

LINEE GUIDA PER LO SVOLGIMENTO DELLE ISPEZIONI

19 dicembre 2025

SOMMARIO

| | |
|--|---|
| 1. L'ATTIVITÀ ISPETTIVA DELL'AUTORITÀ | 3 |
| 1.1. L'attività ispettiva e le sue fonti normative | 3 |
| 1.2. Gli accertamenti ispettivi in collaborazione con altri organi dello Stato | 4 |
| 1.3. Le regole di comportamento del personale ispettivo | 5 |
| 2. LA FASE PRELIMINARE DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA | 5 |
| 2.1. L'iniziativa dell'attività ispettiva | 5 |
| 2.2. Il personale incaricato dell'ispezione | 5 |
| 2.3. La fase propedeutica all'attività ispettiva | 6 |
| 3. L'ISPEZIONE | 6 |
| 3.1. L'autorizzazione all'attività ispettiva | 6 |
| 3.2. L'inizio dell'ispezione | 7 |
| 3.3. I poteri e i doveri del personale incaricato dell'ispezione | 7 |
| 3.4. Il verbale ispettivo | 8 |
| 3.5. I documenti acquisibili | 9 |
| 3.6. Gli adempimenti conclusivi | 9 |

1. L'ATTIVITÀ ISPETTIVA DELL'AUTORITÀ

1.1. L'attività ispettiva e le sue fonti normative

L'attività ispettiva consiste in una pluralità di atti e operazioni finalizzati all'acquisizione di elementi utili per lo svolgimento delle funzioni dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, (di seguito anche Autorità o ART) ai quali si applica la disciplina sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e alla legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibili.

La funzione ispettiva è accordata all'Autorità, dall'articolo 37, comma 3, lettera e), del decreto-legge, 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che dispone che l'Autorità *"se sospetta possibili violazioni della regolazione negli ambiti di competenza"*, di svolgere *"ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione mediante accesso a impianti, a mezzi di trasporto e uffici ... anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato"* e quindi in tale contesto la possibilità di *"controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale, ottenerne copia, chiedere chiarimenti e altre informazioni, apporre sigilli"*.

La titolarità in capo all'Autorità dell'esercizio delle funzioni ispettive è altresì prevista:

- dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, che prevede, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera g), che le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità *"controlla[no] lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili"*;
- dal decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, recante *"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"*, modificato dall'articolo 24-bis del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 103, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione), che all'articolo 4 prevede che l'Autorità oltre che *"effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di cui al Regolamento, per quanto ivi previsto"* e *"prescrivere la cessazione delle condotte in contrasto con il Regolamento, disponendo, se del caso, le misure opportune di ripristino"*, può *"acquisire dalle imprese ferroviarie, dai gestori delle stazioni, dai gestori delle infrastrutture, dai venditori di biglietti, dai tour operator e da qualsiasi altro soggetto interessato o coinvolto informazioni e documentazione ed effettuare verifiche e ispezioni"*;
- dal decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169, recante *"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus"*, articolo 3, comma 3 nella parte in cui dispone che *"Per lo svolgimento delle funzioni di cui ai commi 1 e 2, l'Autorità può acquisire dai vettori, dagli enti di gestione delle stazioni o da qualsiasi altro soggetto interessato informazioni e documentazione e può effettuare verifiche e ispezioni presso i vettori e gli enti di gestione delle stazioni"*;
- dal decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, recante *"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"*, articolo 3, comma 3, nella parte in cui dispone : *"Per lo svolgimento delle funzioni di cui ai commi 1 e 2, l'Autorità può acquisire informazioni e documentazione dai vettori, dagli enti di gestione dei porti e dei terminali"*

portuali o da qualsiasi altro soggetto interessato e può effettuare verifiche e ispezioni presso i vettori e gli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali".

Infine, in materia rilevano anche:

- il regolamento *"Procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità"* approvato con *Delibera del Consiglio n. 11 in data 25 gennaio 2017*" (di seguito anche regolamento ispettivo);
- il regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità (di seguito anche regolamento sanzionatorio) approvato con delibera del Consiglio n. 15/2014 del 27 febbraio 2014 e s.m.i. e, in particolare, l'articolo 12, ai sensi del quale *"1. Allo scopo di acquisire elementi istruttori, il Consiglio può disporre ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione mediante accesso a impianti, a mezzi di trasporto e uffici. 2. Le modalità di svolgimento delle ispezioni e le garanzie per i soggetti sottoposti ad esse sono disciplinate dal relativo regolamento"*;
- il regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità relativi ai diritti dei passeggeri, approvato con delibera del Consiglio n. 146/2023 del 28 settembre 2023 e, in particolare, l'articolo 7, comma 2, ai sensi del quale, tra l'altro, *"[l]'Autorità può acquisire informazioni e documentazione dai vettori, dai gestori delle infrastrutture, nonché da qualsiasi altro soggetto informato e, nei casi previsti dalla vigente normativa, può altresì effettuare verifiche e ispezioni"*;
- il regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, approvato con delibera n. 109/2023, del 15 giugno 2023 e, in particolare l'articolo 9 (funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione), comma 5, ai sensi del quale: *"[i]l Consiglio, periodicamente e comunque con cadenza annuale, stabilisce gli obiettivi, le priorità, e i programmi di attività da attuare ed emana le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e la gestione"* e l'articolo 33, comma 2, che dispone, tra l'altro, che l'Ufficio Vigilanza e sanzioni *"programma e coordina gli interventi di controllo e le ispezioni presso gli operatori anche sulla base di richieste di altri uffici, predisponendo a tal fine la documentazione propedeutica all'attività di vigilanza e controllo, nonché, all'esito delle verifiche, i documenti di resoconto delle attività svolte"*;
- il piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2025-2027, approvato dall'Autorità con Delibera n. 18/2025 del 27 gennaio 2025, con particolare riferimento all'Allegato 2 recante *"Mappatura dei processi, valutazione del rischio e misure specifiche a presidio del rischio corruttivo"*.

1.2. Gli accertamenti ispettivi in collaborazione con altri organi dello Stato

Nell'esercizio della funzione ispettiva l'ART può avvalersi della collaborazione di altri Organi dello Stato, secondo quanto previsto dalla vigente normativa.

Tale collaborazione è formalizzata e disciplinata in appositi Protocolli d'intesa, ai quali si rinvia integralmente.

1.3. Le regole di comportamento del personale ispettivo

L'attività del personale dell'ART incaricato dell'ispezione si conforma alle disposizioni della specifica normativa vigente, al regolamento sulle *"Procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità"* emanato in data 25 gennaio 2017, al *"Codice etico"* dell'Autorità adottato in data 9 marzo 2023 e si ispira ai principi del decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013, recante *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo n. 165/2001"* e della *"Direttiva sull'attività d'ispezione"* emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica in data 2 luglio 2002.

Nel fare espresso rinvio alle norme sopra indicate si richiamano, tra l'altro, i seguenti obblighi a cui i dipendenti dell'Autorità sono tenuti nell'esercizio delle funzioni ispettive:

- conformare la propria condotta ai principi di buon andamento, efficienza e imparzialità dell'azione amministrativa, operando nel rispetto della legge e perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui sono titolari;
- rispettare i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, agendo in posizione di indipendenza e imparzialità, nonché astenendosi in caso di conflitto di interessi, anche potenziale;
- non utilizzare a fini privati le informazioni di cui si dispone per ragioni di ufficio e non adottare comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine dell'Autorità;
- assicurare nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa la parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi anche da azioni arbitrarie ingiustamente afflittive o discriminatorie;
- dimostrare la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre Pubbliche Amministrazioni;
- garantire la riservatezza professionale, nonché la riservatezza delle ragioni che hanno dato origine all'accertamento nei limiti indicati dall'Autorità.

2. LA FASE PRELIMINARE DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA

2.1. L'iniziativa dell'attività ispettiva

Le attività ispettive sono eseguite sulla base della delibera autorizzatoria di cui al paragrafo 3.1, assunta dal Consiglio dell'Autorità in ordine a specifiche richieste di intervento proposte dall'Ufficio Vigilanza e sanzioni al ricorrere dei presupposti previsti dalla vigente normativa e dagli atti di regolazione adottati dall'Autorità.

2.2. Il personale incaricato dell'ispezione

La delibera del Consiglio dell'Autorità viene attuata dal direttore dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni che individua il personale incaricato dell'ispezione.

Il personale incaricato dell'ispezione non può essere in numero inferiore a due unità con la qualifica di

funzionario, e lo stesso è individuato fra il personale dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni e fra il personale degli altri Uffici dell'Autorità e può essere affiancato da esperti e collaboratori, conformemente a quanto disposto dall'articolo 4, comma 2, del regolamento *"Procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità"*.

Il direttore dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni comunica i nominativi del personale incaricato dell'attività ispettiva ai direttori degli Uffici di appartenenza e al direttore dell'Ufficio Risorse Umane e Affari Generali, nella sua qualità di datore di lavoro.

2.3. La fase propedeutica all'attività ispettiva

Per la buona riuscita dell'ispezione è fondamentale un'accurata attività di preparazione, finalizzata ad acquisire la conoscenza preventiva quanto più possibile precisa del soggetto da ispezionare, dei documenti e delle informazioni da acquisire e delle attività da svolgere *in loco* secondo caratteri di priorità temporale e/o di risultato, al fine di richiedere al soggetto ispezionato solo quanto effettivamente necessario (senza ridondanze e/o duplicazioni), contenendo, quindi, quanto più possibile la tempistica della presenza del personale incaricato dell'ispezione presso il soggetto ispezionato e l'eventuale limitazione della normale operatività di quest'ultimo.

In tale quadro, assume rilevanza lo stretto coordinamento tra i vari Uffici di ART coinvolti nelle operazioni – anche se non direttamente partecipanti – da assicurarsi attraverso la collaborazione tra i rispettivi direttori.

La partecipazione di personale degli *Organi dello Stato* può essere opportunamente prevista anche nella fase propedeutica all'attività ispettiva, consentendo così ad ART di realizzare sia una costante condivisione dei profili di specificità istituzionale, che una qualificata integrazione sinergica tesa ad acquisire la conoscenza preventiva e completa del soggetto da ispezionare, dei documenti e delle informazioni da richiedere e delle modalità di svolgimento delle attività *in loco*.

Relativamente agli accertamenti pre-ispettivi da svolgere, assume indubbia rilevanza il reperimento, ove possibile, di ogni preventiva informazione in ordine all'organigramma e, più in generale, all'organizzazione aziendale del soggetto da ispezionare, al fine di verificare l'esatta denominazione, l'ubicazione della sede legale e di eventuali sedi operative, nonché di individuare i nominativi dei legali rappresentanti anche allo scopo della correttezza delle comunicazioni di cui al successivo paragrafo 3.2.

Tutti i soggetti coinvolti nelle ispezioni o che comunque ne abbiano conoscenza devono mantenere la massima riservatezza sulle stesse a tutela del segreto d'ufficio.

3. L'ISPEZIONE

3.1. L'autorizzazione all'attività ispettiva

L'attività ispettiva è autorizzata dal Consiglio dell'Autorità con apposita delibera che viene pubblicata sul sito dell'Autorità secondo specifiche modalità e tempistiche che possono essere eventualmente differite per ragioni funzionali all'intervento operativo.

3.2. L'inizio dell'ispezione

In sede di avvio dell'attività ispettiva il personale incaricato dell'ispezione, previamente qualificatosi a mezzo della presentazione delle tessere individuali di appartenenza all'ART, provvede alla lettura di un documento in cui sono indicati l'oggetto dell'attività ispettiva e le sanzioni previste dalla normativa vigente per l'omissione, il rifiuto o il ritardo senza giustificato motivo di fornire le informazioni e/o i documenti richiesti. All'atto dell'accesso ispettivo il suddetto documento è notificato via PEC, al soggetto ispezionato a cura del direttore dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni. In caso di impossibilità dell'uso della PEC la notifica del suddetto documento è eseguita mediante consegna dello stesso a mani. Se il destinatario rifiuta di ricevere la copia, se ne dà atto nella relata e la notifica si considera fatta a mani proprie.

In ogni caso, non costituisce giustificato motivo l'opposizione di vincoli di riservatezza o di competenza imposti da regolamenti aziendali o disposizioni interne, né l'opposizione di esigenze di tutela del segreto aziendale o industriale, salvo i casi in cui l'Autorità riconosca particolari esigenze preventivamente segnalate al riguardo.

All'accesso il personale incaricato dell'ispezione conferisce con il personale del soggetto ispezionato dotato dei poteri di rappresentanza, ove lo stesso sia presente, o con le persone delegate, ove individuate. Nel corso di tali interlocuzioni, sono fornite informazioni e chiarimenti in merito alla procedura di ispezione avviata e all'oggetto della medesima. In assenza delle suddette persone, l'accertamento ispettivo prosegue per quanto possibile.

I soggetti di cui al paragrafo precedente, ove individuati, sono altresì informati della facoltà di farsi assistere nel corso delle ispezioni da consulenti di fiducia del soggetto ispezionato senza tuttavia che l'esercizio di tale facoltà comporti la sospensione o anche il semplice ritardo dell'ispezione; è ammissibile un ragionevole tempo di attesa dei consulenti, di norma non superiore a 15 minuti.

3.3. I poteri e i doveri del personale incaricato dell'ispezione

Nel corso dell'attività il personale incaricato dell'ispezione svolge le funzioni assegnate in piena autonomia di gestione e operativa, e può:

- accedere agli impianti, ai mezzi di trasporto e agli uffici del soggetto sottoposto all'ispezione, a esclusione quindi della privata dimora e dei mezzi di trasporto privati;
- controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale ed estrarne copia, anche digitale, avvalendosi, ove occorra, anche della collaborazione di altri Organi dello Stato;
- effettuare rilievi segnaletici, descrittivi e video-fotografici e ogni altra operazione tecnica;
- chiedere chiarimenti e altre informazioni anche in forma orale;
- apporre sigilli.

L'esecuzione dell'ispezione si concretizza nell'attività di osservazione, rilevazione, ricerca di notizie e di documenti, richieste di chiarimenti e di informazioni tramite l'audizione di soggetti idonei a fornire dati ed elementi utili.

Le informazioni orali acquisite devono essere riportate nel verbale redatto dal personale incaricato dell'ispezione, specificando analiticamente i nominativi e le qualifiche di chi le ha fornite e riportando gli estremi dei relativi documenti identificativi.

L'apertura di eventuali armadi, cassetti, computer e altri *device* aziendali, deve avvenire a opera del

rappresentante legale del soggetto ispezionato o della persona dallo stesso incaricata o del dipendente che è tenuto alla custodia o al maneggio di tali beni. Il personale incaricato dell'ispezione indica a tale persona gli elementi e i documenti aziendali da ispezionare e se li fa dare in consegna, per acquisirne copia; in alternativa è possibile chiedere ai menzionati soggetti l'autorizzazione per poter procedere autonomamente anche in presenza degli stessi ove possibile.

3.4. Il verbale ispettivo

Il verbale di ispezione descrive l'attività ispettiva svolta in ogni suo atto alla presenza dei soggetti di cui ai punti 3.2 e 3.3; è necessario, pertanto, che vi siano riportati con ogni consentito dettaglio: circostanze, documenti, dichiarazioni e quant'altro utile a ricostruire l'intera attività operativa svolta.

Il verbale ispettivo, unitamente ai relativi allegati che ne costituiscono parte integrante, è documento assistito da particolare valore probatorio fino a querela di falso ai sensi dell'articolo 2700 del codice civile.

Le dichiarazioni e le informazioni fornite dal soggetto ispezionato possono essere rese anche direttamente con un atto scritto, a forma libera, debitamente sottoscritto, della cui acquisizione deve essere dato atto nel verbale.

La verbalizzazione di tutta l'attività ispettiva deve fornire una rappresentazione oggettiva della situazione rilevata nel corso dell'ispezione e deve riportare tutti gli elementi indispensabili per garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti e per assicurare la difesa dei diritti del soggetto ispezionato.

Del verbale di ispezione deve essere data lettura all'ispezionato.

Il verbale di ispezione riporta:

- l'individuazione del personale incaricato dell'ispezione, e l'indicazione dell'eventuale assistenza di personale di Organi dello Stato;
- l'avvenuta lettura del documento di cui all'articolo 5 comma 1 del regolamento per le procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità;
- la data e l'ora dell'inizio e del termine delle operazioni ispettive;
- l'identificazione del soggetto ispezionato e della sede presso cui è svolta l'ispezione;
- l'oggetto dell'ispezione;
- la descrizione delle operazioni ispettive, del loro svolgimento e dei luoghi ove sono state effettuate dando, altresì, atto dell'eventuale attività di rilevamento video-fotografico;
- l'identificazione dei rappresentanti del soggetto ispezionato che hanno assistito alle operazioni;
- le dichiarazioni del soggetto ispezionato;
- le richieste di documenti, di informazioni e di chiarimenti formulate al soggetto ispezionato, le sue risposte o, in caso di particolare complessità e/o onerosità, il termine temporale concessogli per produrli, e, nel caso di eventuale rifiuto, le motivazioni addotte;
- l'elenco dei documenti di cui si acquisisce copia.

Qualora l'attività ispettiva non si concluda nell'arco di una giornata, il verbale del primo giorno viene redatto dando conto delle operazioni effettuate sino a quel momento, dell'avvenuta loro interruzione e dell'eventuale apposizione di sigilli; il giorno seguente viene redatto un nuovo verbale nel quale si darà conto del proseguimento delle operazioni ispettive.

Nel caso in cui l'ispezione sia svolta dal personale dell'ART incaricato dell'ispezione senza il supporto degli

Organi dello Stato, il verbale ispettivo, corredato dai relativi allegati, è redatto in due originali, uno dei quali viene consegnato al soggetto ispezionato; qualora vi sia la collaborazione di altri Organi dello Stato, agli stessi è trasmessa via PEC una copia del verbale, dopo l'acquisizione al protocollo della stessa.

Il verbale, che riporta il numero nelle singole pagine e del complessivo di esse, viene siglato in ogni pagina e sottoscritto per esteso nell'ultima dal personale incaricato dell'ispezione e dal soggetto ispezionato; se quest'ultimo rifiuta di apporre la firma, ne è fatta menzione nel verbale, indicandone i motivi, ove dichiarati.

Parte integrante del verbale ispettivo è l'elenco dei documenti acquisiti in copia, che deve essere siglato dal personale incaricato dell'ispezione e dal soggetto ispezionato in ogni pagina.

La documentazione acquisita (anche in formato digitale) dev'essere opportunamente cautelata, trasportata e custodita dal personale incaricato dell'ispezione.

La redazione del verbale di ispezione e la sua consegna al soggetto ispezionato concludono l'attività ispettiva; conseguono, al rientro nella sede di ART, gli ulteriori adempimenti previsti come esposti di seguito al paragrafo 3.6.

3.5. I documenti acquisibili

Per la nozione di documento si rinvia espressamente alla definizione contenuta nel regolamento *"Procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità"* adottato in data 25 gennaio 2017.

Anche in ragione delle vigenti prescrizioni in materia di trattamento di dati personali (cd. *"privacy"*) la documentazione acquisita deve essere, oltre che pertinente rispetto all'oggetto dell'ispezione di cui all'apposito mandato ispettivo, anche non eccedente al fabbisogno.

Per quanto riguarda l'acquisizione di dati ricavati dai *computer* e da altri *device* aziendali, il personale incaricato dell'ispezione può esaminare sia le postazioni da tavolo sia i portatili presenti presso il soggetto ispezionato con la collaborazione dei dipendenti di quest'ultimo preposti alla loro custodia e maneggio.

Qualora le operazioni ispettive comportino l'apertura della posta elettronica del soggetto ispezionato, tale attività avviene, di norma, ad opera del rappresentante legale o della persona dallo stesso incaricata; è comunque sempre possibile chiedere l'autorizzazione per procedere autonomamente, alla presenza dell'interessato.

3.6. Gli adempimenti conclusivi

Ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del regolamento ispettivo il responsabile dell'ispezione trasmette il verbale dell'ispezione al direttore dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni, il quale provvede a sua volta a inviarne copia ai dirigenti degli Uffici di ART eventualmente interessati a vario titolo e quindi, per conoscenza, al Segretario generale dell'Autorità.