

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

Prot. 2567/M2

A tutte le Pubbliche Amministrazioni

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

Ritenuto di individuare le linee-guida per l'ispettore attraverso una rivisitazione sistematica dei criteri e dei modi delle attività verificatorie in ambito pubblico;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 agosto 2001, recante la delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. dott. Franco Frattini, in materia di funzione pubblica e di coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza;

emana la seguente:

**DIRETTIVA SULLE ATTIVITA' D'ISPEZIONE**

**Premessa**

Il Ministro per la funzione pubblica intende contribuire alla definizione dei principi che regolano le attività di ispezione, diretto strumento conoscitivo delle diverse realtà delle amministrazioni, particolarmente utile per promuovere politiche orientate ad aggiornare e migliorare il servizio ai cittadini ed alle imprese.

Le ispezioni, finora, si sono basate principalmente su regole non scritte, facendo affidamento alla professionalità ed alla competenza degli ispettori. E' opportuno, quindi, definire sistematicamente criteri e modi con cui questa attività deve svolgersi.

I contatti da tempo instaurati tra gli uffici d'ispezione dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e l'Ispettorato della funzione pubblica hanno evidenziato la sostanziale omogeneità dei problemi e quesiti sorti sull'argomento. La collaborazione si è sviluppata anche con il supporto di docenti universitari e della Scuola superiore della pubblica amministrazione ed ha fatto emergere l'esigenza di un riesame sistematico dei criteri e delle modalità di svolgimento delle ispezioni, con riferimento alla nuova realtà della pubblica amministrazione.

Le indicazioni che seguono non ledono l'autonomia degli ispettori, ma hanno lo scopo di rendere esplicite quelle regole – di carattere etico e procedurale – che hanno la funzione di indirizzare sia l'operato degli ispettori stessi, sia, specularmente, quello dell'amministrazione o dell'ente verificato. Esse, con il carattere dell'universalità, valgono qualunque sia la ragione e l'ampiezza dell'accertamento attuato.

Se l'opera dell'ispettore è adeguata, la verifica risulta una utile occasione di stimolo, di coordinamento e di indirizzo ed indurrà le amministrazioni ad adottare i metodi innovativi suggeriti per semplificare e migliorare il lavoro ed i servizi.

Per queste ragioni, l'ispettore svolgerà funzioni che non sono più di solo controllo, ma anche di ausilio e stimolo all'amministrazione verificata.

## Le linee-guida per l'ispettore

Prima di enunciare le regole cui deve uniformarsi l'ispettore nel suo agire, si ricorda che, come ogni pubblico dipendente, deve osservare il "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" (cfr. decreto del Ministro della funzione pubblica 28 novembre 2000 e la circolare 12 luglio 2001, pubblicata nella G.U. n. 183 dell'8 agosto 2001), le cui norme garantiscono che l'ispezione sia ispirata ai principi di imparzialità e di buona conduzione dell'attività esercitata, sanciti dalla Costituzione.

Le regole proposte in questa direttiva sono:

A) Tutte le iniziative dell'ispettore devono basarsi su **imparzialità e autonomia di giudizio**.

L'attività di ispezione presuppone l'imparzialità e l'autonomia di giudizio. La funzione di soggetto estraneo e neutrale (terzietà), che deve caratterizzare l'attività dell'ispettore, gli permette di avanzare proposte adatte a risolvere le inefficienze che incontra; mentre l'autonomia di giudizio ne qualifica la professionalità e garantisce l'imparzialità che deve caratterizzare il lavoro di ogni dipendente della pubblica Amministrazione.

Se l'incaricato non è in grado di assicurare l'imparzialità e l'estraneità personale, deve rinunciare ad effettuare la verifica.

B) La **formazione**, la **professionalità** e la **competenza** sono un diritto e un dovere dell'ispettore.

La sua preparazione deve essere costantemente aggiornata per iniziativa personale ovvero partecipando a corsi specifici.

Formazione e competenza sono i presupposti con cui l'ispettore deve assolvere i propri obblighi di pubblico dipendente.

La formazione dell'ispettore è obbligatoria e si realizza con la partecipazione ai corsi proposti dall'amministrazione di appartenenza, ovvero con l'approfondimento e l'iniziativa personale.

Per quanto riguarda la formazione, non c'è distinzione tra chi assolve le mansioni d'ispettore con continuità e chi l'assolve per periodi di tempo circoscritti, in quanto tutte le esperienze di amministrazione attiva contribuiscono ad accrescere il bagaglio culturale necessario per lo svolgimento di una proficua attività ispettiva.

La professionalità, che presuppone sensibilità ed equilibrio, si traduce, fondamentalmente, nella capacità di prestare ascolto, di dialogare e di saper convincere chi lavora nella struttura ispezionata, per evitare il ripetersi degli errori riscontrati e migliorare la qualità delle prestazioni.

C) La **conoscenza e l'analisi dell'attività e della normativa** dell'ente o dell'ufficio sottoposto ad ispezione sono presupposti necessari allo svolgimento proficuo delle verifiche.

L'attività ispettiva presuppone una preparazione idonea e si effettua in modo adeguato se si conoscono preventivamente l'attività dell'ente o dell'ufficio da ispezionare; la sua organizzazione; i nominativi dei funzionari responsabili, le caratteristiche della gestione e dei servizi erogati; la normativa relativa e i suoi aspetti specifici; le finalità istituzionali e i modi con cui sono perseguite; le eventuali interazioni con altre amministrazioni; i risultati di precedenti ispezioni.

D) L'intera ispezione è coperta da **rigorosa riservatezza**. Sono riservati i dati e le informazioni raccolte durante l'ispezione. Non sono ammissibili dichiarazioni in ambienti privati o pubblici, né ad organi d'informazione.

Tutti i dipendenti hanno l'obbligo di non servirsi delle informazioni d'ufficio per scopi personali. Nell'attività ispettiva la riservatezza assume importanza determinante, perché il venir meno a quest'obbligo può produrre un ingiusto danno all'ispezionato; può ripercuotersi negativamente sull'immagine dell'amministrazione; può ingenerare strumentalizzazioni da parte di altri soggetti.

Inoltre, fino al termine del lavoro, possono essere raccolti elementi nuovi si può arrivare ad esiti conclusivi non prevedibili.

L'ispettore, quindi, non rilascia dichiarazioni pubbliche: parla nelle sedi dovute con i superiori o con gli organi competenti; si esprime con verbali, referti, rilievi accessibili soltanto nel rispetto delle norme sulla trasparenza degli atti amministrativi.

E) L'ispettore è **assertivo, ma disponibile**. Questo comportamento deve essere sempre orientato alla soluzione dei problemi emersi.

Momenti sanzionatori e consultivi costituiscono una contrapposizione fisiologica dell'attività ispettiva; va comunque evitato che emergano conflitti ed incomprensioni con chi è sottoposto ad ispezione o valutazione e che tende ad assumere atteggiamenti difensivi. E' necessario che l'ispettore faccia valere i propri principi ed eserciti i propri poteri senza prevaricazioni, nel rispetto dei diritti e delle opinioni di chi è ispezionato.

Nel contempo la disponibilità, che si manifesta con un atteggiamento di ascolto e di indirizzo, non deve svuotare i contenuti dell'attività ispettiva o ingenerare l'impressione di benevolenza, poiché essa ha unicamente lo scopo di contribuire alla soluzione dei problemi emersi e di ripristinare un funzionamento regolare nell'amministrazione.

L'obiettivo da conseguire è sempre quello di generare nell'interlocutore tutta la collaborazione necessaria per analizzare le ragioni che hanno causato un determinato disservizio.

F) L'**obiettività metodologica**, la **significatività** e la **rilevanza** degli elementi considerati sono alla base delle osservazioni e delle eventuali proposte di orientamento avanzate dall'ispettore.

Procedendo con metodo basato su elementi probanti, tali da rendere condivisibili le osservazioni mosse, l'ispettore può mostrare l'obiettività dei suoi accertamenti, il valore significativo delle proposte, la rilevanza dei risultati.

Solo la validità della metodologia d'indagine porta, nell'ambito dell'Ufficio ispezionato, un contributo che si concretizza in una amministrazione più forte nelle decisioni e più efficace nei servizi prestati.

G) L'ispettore **turberà il meno possibile** il regolare funzionamento della struttura ispezionata.

L'ispettore, intervenendo su una struttura che svolge servizi per la collettività, potrà provocare delle alterazioni rispetto al normale svolgimento dell'attività istituzionale, ma sarà sua cura limitare al massimo disfunzioni o ostacoli al regolare funzionamento degli uffici onde evitare, anche parzialmente, la paralisi dell'ente o dell'ufficio ispezionato, fatta salva la necessità di evitare danni ulteriori.

Per contro, l'amministrazione ispezionata deve mettere l'ispettore nella condizione di svolgere al meglio il proprio compito, fornendo tutte le informazioni richieste ed i mezzi necessari, senza, per questo, andare incontro ad un innalzamento dei costi.

H) Rilievi e referti si fonderanno su **elementi probanti** e circostanziati.

Nei rilievi e nei referti da inviare agli uffici preposti ed alle competenti magistrature, le relazioni dell'ispettore saranno sempre circostanziate, fondate su elementi evidenti e inconfutabili e, se necessario, verificate con i vertici della struttura ispezionata. Questa regola differisce dalla precedente del punto F per due aspetti: a) fa riferimento agli atti ispettivi in senso stretto e alle sanzioni, non ai consigli e agli stimoli che l'ispettore può dare; b) si riferisce ai fatti, che danno oggettività agli elementi probanti, non al metodo seguito nell'indagine.

I) L'ispezione sarà **dimostrabile in ogni suo atto**. Questa condizione sarà garantita dai verbali, dalle relazioni, dagli estratti della documentazione e di ogni altro elemento utile.

L'ispezione, oltre ad essere oggettiva sia per il metodo sia per gli elementi probanti, sarà dimostrabile e documentabile in ogni sua parte dalle problematiche incontrate ai risultati finali.

Con il termine “dimostrabile” si fa riferimento alle raccolte, agli elenchi e ai verbali in cui sono riportati circostanze, documenti, elaborazioni, relazioni, testimonianze, dichiarazioni. Elementi questi che permetteranno di ricostruire l’intera ispezione senza ricorrere a nuove indagini e verifiche.

**L) I risultati dell’ispezione saranno comunicati** al soggetto o alla struttura ispezionata.

Questa condizione è necessaria per garantire interventi di correzione e di tutela da parte dei soggetti titolari degli organi coinvolti nell’ispezione.

L’attività ispettiva fine a se stessa non serve a nulla. Ad essa dovranno seguire processi correttivi o di autotutela degli organi che sono abilitati ad intervenire. La comunicazione dei risultati dell’ispezione dà valore aggiunto al buon andamento della pubblica amministrazione, e rispetta i principi enunciati nel Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni..

Inoltre comunicare i risultati di un’ispezione, condotta rispettando le regole descritte in questa direttiva, contribuisce a diffondere la trasparenza delle attività della pubblica amministrazione.

Roma, 2 luglio 2002

IL MINISTRO  
Franco Frattini