, New York, 1992, p. 19.

<sup>59</sup> Cfr. S. WHITE, *Right of the Defence in Administrative Investigations: Access to the File in EC Investigations*, in "Review of European Administrative Law", n. 2, 2009, p. 55.

<sup>60</sup> Cour de Cassation, Chambre Criminelle, 27 novembre 2013, n. 12-86.424, "Car rental case".

<sup>61</sup> Cfr. M. BERNATT, *Power of inspection of the Polish competition authority. Question of proportionality*, MPRA Paper no. 38517, 2011, p. 20.



ordinamenti dei paesi anglofoni è frequente il ricorso a *Inspection Guidelines* o *Inspection Handbook* con la prospettiva di fissare “the evaluation criteria that inspectors use to make their judgements and on which they report”<sup>62</sup> e di fornire indicazioni sul modo di conduzione delle ispezioni<sup>63</sup>. Ora, anche nell’ordinamento nazionale accanto alle fonti primarie e secondarie che regolano la previsione, i modi di esercizio, gli esiti e i soggetti responsabili dello svolgimento dei controlli, è crescente il ricorso a Direttive e Linee guida, che contribuiscano a definire i parametri della funzione di controllo con l’obiettivo di guidarne il concreto ed efficace esercizio<sup>64</sup>. In altri termini, il modo di esercizio della funzione tende a essere il più possibile uniformato e prevedibile attraverso strumenti di *soft regulation* così da poter guidare l’attività di controllo (sostenendola) e da costituire al contempo un ancoraggio per la discrezionalità degli ispettori.

#### 4. Comparare ispezioni e visite canoniche

##### 4.1. Qualche criterio per la comparazione

Nel seguito della riflessione si tenterà di ragionare sugli elementi utili alla comparazione tra ispezione e visita canonica, figure apparentate dallo scopo conoscitivo, da un carattere comunque autoritativo pur differentemente declinato, dall’orientamento a un provvedere e alla funzione di governo.

Anche se è ben chiaro che si tratta di istituti diversi – per le modalità di svolgimento del relativo potere e per le conseguenze che producono – è utile muoversi in una linea problematica unitaria, che guardi al modo in cui si sono strutturati e/o trasformati alcuni caratteri di ciascuno dei due istituti all’interno dei rispettivi ordinamenti. Anche nel diritto canonico, infatti, la visita è un architra-

---

<sup>62</sup> Così, nel britannico *School Inspection Handbook*, *Handbook for inspecting schools in England* under section 5 of the Education Act 2005, December 2017, p. 5.

<sup>63</sup> *Ivi*: “How schools will be inspected – This contains information about the processes before, during and after the inspection”.

<sup>64</sup> In quest’ambito sono, tra l’altro, intervenute la Direttiva del Dipartimento per la Funzione Pubblica sull’attività di ispezione [Direttiva, 2 luglio 2002; cfr. E. Longo, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri nella prassi più recente*, in S. PAJNO-G. VERDE, *Studi sulle fonti del diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2010, p. 304], le Linee guida in materia di Controlli di Regioni ed Enti locali [art. 14, co. 5 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35, Intesa sancita in Conferenza Unificata nella seduta del 24 gennaio 2013], la Circolare ispezioni INPS [Circolare n. 76/2016, Ricognizione delle istruzioni operative in materia di attività di vigilanza e di procedimento ispettivo], il Regolamento e le Linee guida Anac [Regolamento 9 dicembre 2014 in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi, e Regolamento del 25 novembre 2015, Linee Guida per lo svolgimento delle Ispezioni].

ve dell'amministrazione, amministrazione che proprio a partire dalla centralità della visita periodica, è stata definita amministrazione "deambulatoria" (*ambulatorio*)<sup>65</sup>.

Convergenze e divergenze che intercorrono tra lo strumento della visita nell'ordinamento canonico e quello dell'ispezione negli ordinamenti civili si ricostruiscono più chiaramente nel quadro della ricognizione storica ma anche grazie ad analisi riferite al diritto contemporaneo, alle prassi e nel quadro di una riflessione più propriamente teorica, ordinando una griglia per la comparazione.

Un primo punto degno d'interesse, concerne gli *obiettivi* dell'ispezione/visita canonica. Occorre, in altri termini, chiedersi se prevalga di volta in volta – nella regolazione e nella prassi dello strumento in ciascuno degli ordinamenti – una esigenza conoscitiva, la prospettiva sanzionatoria, oppure quella correttiva e collaborativa.

Un secondo aspetto, riguarda poi la *decisione di procedere* a ispezione/visita canonica, come cioè questa decisione venga assunta (nel quadro o al di fuori di una previa determinazione generale) e come venga formalizzata, eventualmente autorizzata, se sia il risultato di una pianificazione che in qualche modo tiene presente la storia di *compliance* del sottoposto a controllo (come ad esempio, per gli indici di pericolosità fiscale), oppure ancora se l'ispezione/visita sia l'espressione di un accompagnamento costante o se sia, ancora, la risposta a percorsi di denuncia o segnalazione che abbiano evidenziato eventi critici generando l'esigenza di un intervento conoscitivo (prima) e deliberativo (poi).

Ulteriore elemento d'interesse, in vista della comparazione, riguarda il possibile *oggetto* dell'ispezione/visita canonica che può dirigersi nei riguardi di attività, persone, luoghi<sup>66</sup>. A seconda degli oggetti, ovviamente, emergerà una differente rilevanza delle competenze richieste per lo svolgimento dell'attività conoscitiva e dei relativi poteri necessari per la stesura della relazione/documentazione che riferisce circa gli esiti dell'ispezione.

Ancora, in una piattaforma comparativa che riguardi ispezioni e visite canoniche risulta importante ricostruire le diverse *modalità di conduzione*, con particolare attenzione all'esistenza di linee-guida e/o istruzioni elaborate a monte per sostenere gli ispettori/incaricati della visita canonica nel concreto svolgimento della funzione. Allo stesso tempo è importante sapere se (e come) il momento conoscitivo, pur caratterizzato da profili autoritativi, tenda nella prassi a incen-

---

<sup>65</sup> G. LE BRAS, *Les origines canoniques du droit administratif*, cit., p. 401: "Un système d'inspections hiérarchiques devait tenir en haleine tous les fonctionnaires. Le nom même de l'évêque signifie son devoir de surveillance [...] la visite périodique du diocèse [...] sous les Carolingiens, elle l'occasion d'un sorte de gouvernement et l'administration ambulatoire".

<sup>66</sup> Canone 397 CIC: "1. Sono soggetti alla visita ordinaria del Vescovo le persone, le istituzioni cattoliche, le cose e i luoghi sacri che sono nell'ambito della diocesi. 2. Il Vescovo può visitare i membri degli istituti religiosi di diritto pontificio e le loro case solo nei casi espressamente previsti dal diritto".

tivare l'emersione di profili collaborativi tra ispettori e ispezionati o tra visitatori e visitati (aspetto di grande interesse alla luce dei menzionati recenti orientamenti in materia di *cooperative enforcement*).

È importante, poi, che sia indagato anche un altro aspetto, vale a dire le *conseguenze* correlate alle risultanze dell'ispezione/visita canonica, sia in termini di natura (ad esempio, sanzionatoria/premiale) che in termini di necessità (se vi sia discrezionalità riconosciuta in capo agli ispettori/incaricati della visita circa il proseguo dell'*iter*, se vi sia flessibilità delle procedure).

Infine, meritevole di studio è l'aspetto della *valutazione delle risultanze* delle attività di ispezione/visita canonica in termini di ricadute sull'azione di governo e su quella pastorale, con particolare riferimento alla decisione circa possibili interventi di riforma.

Il complesso normativo e le fattispecie di visita nel diritto canonico sono, evidentemente, più limitate di quelle previste dalla enorme legislazione che riguarda le ispezioni negli ordinamenti civili. Nondimeno, ciascuno dei punti della griglia di comparazione può trovare interessanti riscontri, sia nella storia della visita canoniche che nella loro attualità.

Si pensi solo che linee guida per lo svolgimento di visite canoniche erano già adottate nel medioevo<sup>67</sup> e che l'orientamento alla cooperazione nello svolgimento è tuttora un tratto caratterizzante della visita nell'ordinamento canonico.

Nell'ordinamento canonico, poi, accanto alle visite motivate da specifici eventi, vi è una centralità della visita periodica, quale occasione per rinsaldare legami, tanto nel quadro degli statuti delle congregazioni religiose quanto nel caso della visita pastorale<sup>68</sup>. Questo schema sembra oggi essere ripreso – pur in un contesto assai diverso, che meriterebbe di essere approfondito – dal programma di visite presso gli Atenei delle Commissioni di Esperti della Valutazione (CEV) nominate dall'ANVUR<sup>69</sup> in vista dell'accreditamento periodico, allo scopo di “indicare le aree di possibile miglioramento” di atenei e singoli corsi di studio e di “mettere in luce la presenza di buone pratiche”<sup>70</sup>.

Quanto poi alle competenze necessarie per lo svolgimento dell'attività conoscitiva, nella disciplina delle ispezioni regolate dagli ordinamenti civili, la specializzazione è normalmente assicurata dall'esistenza di corpi ispettivi provvisti delle competenze di volta in volta richieste dalle regolazioni settoriali. Nel

---

<sup>67</sup> S. DI PAOLO, *La centralità della visita nella prassi canonica medievale: tipi, oggetti, strumenti*, in questo volume, p. 66 ss.

<sup>68</sup> Compiuta dal Vescovo almeno ogni 5 anni, canone 396 CIC: “1. Il Vescovo è tenuto all'obbligo di visitare ogni anno la diocesi, o tutta o in parte, in modo da visitare l'intera diocesi almeno ogni cinque anni, o personalmente oppure, se è legittimamente impedito, tramite il Vescovo coadiutore, o l'ausiliare, o il Vicario generale o episcopale, o un altro presbitero”.

<sup>69</sup> Art. 9, co. 4, d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19 e artt. 3-4 del D.M. 30 gennaio 2013, n. 47.

<sup>70</sup> <http://www.anvur.it/attivita/ava/accreditamento-periodico/rapporti-anvurdi-accreditamento-periodico>.

caso della visita del Vescovo alle parrocchie questo ha la facoltà di farsi accompagnare da Convisitatori per l'ispezione dei registri parrocchiali o dei luoghi e arredi liturgici e può anche disporre, con il decreto d'indizione che l'Archivista diocesano o l'Economo diocesano svolgano verifiche di archivi, immobili e documentazione amministrativa.

Infine, quanto alle modalità di svolgimento delle ispezioni è ben chiaro che alcuni interventi di regolazione negli ordinamenti civili siano stati giustificati dall'esigenza di contenere possibili arbitri degli ispettori, come nel caso dello Statuto dei diritti del contribuente che all'art. 12 prevede che le ispezioni debbano svolgersi "con modalità tali da arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività" d'impresa o professionali, anche per depotenziare pretesti di estorsione. Nell'ambito del diritto canonico il Vescovo è parimenti chiamato a svolgere la visita pastorale "con la dovuta diligenza" e altresì è tenuto a "non gravare su alcuno con spese superflue"<sup>71</sup>.

#### 4.2. *Convergenze e contaminazioni*

Per contestualizzare l'istituto della visita canonica occorre premettere che questa si radica in un ordinamento strutturato intorno alla persona<sup>72</sup> e in cui l'amministrazione non può che definirsi in chiave relazionale: si è parlato, a tale riguardo, di "un nuovo tipo di normatività, essenzialmente amministrativa, che pone l'uno di fronte all'altro il detentore di un potere e il suo destinatario, in un rapporto che non può essere mediato per intero dalla regola positiva"<sup>73</sup>. La visita canonica è, pertanto, alle persone anche quando queste rivestano ruoli istituzionali, si svolge nell'incontro e con il dialogo, pur non escludendo un controllo di tipo documentale. La visita può essere strumento ordinario e ricorrente oppure speciale e caratterizzato da motivazioni particolari. È comunque indirizzata a rinsaldare legami di conoscenza e fiducia, a ricercare possibilità e soluzioni comunque migliorative.

Alcuni punti di convergenza tra i caratteri dell'ispezione e quelli della visita canonica, si è visto, sono di più immediata evidenza.

In primo luogo, tanto l'ispezione quanto la visita canonica sono strumentali e necessari al Governo dell'istituzione, qualunque sia la concezione di Governo cui ci si riferisce. Delle ispezioni negli ordinamenti civili si è già avuto modo di dire. Quanto alla visita nell'ordinamento canonico questa si inquadra nell'ambito

---

<sup>71</sup> Canone 398 CIC: "Il Vescovo si impegni a compiere la visita pastorale con la dovuta diligenza; faccia attenzione a non gravare su alcuno con spese superflue".

<sup>72</sup> P. GHERRI, *Episkopé e vigilanza amministrativa nell'ordinamento canonico*, in questo volume, p. 85.

<sup>73</sup> P. NAPOLI, *La visita pastorale tra ratio scripta e lex animata*, in questo volume, p. 122.

della vigilanza che, a sua, volta, è espressione del *munus regendi*<sup>74</sup>. Non vi è pertanto dubbio che l'istituto si collochi al vertice dello strumentario per esercitare il governo e anzi che lo stesso governo, nell'ordinamento canonico, si strutturi in termini di presenza inquisitoria<sup>75</sup> e che nella visita pastorale “si mettevano a punto delle tecniche destinate a divenire patrimonio delle future forme di razionalità amministrativa”<sup>76</sup>.

Occorre peraltro osservare che la vigilanza, esplicitamente menzionata da molti canoni del Codice di diritto canonico, è “concetto noto”<sup>77</sup> nonostante la mancanza di una definizione normativa. Allo stesso modo, nella dottrina amministrativistica la vigilanza è categoria dalla definizione opaca, “particolare funzione di controllo”<sup>78</sup>, talvolta identificata con il controllo di legittimità<sup>79</sup> ma di cui sarebbe impossibile una piena identificazione con i controlli o una mera riconduzione alla categoria del controllo<sup>80</sup>. Quella che era apparsa una “più ampia e meno rigorosa nozione di controllo-vigilanza”<sup>81</sup> è stata poi inquadrata come controllo “che è anche regolamentazione”<sup>82</sup>, dove la fonte precettiva delle regole della vigilanza non deriva solo dalle norme (primarie o secondarie) ma anche dalle regolazioni poste del vigilante<sup>83</sup>.

In secondo luogo, ulteriore elemento di convergenza è la conferma della valenza ibrida, della doppiezza delle ispezioni che non costituisce un tratto esclusivo dei soli ordinamenti civili (dove l'ispezione è non di rado occasione di transazioni corrotte) ma che riguarda anche l'ordinamento canonico. La ricostruzione storica ha evidenziato che i “rischi di abuso”<sup>84</sup> nell'esercizio dei relativi poteri sono presenti anche nella prassi delle visite canoniche, con evidenza che si registra già nella letteratura medievistica.

---

<sup>74</sup> Cfr. P. VALDRINI, *Doveri (general) di vigilanza e incarichi (puntuali) di visita nell'ordinamento canonico*, cit., p. 139.

<sup>75</sup> Cfr. P. GHERRI, *Episkopé e vigilanza amministrativa nell'ordinamento canonico*, cit., p. 84.

<sup>76</sup> P. NAPOLI, *La visita pastorale tra ratio scripta e lex animata*, in questo volume, p. 124.

<sup>77</sup> Cfr. P. VALDRINI, *Doveri (general) di vigilanza e incarichi (puntuali) di visita nell'ordinamento canonico*, cit., p. 135.

<sup>78</sup> M. STIPO, *Vigilanza e tutela (diritto amministrativo)* (voce), in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, pp. 6-7.

<sup>79</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 210; critico a tale riguardo S. Valentini, *Vigilanza* (voce), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 705.

<sup>80</sup> S. VALENTINI, *Vigilanza* (voce), cit., pp. 707 e 709.

<sup>81</sup> G. BERTI-N. MARZONA, *Controlli amministrativi* (voce), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 459.

<sup>82</sup> *Ivi*.

<sup>83</sup> S. AMOROSINO, *La funzione amministrativa di vigilanza sulle banche nel nuovo t.u. delle leggi in materia creditizia*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1996, p. 87. Si pensi all'esempio tradizionale della Banca d'Italia ma anche ai regolamenti adottati dalla Consob.

<sup>84</sup> S. DI PAOLO, *La centralità della visita nella prassi canonica medievale: tipi, oggetti, strumenti*, cit., p. 66.

In terzo luogo, il modo di svolgimento delle ispezioni e delle visite nell'ordinamento canonico. A tale riguardo, due appaiono i tratti di convergenza più interessanti: la già richiamata previsione di strumenti di supporto allo svolgimento delle ispezioni/visite canoniche, quali linee guida e manuali d'ispezione e la previsione di un principio di *rationabilitas*, di connessione tra mezzi e fini, nello svolgimento delle ispezioni/visite canoniche, così da limitare i "costi" dei destinatari.

È bene, inoltre, ricordare che la disciplina corrente delle ispezioni negli ordinamenti civili, a tutti i livelli di governo, va muovendosi sempre più verso il recupero di una dimensione personale e relazionale del contatto ispettivo, anche nella chiave della effettività dello strumento e con il fine dell'incremento della *compliance* regolatoria giacché (si è detto) il comportamento umano cambia quando soggetto a controllo tendendo (quando certe condizioni di *fairness* sono rispettate) a una maggiore cooperazione<sup>85</sup>. In ciò si deve evidenziare un tratto significativo di convergenza, nella traiettoria già segnata dall'ordinamento canonico e che oggi porta gli ordinamenti civili a valorizzare anche "the human side of regulation"<sup>86</sup>.

In questo quadro, può facilmente sostenersi che alcuni dei cambiamenti in corso nella disciplina delle ispezioni all'interno degli ordinamenti civili siano in qualche modo anticipati nel diritto canonico: i sistemi di *enforcement* sono riorientati con il progressivo ridimensionamento della deterrenza "associated with incidents or acts of wrongdoing" a favore di strategie di *compliance* le quali emergono "in the context of some degree of personal relationship between the enforcement agent and his clientele"<sup>87</sup>.

Più che di convergenza si può parlare di contaminazione nella direzione inversa, quella che vede innestarsi tratti di amministrazione civile (o secolare) nell'ordinamento canonico. Le amministrazioni delle diocesi sono sempre più frequentemente gravate di oneri di amministrazione che penetrano la prassi amministrativa introducendo adempimenti estranei all'impianto della *routine* amministrativa canonistica, tradizionalmente più agile<sup>88</sup>.

Le ispezioni vanno pertanto maneggiate con cautela<sup>89</sup>. La letteratura che si è occupata del tema conviene sul fatto che il controllo (anche ispettivo) può esse-

<sup>85</sup> Sul punto v. M. ERNEST-JONES-D. NETTLE-M. BATESON, *Effects of eye images on everyday cooperative behavior: a field experiment*, cit., p. 173.

<sup>86</sup> Cfr. sul punto E. ALLAN LIND-C. ARNDT, *Perceived Fairness and Regulatory Policy*, *OECD Regulatory Policy Working Papers No. 6* (OECD 2016) 3.

<sup>87</sup> K. HAWKINS-J.M. THOMAS, *The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies*, in K. HAWKINS-J.M. THOMAS (eds.), *Enforcing Regulation*, Kluwer, Boston, 1984, p. 14.

<sup>88</sup> P. GHERRI, *Episcopé e vigilanza amministrativa nell'ordinamento canonico*, cit., p. 90.

<sup>89</sup> J. JACOBS, *Dilemmas of Corruption Controls*, in C. FIJNAUT-L. HUBERTS (ed. by), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, Kluwer Law International, Dordrecht, 2002, p. 292: "therefore they should carry the label 'use with caution'".

re oggetto di paradossi<sup>90</sup> e produrre effetti collaterali, dando luogo ad occasioni di transazioni illecite, finanche conducendo a diagnosi erronee. Sicuramente, poi, produce dei costi che devono essere valutati. Inoltre, se non condotto secondo modalità procedurali caratterizzate da *fairness*, può essere anche controproducente per la *long-term compliance*<sup>91</sup>.

Così, è importante cogliere la potenzialità dello strumento di porsi al servizio dell'effettività del diritto, tanto negli ordinamenti civili quanto in quello canonico, assicurando la tenuta del tessuto di relazioni di affidamento al centro dell'attività conoscitiva. In questo l'ordinamento canonico, e soprattutto la continuità e durata della sua vigenza, costituiscono per lo studioso di diritto amministrativo degli ordinamenti civili, una vera e propria provocazione. Il tessuto di relazioni è il sostegno, infatti, non solo di un ordinamento come quello canonico – dichiaratamente personalista – ma sempre di più anche gli ordinamenti civili che alla persona devono guardare nella consolidata prospettiva della tutela dei diritti e anche per limitare i costi di transazione<sup>92</sup>, costi che crescono proprio quando le relazioni di fiducia si indeboliscono.

---

<sup>90</sup> Il paradosso del controllo è stato descritto da K. HAWKINS, *Law as Last Resort. Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*, Oxford University Press, 2002, p. 299: “under certain condition the suspension of formal legal action may serve to produce compliant behaviour more effectively than actual enforcement”.

<sup>91</sup> Sul punto TOM R. TYLER, *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, cit., in particolare p. 290, dove la “long-term compliance” è descritta come “more strongly voluntary in character”.

<sup>92</sup> Sull'argomento v. O.E. WILLIAMSON, *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, in “Journal of Law and Economics”, vol. 22, n. 2, 1979, p. 242: “Governance structures which attenuate opportunism and otherwise infuse confidence are evidently needed”.