

**PROCEDIMENTI EUROPEI – EUROPEAN PROCEDURES**

*Collana diretta da:*

Giacinto della Cananea - Diana-Urania Galetta - Jacques Ziller

**Maurizia De Bellis**

# **I poteri ispettivi dell'amministrazione europea**



**G. Giappichelli Editore**

# Introduzione

Sommario: 1. L'oggetto dell'indagine. – 2. Le ispezioni amministrative nella riflessione giuridica. – 3. Ispezioni dell'amministrazione europea, autorità e controllo. – 4. L'impatto sui caratteri del diritto amministrativo europeo. – 5. Il piano dell'esposizione.

## 1. L'oggetto dell'indagine

L'attribuzione di poteri ispettivi ad un'istituzione europea – la Commissione – e in uno specifico ambito – quello della concorrenza – è ben risaltante: com'è noto, poteri di tal tipo caratterizzavano già il primo regolamento in materia, degli anni Sessanta del secolo scorso, e furono poi confermati e potenziati con il Reg. n. 1/2003. Fenomeno ben più recente, e non più circoscritto in relazione ad un solo – seppur trasversale – ambito, quale quello della concorrenza, riguarda la moltiplicazione di tale tipologia di poteri, assegnati non più esclusivamente alla Commissione, ma ad una varietà di organismi, dalle agenzie europee a uffici caratterizzati da diversi gradi di autonomia. Ai poteri attribuiti alla fine degli anni Novanta all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), in vista della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea (Ue), si sono affiancati, durante la prima decade del nuovo millennio, quelli assegnati ad alcune agenzie europee, come quelle competenti in materia di sicurezza aerea e per la pesca. Negli anni successivi alla crisi finanziaria globale, nel contesto di un complessivo rafforzamento dell'architettura istituzionale preposta alla vigilanza, poteri di tal tipo sono stati attribuiti alla Banca centrale europea (Bce) e all'Autorità europea per i mercati e gli strumenti finanziari (Esma).

Le ispezioni dell'amministrazione europea comprendono poteri di ingresso in luoghi generalmente sottratti al pubblico e di acquisizione di informazioni e di documenti (sempre meno contenuti su supporti cartacei e in misura crescente dematerializzati), che possono essere esercitati (anche se non in tutti i settori, come si evidenzierà nel corso dell'indagine) nei confronti di

soggetti privati, in posizione di soggezione. Si tratta, quindi, di poteri che incidono in via unilaterale su diritti fondamentali degli ispezionati, quali l'inviolabilità del domicilio e la segretezza delle comunicazioni. Lo sviluppo dei poteri ispettivi dell'amministrazione europea solleva problemi urgenti di ordine empirico, teorico e sistematico.

Un primo insieme di problemi, al contempo di immediata evidenza empirica e di rilievo sistematico, attiene al *controllo sull'esercizio del potere ispettivo* e alla *tutela dei diritti dei privati* sottoposti ad ispezioni da parte delle amministrazioni europee. In che modo si realizza tale controllo? Si avvale di strumenti di tipo procedimentale? Il sistema giurisdizionale dell'Ue è idoneo a fornire ai privati una tutela soddisfacente? La protezione dei diritti fondamentali dell'ispezionato che risulta dall'insieme degli strumenti procedurali e processuali rispetta non solo i principi comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, ma anche i parametri sovranazionali, quali la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (Cdfue) e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu)?

Agli interrogativi di tipo empirico se ne affiancano altri di carattere teorico, che riguardano i *caratteri* dei poteri ispettivi. Seppur con un certo ritardo, le cui ragioni verranno di seguito ripercorse, nell'ambito del diritto interno la scienza giuridica si è interrogata circa i profili funzionali e strutturali delle ispezioni amministrative. Le interpretazioni tradizionalmente prospettate sono idonee a dar conto dell'attribuzione di tali poteri ad amministrazioni non più nazionali, ma europee, oppure è necessario elaborare nuovi schemi concettuali?

Un terzo insieme di quesiti, di ordine sistematico, attiene all'influenza del fenomeno in esame sullo stesso sviluppo del sistema amministrativo europeo. L'incremento dei poteri di *enforcement* diretto delle amministrazioni europee e, più specificamente, dei poteri di tipo ispettivo è suscettibile di determinare una trasformazione dei tratti caratterizzanti del diritto amministrativo europeo?

Al fine di mettere a fuoco le specificità dell'esercizio di poteri ispettivi nel contesto europeo e di porre le basi per il loro inquadramento teorico, in queste pagine introduttive si prendono le mosse dalle indagini svolte dalla scienza giuridica in ordine alle ispezioni amministrative nell'ordinamento nazionale (*infra*, § 2). Si passerà, poi, a precisare gli interrogativi sui quali si soffermerà l'indagine, sia sotto il profilo del controllo sull'esercizio di tali poteri autoritativi e della tutela del privato (*infra*, § 3), che dell'impatto della moltiplicazione di tali poteri sulle caratteristiche dell'amministrazione europea (*infra*, § 4).

## 2. Le ispezioni amministrative nella riflessione giuridica

Ne *L'ancien regime et la Revolution*, Alexis de Tocqueville portava come esempio della nota tesi per la quale l'accentramento amministrativo sarebbe un prodotto dell'antico regime il «corpo dei ponti e delle strade», vero agente del governo centrale in materia di lavori pubblici, e rilevava come parte integrante di tale corpo fossero gli «*ispettori* che ogni anno percorrono in lungo e in largo la Francia»<sup>1</sup>. Nell'esaminare le funzioni degli intendenti, poi, precisava che, poiché questi ultimi «non bastavano a vigilare sull'applicazione di tante regole», erano coadiuvati da «*ispettori generali dell'industria*»<sup>2</sup>. L'attività ispettiva, quindi, emerge come un tratto caratterizzante la fase di formazione del diritto amministrativo, nella Francia del XIX secolo<sup>3</sup>.

Benché si tratti di strumento assai risalente, il tema delle ispezioni è stato a lungo trascurato dalla scienza giuridica. Inizialmente, in relazione alle ispezioni si rinvenivano sporadici passaggi all'interno di opere di teoria generale<sup>4</sup>, manuali<sup>5</sup>, trattati<sup>6</sup>, o in analisi dedicate a temi contigui, che se ne

<sup>1</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Regime et la Révolution*, trad.it., Utet, Torino, 1969, p. 645.

<sup>2</sup> Ivi, p. 647.

<sup>3</sup> Per una critica alla tesi di Tocqueville, che mette in luce la discontinuità tra istituzioni dell'Antico e del Nuovo Regime, S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in ID. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, p. 1 ss., sul punto pp. 10-11, ora anche in ID., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 14. Sulla necessità di distinguere tra gli apparati pubblici dell'antichità e, invece, il processo di formazione del diritto amministrativo nella Francia del XIX secolo, S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000, p. 25; che in epoca antica esistessero meri frammenti di una disciplina amministrativa, scisse da un sistema di diritto amministrativo, che si formerebbe invece nella Francia dell'età moderna, è sostenuto anche da M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, III ed., Giappichelli, Torino, 2017, pp. 4-8. È tuttavia possibile rinvenire esempi di ispezioni doganali e tributarie persino nell'antica Grecia e nell'antica Roma: si v. F. BLANC, *Inspections reforms: why, how and with what results*, Oecd, 2012, p. 4.

<sup>4</sup> G.D. ROMAGNOSI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1814, p. 85; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Cedam, Padova, 1935, pp. 374-380; F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, III ed., Soc. Ed. del Foro italiano, Roma, 1951, pp. 280-282.

<sup>5</sup> Si v. M.S. GIANNINI, *Lezioni*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 286; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1958, vol. I, p. 266; P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo. Vol. II – La funzione amministrativa*, Cedam, Padova, 1955, vol. II, pp. 83-92.

<sup>6</sup> Nell'ambito del primo trattato di diritto amministrativo curato da Vittorio Emanuele Orlando, se ne occupano, in via incidentale, U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italia-*

occupano in via incidentale<sup>7</sup>. Agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso, Stelio Valentini lamentava «una vera colpa di omissione da parte della nostra scienza giuspubblicistica»<sup>8</sup>; a un quarto di secolo di distanza, nella revisione di tale opera, osservava ancora la «insufficiente attenzione da parte della dottrina amministrativistica, che si è cimentata con questo argomento in modo occasionale o collaterale», con interventi che hanno riguardato «singoli tipi positivi di ispezione piuttosto che il tentativo di ricostruzione di una figura unitaria di atto e procedimento ispettivo»<sup>9</sup>.

Le ragioni di tale lacuna sono state indicate nella nota influenza della dottrina privatistica sullo studio degli atti amministrativi<sup>10</sup>. Inizialmente, la scienza amministrativistica italiana, seguendo peraltro l'esempio di quella tedesca, fu indotta a ricostruire l'atto amministrativo per analogia rispetto al negozio giuridico privato<sup>11</sup>. Di conseguenza, l'attenzione si concentrò su

---

no, vol. II, tomo 2, Società Editrice Libreria, Milano, 1915, p. 607 ss., e G.A. VANNI, *L'organizzazione degli uffici finanziari*, in *op. ult. cit.*, vol. IX, 1902, p. 1135 ss.

<sup>7</sup> Riferimenti in materia si rinvengono in O. RANELLETTI, *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in *Arch. dir. pubbl.*, I, 1902, pp. 166-186, ora in *Scritti scelti*, Napoli, 1992, vol. V, p. 43 ss., sul punto pp. 49, 50 e 54; A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1942, pp. 134 e 228-9; U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Cedam, Padova, 1964, p. 322 ss.; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 251 e 256; V. BACHELET, *L'attività tecnica nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 101-103.

<sup>8</sup> Il riferimento è a S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, Edizioni dell'Università, Chieti, 1971, p. 20.

<sup>9</sup> S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 16 e x-xi.

<sup>10</sup> S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 20. In senso adesivo, F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese. Analisi teorica e diritto positivo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 12.

<sup>11</sup> Sono frutto di tale impostazione dommatica le pagine di F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1914, p. 543 ss.; S. TRENTIN, *L'atto amministrativo. Contributi allo studio della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione*, Athenaeum – Società editrice romana, Roma, 1915, in particolare pp. 35-140; A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Athenaeum – Società editrice romana, Roma, 1915, in particolare pp. 6-16 e 23-44. Ad avviso di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed., Giuffrè, Milano, 1993, p. 240, l'influenza determinante in tal senso è stata quella di K. KORMANN, *System de reechtsgeschaftlihen Staatskarte [Sistema degli atti negoziali dello Stato]*, Springer, Berlino, 1910, rist. Scientia Verlag, Aalen, 1962. In tal senso anche B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., Pt. gen., II, p. 797 ss., sul punto p. 801. In generale, sull'influenza tedesca sulla scienza amministrativistica italiana, A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009, in particolare pp. 52-62.

problemi quali gli elementi dell'atto (in particolare, la causa e i motivi), e si affermò la tendenza ad adottare classificazioni anche esse ispirate a quelle privatistiche<sup>12</sup>. In questo quadro, la scienza giuridica tese a concentrarsi sulle dichiarazioni di volontà, dal novero delle quali erano escluse le ispezioni, tradizionalmente inquadrata tra gli atti dichiarativi, e cioè dichiarazioni di scienza<sup>13</sup>. Il ritardo nell'approfondimento dedicato alle ispezioni, quindi, costituisce il riflesso di una più ampia vicenda dell'evoluzione del pensiero giuridico<sup>14</sup>.

È a partire dagli anni Sessanta che si registrano significativi contributi di carattere sistematico in materia di ispezioni amministrative<sup>15</sup>. Tuttavia, tali

---

<sup>12</sup>M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, 1959 ad vocem, ora in ID., *Scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2004, p. 525 ss., in particolare p. 532, e B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, cit., sul punto p. 801.

<sup>13</sup>S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 20. Sulle ragioni di tradizionale disinteresse della scienza giuridica per gli atti dichiarativi e sulla loro rilevanza, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 471-2.

<sup>14</sup>In tal senso, S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., p. 19. Per l'influenza dello schema del negozio privato sulla formazione della teoria dell'atto e del provvedimento amministrativo, M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, cit., in particolare p. 532, e ID., *Diritto amministrativo*, cit., pp. 238-241. Sulla crisi della ricostruzione dell'atto amministrativo quale negozio giuridico e sull'elaborazione della teoria del provvedimento, F. G. SCOCA, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995, p. 1 ss.

<sup>15</sup>Un primo inquadramento delle ispezioni nell'ambito dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione è in F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967; in tale contesto, tuttavia, le ispezioni sono esaminate insieme agli altri strumenti di conoscenza della pubblica amministrazione. La prima opera dedicata in modo specifico alle ispezioni è il volume di G. ZACCARIA, *L'ispezione amministrativo-contabile. Profilo sistematico e analisi funzionale*, Tipografia Editrice Romana, Roma, 1969, di taglio in larga parte pratico.

Punto di riferimento per le successive indagini sul tema, per il grado di approfondimento sistematico, è lo studio del 1971 di S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit.; l'opera è stata rivista a distanza di più di venticinque anni dallo stesso A., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit. Tra le riflessioni successive in materia, si segnalano M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, p. 1111 ss.; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 1999 e ID., *Studio dell'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 2020. Più di recente, con riguardo alle sole ispezioni sulle imprese, M. PASSALACQUA, *Le ispezioni economiche. Tipologie, procedimenti e approcci sistematici*, Cedam, Padova, 2005, e F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., *passim*. Di respiro meno ampio, oltre a S. VALENTINI, *Ispezione (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972, p. 935 ss., si v. i contributi di G. LANDI, *Ispezioni ed inchieste amministrative*, in *Enc. giur.*, vol. XVII,

riflessioni divergono in modo significativo sia sugli aspetti *strutturali*, che su quelli *funzionali* delle ispezioni. In questa sede, ci si limiterà a fornire le coordinate essenziali dei differenti percorsi argomentativi; coordinate che si presentano utili per impostare l'indagine sui poteri ispettivi dell'amministrazione europea. Solo al termine della presente indagine sarà possibile verificare quale schema concettuale elaborato dalla scienza giuridica meglio si presti ad inquadrare i poteri ispettivi dell'amministrazione europea, ovvero se sia necessario approntare paradigmi diversi (*infra*, cap. IV).

Circa le ispezioni sono state prospettate diverse classificazioni, che utilizzano criteri differenti, come quello dell'oggetto (in base al quale sono state distinte, ad esempio, tra ispezioni amministrative, contabili o tecniche), o della periodicità (tra ordinarie e straordinarie)<sup>16</sup>. La distinzione di maggior rilievo, tuttavia, è tra ispezioni "interne" ed "esterne", che si basa sul rapporto tra ispezionante e ispezionato. Tradizionalmente, le ispezioni "interne" sono state identificate come quelle interorganiche, riferendosi in tal modo a quelle esercitate da un organo di un ente pubblico nei confronti di un altro organo del medesimo ente pubblico, mentre quelle "esterne", o intersoggettive, sono quelle svolte da un ente pubblico nei confronti di qualunque diverso soggetto di diritto. Interpretata in tal modo, tuttavia, tale bipartizione rende necessaria un'ulteriore distinzione tra due differenti categorie di ispezioni esterne: quelle che hanno per oggetto uffici di altri rami della stessa amministrazione e quelle che, invece, hanno per oggetto soggetti del tutto esterni all'amministrazione<sup>17</sup>. In questo senso, si comprende l'interpretazione più ampia data di recente alla bipartizione tra ispezioni interne ed

---

1989; A. DEGLI ESPOSTI, voce *Ispezioni ed inchieste*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 588; R. TOMEI, *Ispezione amministrativa*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, 1999, p. 1 ss.

<sup>16</sup> Si v. S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 26 e ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., pp. 26-7; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 58, e ID., *Studio dell'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 105; R. TOMEI, *Ispezione amministrativa*, cit., p. 1.

<sup>17</sup> Si v. R. TOMEI, *Ispezione amministrativa*, cit., p. 1 ss., in particolare p. 3; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 44, e ID., *Studio dell'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 106; G. D'AURIA, *Ispettorato. Nozione e profili generali*, in *Enc. giur., ad vocem*, p. 2. *Contra*, G. LANDI, *Ispezioni ed inchieste amministrative*, cit., p. 2, considera tra le ispezioni interorganiche anche quelle in cui l'ispezionato non costituisce organo della medesima amministrazione dell'ispezionante. S. VALENTINI, invece (*Le ispezioni amministrative*, cit., p. 26 e ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., pp. 26-7) si limita a dare per acquisita la distinzione tra ispezioni interne ed esterne, senza definirla.

esterne, intendendo con le prime tutte quelle attività di indagine che rimangono all'interno dell'amministrazione, e, invece, per ispezioni esterne, quelle che coinvolgono l'operato di soggetti esterni all'amministrazione<sup>18</sup>.

Passando ai profili strutturali, un punto centrale di dibattito nella riflessione giuridica attiene alla *natura giuridica* delle ispezioni: a chi ritiene che esse costituiscano delle mere operazioni materiali, si contrappone chi sostiene che configurino degli atti amministrativi. Secondo la prima ricostruzione, sarebbe l'*ordine* con il quale si dispone l'ispezione ad avere natura di atto amministrativo, caratterizzato da autoritatività: in tale ottica, l'obbligo dell'ispezionato discenderebbe dall'ordine di ispezione, mentre l'attività ispettiva sarebbe l'attività materiale che dà esecuzione a tale atto<sup>19</sup>. Tale tesi è stata successivamente confutata osservando che gli ordini di ispezione non hanno come destinatari i soggetti sottoposti all'ispezione, ma gli uffici cui viene dato l'incarico di procedere all'ispezione: sarebbero, quindi, *atti organizzativi*, con valenza esclusivamente *interna*<sup>20</sup>. Secondo questo secondo orientamento, le ispezioni non costituirebbero delle mere operazioni materiali, ma configurerebbero di per sé degli atti amministrativi<sup>21</sup>, e la soggezione del privato non nascerebbe dall'ordine di ispezione, ma direttamente

---

<sup>18</sup> M. PASSALACQUA, *Le ispezioni economiche*, cit., p. 3.

<sup>19</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., pp. 44 e 111. Identificano le ispezioni come semplici operazioni materiali anche P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 83, G. ZACCARIA, *L'ispezione amministrativo-contabile*, cit., pp. 28-30, e F. NISPI LANDI, *L'ispezione amministrativo-contabile*, in *Funz. amm.*, 1985, p. 943 ss., in particolare p. 956. Qualifica gli ordini come atti amministrativi autoritativi anche R. PEREZ, *L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 1371 ss., sul punto pp. 1373 e 1376.

<sup>20</sup> S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 30, e ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., pp. 33-34.

<sup>21</sup> La tesi è stata elaborata per primo da S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., pp. 24-25 e 32-33, e da questi confermata in ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., p. 36: «Il discorso fin qui condotto ha permesso intanto di affermare la natura di atto amministrativo propria dell'ispezione, negando che essa si risolva in un puro compimento di operazioni materiali». L'ispezione costituisce atto giuridicamente rilevante caratterizzata da un tratto autoritativo qualora incida sulla sfera giuridica altrui anche secondo M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 487 ss. Un'ulteriore distinzione è quella per la quale le ispezioni costituirebbero un atto «continuato», in ragione della pluralità di comportamenti materiali che lo compongono: si v. M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, cit., in particolare p. 1114; P. BODDA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, III ed. 1954, p. 151, mentre per A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., pp. 228-9, l'ispezione un atto semplice, laddove l'inchiesta è un atto continuato.

dalla legge<sup>22</sup>. Accanto all'alternativa di fondo appena indicata – ordini di ispezione come atti e attività ispettiva come operazioni materiali *versus* ordini come atti interni e ispezioni come atti amministrativi –, vi sono posizioni intermedie ed elaborazioni ulteriori. Ad esempio, vi è chi ha definito le ispezioni come un «complesso di atti e operazioni», rinunciando ad identificare una netta linea distintiva<sup>23</sup>, mentre altri hanno dato rilievo alla relazione che conclude l'ispezione, ritenendo che essa costituisca un atto con funzione conoscitiva<sup>24</sup>. Un'ulteriore distinzione concerne la possibilità di attribuire o meno alle ispezioni natura di provvedimento amministrativo, alternativa la cui implicazioni pratiche sono significative, perché ad essa viene collegata l'autonoma impugnabilità o meno delle ispezioni<sup>25</sup>.

Un terzo aspetto dibattuto nella riflessione giuridica in materia di ispezioni attiene alla possibilità di identificare o meno un *procedimento ispettivo*, e, in caso di risposta affermativa, se quest'ultimo sia un sub-procedimento ovvero se abbia una propria autonomia. Alcuni studiosi ritengono che le ispezioni costituiscano degli atti che si collocano nella fase istruttoria di un procedimento finalizzato all'emanazione di un provvedimento distinto dalle ispezioni stesse (ad esempio, sanzionatorio), senza però che si configu-

---

<sup>22</sup> S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., pp. 30-31 e ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., pp. 33-34. La scelta tra le due tesi – ricostruzione delle ispezioni amministrative come mere operazioni materiali o come atti – dipende in larga parte «dal confine che si traccia tra le due nozioni», e cioè se si ammette che un «complesso di operazioni» che presenti un «valore giuridico unitario indipendente dalle singole operazioni» sia un atto amministrativo, o meno: S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 25. L'A. stempera ancora maggiormente la contrapposizione tra le due tesi nell'edizione successiva del volume: ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., pp. 24-5, ove si osserva che «L'antinomia è in realtà solo apparente, perché la scelta per l'una o per l'altra soluzione dipende dai confini che si tracciano tra i due ordini di nozioni».

<sup>23</sup> In tal senso G. LANDI, *Ispezioni ed inchieste amministrative*, cit., p. 1.

<sup>24</sup> Si v. V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., pp. 83-103, e ID., *Studio dell'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 158 ss. Pone l'accento sulla relazione ispettiva quale atto anche A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Jovene, Napoli, 1989, p. 637, ad avviso del quale, al contrario delle inchieste – procedimenti di indagine condotti da organi *ad hoc* – che culminerebbero sempre in un atto ricognitivo, le ispezioni «possono culminare in un atto ricognitivo o esaurirsi in se stesse».

<sup>25</sup> A favore, si v. S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 125 e ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., p. 158; M. PASSALACQUA, *Le ispezioni economiche*, cit., sul punto pp. 347 e 351. *Contra*, F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., p. 213. Più ampiamente *infra*, cap. IV, § 2.1.

ri un apposito procedimento che si innesta nel procedimento principale<sup>26</sup>. Altri, invece, identificano la sussistenza di un sub-procedimento<sup>27</sup> o ancora di un procedimento ispettivo (benché non vi sia poi uniformità di vedute circa la delimitazione delle diverse fasi)<sup>28</sup>. Le diverse ipotesi non sono necessariamente alternative: vi è infatti chi ritiene che le ispezioni possano in alcuni casi configurare un atto istruttorio, e in altri integrare un procedimento. Secondo Massimo Severo Giannini, ad esempio, le ispezioni possono essere «atti istruttori di procedimenti, procedimenti di atto di procedimento, procedimenti autonomi»<sup>29</sup>.

Il riconoscimento di un autonomo procedimento ispettivo si ricollega di frequente alla *funzione* attribuita alle ispezioni: coloro che riconoscono alle ispezioni una funzione *conoscitiva*, identificano un procedimento ispettivo che si conclude con un'acquisizione di scienza<sup>30</sup>; laddove invece siano intese come strumentali all'esercizio di una funzione di *controllo*, le ispezioni integrerebbero un sub-procedimento nell'ambito di un procedimento volto all'emanazione di un provvedimento di controllo<sup>31</sup>. La correlazione tra procedimento e funzione è alla base anche della prospettiva di chi, operando una distinzione tra funzione di controllo e funzione di *vigilanza*, ritiene poi che nel caso delle prime si abbia sempre un sub-procedimento, mentre che per le seconde si configuri un procedimento autonomo<sup>32</sup>.

Un ultimo nodo affrontato dalle elaborazioni scientifiche in tema di ispe-

---

<sup>26</sup> In tal senso M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 225. Ad avviso di F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., p. 214, le ispezioni, definite quali azioni materiali esecutive, avrebbero «carattere procedimentale», ma non nel senso di affermare che «siano o possano avere natura di procedimento, bensì che siano inserite in una struttura procedimentale, collocandosi precisamente nella fase istruttoria».

<sup>27</sup> V. TENORE, *Studio dell'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., pp. 106 e 110 ss.

<sup>28</sup> Così G. LANDI, *Ispezioni ed inchieste amministrative*, cit., pp. 2-3 e M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, cit., pp. 1120-1. Più ampiamente sulle differenze tra le due impostazioni, *infra*, cap. IV.

<sup>29</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 487. In senso adesivo, M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 1122.

<sup>30</sup> S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, 1971, cit., p. 24.

<sup>31</sup> V. TENORE, *Studio dell'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., pp. 16, 52 e 109 ss.

<sup>32</sup> M. PASSALACQUA, *Le ispezioni economiche*, cit., pp. 354, 359 (nota 942) e 360 (ove si osserva che, nel caso delle ispezioni di vigilanza, «l'ispezione non dà più vita ad un subprocedimento, bensì ad un procedimento autonomo»).

zioni attiene al loro *fondamento*. Secondo la teoria risalente della *potestas inspiciendi suprema*, la potestà ispettiva sarebbe implicita: non sarebbe necessaria una base normativa specifica, poiché sarebbe «naturale che, quando si dà ad un'autorità il potere di svolgere una data attività, compiere un dato servizio o una data funzione, è necessario riconoscerle anche la facoltà di accertare direttamente gli elementi di fatto, di cui la conoscenza essa può ritenere necessaria per un adeguato svolgimento di quell'attività»<sup>33</sup>. Tale teoria è stata successivamente criticata, come chiaramente influenzata da un'impostazione illiberale<sup>34</sup>. In ragione dell'incidenza dell'attività ispettiva sulla sfera giuridica dei terzi, si è invece riconosciuto come sia necessaria un'espressa attribuzione normativa<sup>35</sup>. Un'unica eccezione sarebbe ammessa nel caso delle ispezioni interne: in tal caso, non sarebbe necessaria una specifica norma attributiva del potere, perché la potestà ispettiva sarebbe inerente ad una posizione organizzativa<sup>36</sup>. Ancora, è stato rilevato che, dato che le ispezioni non costituiscono l'unico strumento a disposizione delle pubbliche amministrazioni per acquisire conoscenze, «in un'amministrazione democratica, anzi, deve essere dato un rilievo sempre maggiore alle forme di acquisizione e circolazione della conoscenza che si realizzano secondo metodi non autoritativi, sia nell'ambito dell'amministrazione, che tra questa e i cittadini»: ne consegue che non solo i poteri ispettivi debbano es-

---

<sup>33</sup> O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XIV ed., parti II-IV, Giuffrè, Milano, 1954, p. 490; si v. anche ID., *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, cit., p. 166 ss. In tal senso anche U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, cit., p. 694: «Indipendentemente da queste particolari disposizioni relative ai singoli casi, si appartiene all'autorità di controllo un generico *potere inquirente*, cioè una facoltà di assumere tutte le notizie opportune intorno a quei fatti che formano oggetto del controllo [...]. Un siffatto potere, così inteso, è implicito in quello di porre in essere una qualsiasi attività produttiva di effetti giuridici e si appartiene pertanto a tutti gli organi dello Stato». In senso analogo anche P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 83, per il q. «in senso ampio tutti gli organi amministrativi potrebbero essere chiamati ispettori, in quanto un *inspicere*, cioè un rendersi conto delle circostanze, è un necessario presupposto logico di ogni operazione».

<sup>34</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., p. 40, e S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 53.

<sup>35</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., p. 41; per la verità, l'a. ammette anche che eccezionalmente il potere possa essere implicito: «Noi propendiamo, comunque, per ritenere che l'amministrazione possa interferire con la sfera giuridica altrui per procurarsi delle informazioni solo quando l'ordinamento lo consenta, attribuendole, in modo espresso, o, eccezionalmente, implicito, un potere».

<sup>36</sup> S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., pp. 66-8.

sere espressamente previsti, ma debbano anche rispettare il principio di proporzionalità<sup>37</sup>.

La riflessione giuridica sulle ispezioni amministrative, quindi, si sviluppa con un ritardo significativo, dovuta all'inquadramento delle ispezioni tra gli atti dichiarativi, oggetto tradizionalmente di minore attenzione da parte della scienza giuridica, in ragione della ben nota influenza del diritto privato. A partire dagli anni Sessanta, l'elaborazione dottrinale si arricchisce di una pluralità di contributi, senza che però siano raggiunti approdi del tutto condivisi né circa i profili funzionali (contrapposizione tra funzione conoscitiva e di controllo, e ulteriore distinzione tra quest'ultima e funzione di vigilanza), né quelli strutturali (individuazione della linea distintiva tra atti e operazioni, natura provvedimento o meno dell'attività ispettiva o dell'ordine di ispezione). A tali incertezze contribuisce l'assenza, nel nostro ordinamento, di una disciplina generale che regoli limiti, criteri e modalità delle ispezioni amministrative, al contrario di quanto avviene per quelle giudiziali<sup>38</sup>. Per quanto attiene al fondamento, se viene rigettata la tesi della *potestas inspiciendi suprema*, rimane incerta l'estensione dell'applicazione del principio di legalità alle ispezioni (in particolare, se quelle interne, che abbiano oggetto un'amministrazione anziché un privato, non richiedano una specifica base normativa, trovandosi il loro fondamento all'interno di un dato rapporto organizzatorio).

Nel corso dell'analisi, si indicherà quale delle prospettive teoriche appena

---

<sup>37</sup> M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, cit., pp. 1132-3.

<sup>38</sup> Punto di riferimento per la disciplina delle ispezioni del giudice civile sono gli artt. 118 e 258-262 c.p.c., mentre per quelle del giudice penale la disciplina è contenuta agli artt. 244-246 c.p.p. Per un inquadramento della disciplina processualcivilistica, si v. G. TRISORIO LUZZI, *Ispezione nel processo civile*, in *Dig. civ.*, X, Torino, 1993, p. 188; A. MASSARI, *Ispezione giudiziale*, in *Nss. Dig. It.*, IX, Torino, 1963, p. 186; A. FINOCCHIARO, *Ispezione giudiziale (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1972, p. 948; G. BALENA, *Ispezione giudiziale (dir. proc. civ.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989; C. MANDRIOLI-A. CARATTA, *Diritto processuale civile*, Torino, Giappichelli, XXIV ed. 2015, vol. II, pp. 305-309; D. VOLPINO, *L'ispezione nel processo civile*, Milano, Giuffrè, 2012. Sulle ispezioni nel giudizio penale, F. DEAN, *Ispezione giudiziale (II. dir. proc. pen.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989; P. FELICIONI, *Le ispezioni e le perquisizioni*, Milano, Giuffrè, 2012 e ID., *Ispezioni*, in P. FERRUA-MARZADURI-G. SPANGHER (a cura di), *La prova penale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 637 ss.

In senso contrario all'estensione analogica della disciplina processualistica alle ispezioni amministrative, S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., pp. 81-9 e ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., pp. 103-113; V. TENORE, *Studio dell'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 174. Più ampiamente sulla disciplina costituzionale delle ispezioni e sulla distinzione rispetto alle perquisizioni, *infra*, cap. II, § 4.2.

tratteggiate appaia maggiormente idonea a cogliere le specifiche caratteristiche delle ispezioni europee; oppure se l'inquadramento della disciplina di queste ultime renda necessaria l'elaborazione di nuovi schemi concettuali. Nell'ambito delle ispezioni dell'amministrazione europea, è possibile distinguere un atto amministrativo, o si tratta di semplici operazioni materiali? Una particolare attenzione sarà dedicata alla decisione di accertamento, che si colloca a monte dell'attività ispettiva e il cui contenuto è precisato in modo analitico dalla disciplina europea. Si tratta di un atto equivalente all'ordine di ispezione nell'ambito del diritto interno, oppure presenta caratteristiche differenti? Si tratta di un atto immediatamente impugnabile ed entro quali limiti? È possibile identificare un *procedimento* ispettivo? Quale delle prospettive prima indicate dà conto della *funzione* di tali ispezioni? Hanno una finalità conoscitiva, di controllo o di vigilanza? Oppure è possibile precisare in modo ancora differente la funzione che esse svolgono nel contesto dell'ordinamento dell'Ue? Infine, l'attribuzione di poteri ispettivi all'amministrazione europea rispetta il principio di proporzionalità?

Per un verso, quindi, l'analisi terrà conto di, e cercherà di fornire delle soluzioni a, interrogativi teorici con i quali la scienza giuridica si è cimentata con difficoltà e che, in relazione all'esercizio di tali poteri da parte dell'amministrazione europea, possono richiedere adattamenti. Per altro verso, di tali elaborazioni l'analisi si avvarrà per affrontare problemi empirici e questioni sistematiche che, con la trasmigrazione di tali poteri nel diverso contesto europeo, emergono con urgenza, e i cui contorni ci si appresta ora a definire con maggior precisione.

### 3. Ispezioni dell'amministrazione europea, autorità e controllo

Il potere di esigere, sotto la minaccia di sanzioni, la comunicazione di informazioni e l'accesso a fascicoli e locali costituisce un'ingerenza del pubblico potere, con la quale esso incide in via unilaterale su diritti fondamentali dell'ispezionato quali l'inviolabilità del domicilio. Pur nella varietà di ricostruzioni elaborate dalla scienza giuridica italiana in materia di ispezioni, prima rammentate, non è mai stato messo in discussione che esse determinino un intervento autoritativo dei pubblici poteri, rispetto al quale il privato è in una posizione di soggezione<sup>39</sup>. Nelle prime riflessioni scientifiche sui po-

---

<sup>39</sup> Già F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., p. 40, distin-

teri ispettivi dell'amministrazione europea è stato osservato come sia ad essi applicabile il tradizionale paradigma del rapporto autorità-libertà<sup>40</sup>, ovvero come essi costituiscano manifestazione di *puissance publique*<sup>41</sup>.

Riservandoci di esaminare più ampiamente nel prosieguo in che modo avvenga, nell'ordinamento dell'Ue, l'incidenza dei poteri ispettivi sui diritti del privato (*infra*, cap. II), ciò che preme porre in rilievo sin d'ora è che detta incidenza fa emergere con urgenza il problema del controllo sull'esercizio di tali poteri autoritativi e della tutela dell'ispezionato<sup>42</sup>.

Secondo le tradizioni costituzionali degli Stati membri, l'ingerenza pubblica sulla sfera privata è legittima solo in presenza di talune specifiche condizioni, di tipo sostanziale (come la riserva di legge) e procedurale<sup>43</sup>. L'inviolabilità del domicilio è altresì riconosciuta da parametri di ordine sovranazionale, quali la Cdfue e la Cedu, che però prendono in considerazione requisiti e principi non del tutto analoghi rispetto a quelli propri delle Costi-

---

gue, nell'ambito dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, gli atti – e l'esempio portato è appunto quello delle ispezioni – «che incidono nella sfera di terzi»; G. ZACCARIA, *L'ispezione amministrativo-contabile*, cit., p. 26, pur anch'egli inquadrando le ispezioni nell'ambito dell'attività conoscitiva, sottolinea come siano «estrinsecazione di [...] supremazia», mentre R. PEREZ, *L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione*, cit., pp. 1373 e 1376 ss. distingue nettamente l'acquisizione di notizie a mezzo di atti autoritativi. Secondo S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 61, «[i] carattere autoritario proprio dell'ispezione [...] ha una funzione definitiva dell'ispezione, sicché l'incidenza nella sfera giuridica altrui è essenziale all'ispezione, ed anzi le dona essa sola identità giuridica» (in senso del tutto analogo ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, cit., p. 74). In senso adesivo, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 488, e M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, cit., pp. 1112-3 (ove l'ispezione viene definita come un'«attività conoscitiva dotata di particolare incisività», e cioè in grado di incidere sulla sfera giuridica altrui); R. TOMEI, *Ispezione amministrativa*, cit., p. 1 (che definisce l'ispezione come «un'acquisizione di scienza che si realizza in forma autoritativa»; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. xi (ove si fa riferimento all'«ontologico carattere autoritativo» dell'ispezione); F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, cit., in particolare pp. 187-192.

<sup>40</sup> B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 909 ss., sul punto p. 923.

<sup>41</sup> Si v. J.B. AUBY, *Le pouvoirs d'inspections de l'Union européenne*, in *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 2006, p. 132 ss., trad. it., *I poteri ispettivi dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 353 ss., sul punto p. 365.

<sup>42</sup> B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, cit., p. 923.

<sup>43</sup> Si v. G. DELLA CANANEA, *The European Union and the "Legitimate Use of Force": Administrative Inspections and Legal Safeguards*, in L. JACOBS-S. BAIGLAY (a cura di), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes*, Ashgate, London, 2013, p. 167 ss.

tuzioni degli Stati membri: ad esempio, non vi è un riconoscimento specifico della riserva di giurisdizione, che invece costituisce condizione perché la lesione dell'inviolabilità del domicilio sia legittima secondo numerose tradizioni costituzionali, ma vi è una particolare attenzione per la *proporzionalità* dell'ingerenza pubblica sulla sfera privata rispetto alle finalità di interesse pubblico perseguite (*infra*, cap. II).

Quali sono i parametri sostanziali e procedurali del controllo sui poteri ispettivi delle amministrazioni europee? L'attuale disciplina normativa è in linea con tali parametri? Ad esempio, qual è l'estensione del diritto di difesa dell'ispezionato? Sono ammesse le ispezioni "a sorpresa" – c.d. *dawn raids* – ed entro quali limiti? Laddove si ritenga l'effetto sorpresa necessario a garantire l'efficacia delle ispezioni, quali strumenti di difesa devono essere garantiti *ex post*? L'ispezionato ha il diritto al silenzio, oppure ha un obbligo di cooperazione? E qual è eventualmente il confine di quest'ultimo obbligo, tale da evitare che sia leso il diritto a non autoincriminarsi? I rapporti tra l'ispezionato e il proprio legale sono coperti dal *legal professional privilege*, oppure ciò non vale, quando il legale è un *in house counsel*?

Anche sul piano del controllo giurisdizionale sul potere ispettivo, gli interrogativi sono molteplici<sup>44</sup>. Si è accennato, e si chiarirà più ampiamente nel corso della trattazione (*infra*, cap. III), che uno dei principi ricorrenti nella disciplina nazionale è quello per il quale l'ingerenza pubblica sul diritto fondamentale all'inviolabilità del domicilio, per essere legittima, debba essere preventivamente autorizzata da un giudice. Nel contesto dell'Ue, la necessità di conservare il controllo di legittimità sugli atti degli organi europei ha indotto la Corte di Giustizia, sin da alcune pronunce risalenti in materia di concorrenza, a delimitare il perimetro del sindacato *ex ante* del giudice nazionale; tale soluzione ha successivamente trovato riconoscimento a livello normativo ed è stata estesa anche a settori differenti. I limiti al controllo giurisdizionale preventivo si presentano condivisibili, oppure, a fronte dell'estensione dei poteri ispettivi a settori diversi dalla concorrenza, richie-

---

<sup>44</sup> Sulle caratteristiche del sistema giurisdizionale dell'Ue, G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI (a cura di), *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 319 ss.; M.P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 379 ss.; G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, in M.P. CHITI-M. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, II ed. 2007, p. 697 ss.; B. MARCHETTI, *Il sistema integrato di tutela*, in L. DE LUCIA-B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 197 ss.

derebbero un ripensamento? Inoltre, secondo l'interpretazione elaborata dalla Corte di Strasburgo, in assenza di controllo giurisdizionale *ex ante* sulle ispezioni, è necessario che il controllo *ex post* presenti specifiche e stringenti caratteristiche. Il controllo giurisdizionale della Corte di Lussemburgo sulle ispezioni rispetta i requisiti indicati dalla Corte Edu? Vi sono differenze nel tipo di controllo giurisdizionale successivo esercitato dalla Corte di Giustizia, a seconda dei settori in esame?

Alcuni dei problemi appena esposti – ad esempio, i limiti del controllo giurisdizionale a fronte dell'ampiamiento dei poteri ispettivi delle amministrazioni europee – hanno, oltre che urgenza empirica, in ragione degli effetti sull'ampiezza della tutela per l'ispezionato, anche delle ricadute di tipo sistematico: ovvero sui caratteri del diritto amministrativo europeo.

#### 4. L'impatto sui caratteri del diritto amministrativo europeo

In uno scritto degli anni Sessanta, Massimo Severo Giannini negava che ricorresse nell'ordinamento comunitario la contrapposizione dialettica, propria degli ordinamenti interni, «tra il momento dell'autorità e il momento della libertà», «tra la potestà pubblica e i diritti fondamentali dei privati»<sup>45</sup>; ed era, tale rilievo, tra le motivazioni che sorreggevano la tesi dell'inesistenza di un diritto amministrativo comunitario<sup>46</sup>. È stato rilevato come, già

---

<sup>45</sup> M. S. GIANNINI, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, 1967, ora in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, p. 982 ss., sul punto pp. 985-6.

<sup>46</sup> In generale, sull'originario ritardo della scienza giuridica circa l'emergere del sistema amministrativo europeo, E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 45 ss., specialmente p. 65 ss. Tale ritardo è stato successivamente colmato, in misura crescente. Risale alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso il primo trattato sistematico: si v. J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Tra i primi, pionieristici studi, nella scienza giuridica italiana, S. CASSESE, *Lineamenti di diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1991, p. 3, e ID., *Il sistema amministrativo europeo*, in *op. ult. cit.*, p. 769 ss. Le trattazioni di carattere generale sono ormai numerose: si v. J.B. AUBY-J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford Univ. Press, Oxford, III ed., 2018; G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit.; M.P. CHITI-M. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit.; L. DE LUCIA-B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit.; C. HARLOW-R. RAWLINGS, *Process and procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2014; C. HARLOW-P.