

CONSIDERAZIONI SULLE FONTI IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ DEL VETTORE FERROVIARIO PER DANNI DA INADEMPIMENTO E RITARDO **Cinzia Ingratoci ***

SOMMARIO: 1. Le fonti di disciplina del contratto di trasporto di persone per ferrovia – 2. Il regime speciale di responsabilità del vettore ferroviario per danni da inadempimento e ritardo – 3. Il regolamento CE n. 1371/2007 – 4. La posizione della dottrina sulla qualificazione giuridica delle condizioni e tariffe di trasporto dei passeggeri per ferrovia di cui al r.d.l. n. 1948/34 – 5. Elementi per una lettura sistematica delle norme sulla responsabilità del vettore ferroviario di persone per inadempimento o ritardo.

1. – L'individuazione delle fonti di disciplina applicabili al contratto di trasporto di persone per ferrovia, con particolare riguardo al regime di responsabilità del vettore per mancata esecuzione o ritardo, è questione controversa, affrontata in dottrina con esiti contrastanti e di recente oggetto di pronunce divergenti anche delle supreme giurisdizioni nazionali ¹.

* Il presente lavoro è destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri.

** Professore associato di Diritto della navigazione, Università degli studi di Messina.

¹ Il riferimento è a Cass. 12 ottobre 2018, n. 25427, in banca dati *iusexplorer* per cui «in materia di responsabilità dell'amministrazione ferroviaria [...] il risarcimento – limitato al danno derivato al viaggiatore dal ritardo, dalla soppressione del treno, da mancata coincidenza o da interruzioni del servizio – deve avvenire alle condizioni previste dagli artt. 9 e 10 del [...] r.d.l. n. 1948 del 1934 e, dunque, mediante il diritto di valersi di un treno successivo per l'effettuazione o la prosecuzione del viaggio o attraverso il rimborso del prezzo corrisposto». Nello stesso senso già Cass. 8 maggio 2015, n. 9312, in *Dir. Mar.* 2017, 152 ss., con il commento di C. INGRATOCCI, *Note sulla natura ed efficacia delle condizioni e tariffe del vettore ferroviario di passeggeri*, *ivi*, 153 ss. e, da ultimo, Cass. 8 febbraio 2019, n. 3720, che tuttavia non tocca il problema della normativa applicabile alla responsabilità del vettore per inadempimento o ritardo, ma tratta della questione inerente all'onere della prova del danno subito dal passeggero, con particolare riferimento alla gravità della lesione patita ai fini del riconoscimento del danno esistenziale. *Contra v.* Cass. 4 maggio 2018, n. 10596, in banca dati *iusexplorer*, per cui «la legge speciale n. 911 del 1935, che governa il trasporto di persone sulle Ferrovie dello Stato [...] trova un limite alla sua originaria perentoria non derogabilità [...] proprio nelle norme del codice civile che di-



Sul piano esegetico, il contratto in esame rientra nel tipo definito dall'art. 1678 cod. civ., con conseguente applicabilità delle disposizioni di cui agli artt. 1679 e seguenti, fatte salve le deroghe previste dalla legislazione speciale ferroviaria, ex art. 1680 cod. civ.²

Tale legislazione speciale consiste, fondamentalmente, nelle così dette «condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato» adottate con r.d.l. 11 ottobre 1934 n. 1948, convertito dalla l. 4 aprile 1935, n. 911³ (ad oggi vigente)⁴, che pongono – tra l'altro – un regime di limitazione del debito vettoriale in deroga alle norme generali sulla responsabilità per inadempimento, di cui al combinato disposto degli artt. 1681, 1218 e 1223 cod. civ.

Emanate nel quadro di un ordinamento ferroviario connotato dall'esercizio in via diretta ed esclusiva del servizio da parte dell'amministrazione ferroviaria, le suddette condizioni generali di trasporto appaiono oggi fortemente disallineate rispetto ad una normativa sul contratto che, complessivamente considerata, garantisce ai passeggeri il risarcimento del danno da inadempimento⁵ in

sciplinano la materia delle clausole vessatorie [...]. La tutela dei consumatori, operata dalla normativa codicistica, è stata poi rafforzata per effetto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 206/2005». Nello stesso senso Corte cost., 9 luglio 2014, n. 194, in *Dir. Mar.*, 2017, 119 ss.

² A norma dell'art. 1680 cod. civ. le disposizioni del capo VIII, del libro IV, Titolo III, del codice civile, sul contratto di trasporto «si applicano anche ai trasporti [...] ferroviari [...] in quanto non siano derogate [...] dalle leggi speciali». In dottrina v. S. ZUNARELLI, A. ALVISI, *Del trasporto*, art. 1678-1702, Bologna, 2014, 74, sub art. 1680; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in *Codice dei Trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, *Le fonti del diritto italiano*, Milano, 2011, 1332 ss.; S. BUSTI, *Il contratto di trasporto terrestre*, Tratt. Cicu - Messineo - Mengoni, XXVI, t. 1, Milano, 2007, 321 ss.

³ In G.U. 10.11.1934, n. 289. Il decreto n. 1948/1934 è convertito dalla l. 4 aprile 1935 n. 911, recante *Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato*.

⁴ La citata l. n. 911/1935 è stata modificata dalla l. 7 ottobre 1977, n. 754, relativamente alle disposizioni inerenti alla responsabilità del vettore per danno al passeggero, con l'abrogazione della regola che impone al danneggiato la prova dell'«anormalità» del servizio. La stessa legge è stata, quindi, abrogata dall'art. 24 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con l. 6 agosto 2008, n. 133, ma ripristinata poi nell'efficacia dall'art. 1 della l. 18 febbraio 2009, n. 9 e, quindi, ripresa dall'allegato 1 al d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179 («salva leggi»), che ne elenca le disposizioni in vigore dall'art. 1 all'art. 5 e dall'art. 7 all'art. 13.

⁵ Cfr. art. 408 c. nav. per l'inadempimento ed il ritardo nel trasporto marittimo; art. 949 bis c. nav. ed art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999, rispettivamente, per l'inadempimento ed il ritardo nel trasporto aereo. L'art. 18 della stessa Convenzione, in materia di responsabilità del vettore aereo, pone per il vero una limitazione di responsabilità per il caso di ritardo, fissata però in una somma congrua a garantire il ristoro del danno, pari a 4.494 Diritti Speciali di Prelievo (DSP).

tutte le modalità, oltre che tutele minime di pronta realizzazione⁶. La «forma» di legge della fonte di produzione e la specialità della stessa, non consentono d'altro lato una immediata conclusione nel senso del superamento di tali regole in forza del diritto generale *superveniens* e delle disposizioni applicabili ai contratti di consumo⁷.

Su tale ultimo aspetto, giova chiarire che i trasporti pubblici di persone sono qualificati univocamente come rapporti di utenza⁸, con contestuale applicabilità al passeggero, in linea di principio, delle tutele del consumatore⁹. Nondimeno, le condizioni di trasporto di cui al r.d.l. n. 1948/34, pur se in astratto vessatorie lì dove pongono limiti assoluti alla responsabilità del vettore (a norma dell'art. 33 cod. Cons.)¹⁰, non rimarrebbero travolte da nullità di protezione (*ex art. 36, comma 2, lett. b cod. Cons.*)¹¹ in quanto riproduttive di disposizioni di legge e, dunque, opponibili al danneggiato *ex art. 34 cod. cons.*¹².

⁶ Il riferimento è al reg. (CE) n. 261/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato della partenza; al reg. (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti ed agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, di cui infra nel testo; al reg. (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne; al reg. (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

⁷ D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 «Codice del consumo», in G.U. 8 ottobre 2005, n. 235.

⁸ S. BUSTI, *La disciplina (I parte)*, in *Riv. dir. nav.* 2/2015, 520; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Milano, 2001. Nello stesso senso, v. CGUE 6 luglio 2017, *Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG c. Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände*, causa C-290/16, in banca dati *iusexplorer*.

⁹ Vi è una sostanziale uniformità di vedute, in dottrina e giurisprudenza, sull'applicabilità all'utente di un servizio pubblico delle tutele previste a favore del consumatore. In argomento v., *ex multis*, G. BERTI DE MARINIS, *Disciplina del mercato e tutela dell'utente nei servizi pubblici economici*, Napoli, 2015, 183 ss.; v. pure S. MICONI, *I contratti dei servizi pubblici*, Padova, 2010, 95 ss.; C. CELOTTO, P. OCCHIUZZI, *The Italian enforcement of Consumer Protection Law in the Rail transport sector*, in *Riv. it. di Antitrust*, 2015, 1, 5 ss. Per una voce critica, v. A.M. BENEDETTI, *Utenti e servizi pubblici locali nel codice del consumo: belle proclamazioni e poca effettività?* in *Politica del diritto* n. 3/2017, pag. 463-486. Il citato reg. (CE) n. 1371/2007, al considerando n. 2, qualifica espressamente come «consumatori» gli utenti del trasporto ferroviario

¹⁰ Il riferimento è agli artt. 9, 10, 11 del r.d.l. n. 1948/34 cit., di cui al par. seguente.

¹¹ La norma sancisce la nullità delle clausole considerate vessatorie ai sensi degli articoli 33 e 34 dello stesso codice, ferma restando la validità del contratto.

¹² A norma dell'art. 34, comma 3, cod. cons. non sono vessatorie le clausole che riproducono

Obiettivo di questo scritto è, quindi, esaminare l'efficacia delle condizioni di trasporto applicate dal vettore ferroviario, non limitandosi al dato formale inerente alla previsione delle stesse in un atto avente forza di legge, ma sulla base di una interpretazione storico-sistematica che consideri, cioè, le profonde modifiche intervenute nel diritto ferroviario dalla loro emanazione ad oggi¹³, sia nell'assetto di mercato, sia riguardo alla natura del fornitore, sia in rapporto alla disciplina di cui al citato reg. (CE) n. 1371/2007¹⁴; e ciò al fine di verificare se le ragioni a sostegno di un regime speciale di responsa-

disposizioni di legge, ovvero che siano riproduttive di disposizioni o attuative di principi contenuti in convenzioni internazionali delle quali siano parti contraenti tutti gli Stati membri dell'Unione europea o l'Unione europea. In tale caso, non opera la nullità di protezione di cui all'art. 36 cod. cons., che si estende – invece – alle clausole che escludono o limitano le azioni del consumatore nei confronti del professionista, in caso di inadempimento totale o parziale o di adempimento inesatto, anche se oggetto di specifica contrattazione.

¹³ Sulla rilevanza di questi aspetti v. già E. FANARA, *La responsabilità del vettore e i limiti risarcitori nel trasporto ferroviario delle persone e cose tra normativa interna e disciplina internazionale uniforme*, in *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, a cura di E. Fanara, Messina, 1999, 268.

¹⁴ In forza del suo art. 37, il regolamento è entrato in vigore il 3 dicembre 2009. Esso si applica ai servizi prestati all'interno dell'Unione europea, anche in cabotaggio, da imprese ferroviarie munite di licenza comunitaria a norma della dir. 2012/34/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, come modificata dalla dir. 2016/2730/UE. Il regolamento rende vincolanti su tutto il territorio dell'Unione europea la più gran parte delle regole uniformi sul contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli, contenute nell'Appendice A (CIV) della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia firmata a Berna il 9 maggio 1980 (COTIF), come modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999. Le suddette norme sono state inserite nel corpo del regolamento *sub* allegato 1: sono ivi richiamati, in particolare, il Titolo II della COTIF-CIV sulla «Conclusioni ed esecuzione del contratto di trasporto»; il Titolo III sul «Trasporto di colli a mano, animali, bagagli registrati e veicoli»; il Titolo IV sulla «Responsabilità del trasportatore»; il Titolo V sulla «Responsabilità del viaggiatore»; il Titolo VI sull'«Esercizio dei diritti»; il Titolo VII sui «Rapporti dei trasportatori fra loro». La COTIF è stata ratificata dall'Italia con l. 18 dicembre 1984, n. 976 (G.U. 30 gennaio 1985, n. 25), in vigore dal 1 maggio 1985. La l. 21 novembre 2014, n. 274 reca autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del protocollo di Vilnius (G.U. n. 277 del 28 novembre 2014, S.O. n. 90). Per un commento v. S. BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (II parte)* in *Riv. dir. nav.* 1/2016, 33 ss.; ID. *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (I parte)*, cit., 495 ss.; M. V. PETIT LAVAL, E.G. ROSAFIO, *La responsabilità del vettore in caso di incidente nel trasporto ferroviario di persone: le prospettive spagnola e italiana*, in *Riv. dir. nav.* 1/2015, 103 ss.; A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il reg. Ce n. 1371/2007 e l'apporto sanzionatorio di cui al d.lgs. n. 70/14*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2015, 4, 703 ss.; A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, in *I contratti del trasporto*, t. II, *Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, a cura di F. Morandi, Bologna, 2013, 1425 ss.; C. POZZI, *La responsabilità del vettore ferroviario*, in *Le sanzioni in ma-*

bilità del vettore ferroviario¹⁵ siano tuttora plausibili e, comunque, comparabili con i valori di tutela del passeggero (come persona e come parte debole della relazione contrattuale) e di rispetto della parità di trattamento tra le imprese operanti sul mercato, posti al centro della vigente normativa sul contratto di passaggio nella prospettiva euro-unitaria di settore.

2. – La normativa sul contratto di trasporto fa salva la responsabilità del vettore per il caso di ritardo o inadempimento (art. 1681 cod. civ.), con applicazione degli artt. 1218, 1223 e 1229 cod. civ., ferma la prevalenza di eventuali norme speciali in deroga, *ex art.* 1680 cod. civ.

In tale previsione si inserisce il r.d.l. n. 1948/34, in quanto «legge speciale» ferroviaria.

L'art. 11, rubricato «responsabilità e sue limitazioni», riconosce al par. 1 il diritto del viaggiatore al risarcimento del danno derivatogli dal ritardo, dalla soppressione del treno, da mancata coincidenza o da interruzione della linea «nei limiti» previsti dall'art. 10 dello stesso decreto e «nei casi» di cui all'art. 9, «qualunque sia la causa dell'inconveniente che dà luogo alla domanda di indennizzo».

La disposizione da ultimo richiamata, rubricata «Interruzioni. Ritardi. Soppressione treni», al par. 3 sancisce che, in caso di interruzioni in corso di

teria di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada, a cura di A. Cagnazzo, S. Toschei, C. Pozzi, Torino, 2012, 657 ss.; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, cit., 1303, 1354 ss.; A. DENTATO, *Diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Nuovo regolamento dell'Unione Europea*, Roma, 2010; R. DE MARCHI, *I disagi nel trasporto ferroviario: ritardi, lesione e morte del passeggero*, in *I diritti del consumatore*, a cura di R. De Marchi, Bologna, 2010; V. PICCININI, *L'entrata in vigore del regolamento CE n. 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. mer.* 2010, 1773 ss.; S. AMERIO, *La tutela del viaggiatore nel trasporto ferroviario. Un'occasione forse perduta*, in *Contratto e impresa europea*, 2010, 491; G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, in *Trasporti e turismo*, a cura di M. Riguzzi, A. Antonini, Torino, 2008, 391 ss.; A. PULLINI, *Il trasporto ferroviario*, in *Il diritto del mercato del trasporto*, Tratt. Dir. comm. Galgano, XLIX, a cura di S. Zunarelli, Padova, 2008, 77 ss.; S. BUSTI, *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasp.*, 2008, 9 ss.

¹⁵ La *ratio* della disciplina ed il suo effetto utile sono argomenti di rilevanza centrale in ordine alla individuazione della collocazione di una fonte nel quadro di una gerarchia, lì dove la stessa esprima non solo un rapporto formale tra atti, ma anche una relazione valoriale tra interessi e, dunque, richieda una data disciplina di rapporti. Per un approfondimento del tema v., solo per citare il contributo più recente, A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2/2019.

trasporto, le persone già in viaggio hanno diritto di essere condotte a destinazione per altra via rimasta libera ma, se non intendono proseguire, possono chiedere il rimborso parziale del biglietto. Se, invece, non è possibile raggiungere la destinazione finale, al rimborso comunque parziale del biglietto si aggiunge il diritto di essere trasportati al punto di partenza o ad un punto intermedio a scelta, senza ulteriore onere.

Si sottolinea che, in presenza di inadempimento assoluto (mancato raggiungimento della destinazione)¹⁶, il rimborso parziale del biglietto importa una ripartizione del rischio di impossibilità sopravvenuta della prestazione in danno del viaggiatore, con deviazione dai principi generali dell'ordinamento sul punto (art. 1463 cod. civ.).

Il par. 4 dell'art. 9 in commento conferisce al viaggiatore che abbia subito un ritardo (o anche una soppressione del servizio su tutto o parte del percorso), esitato nella perdita di una coincidenza ferroviaria, il diritto di valersi di un treno successivo per la prosecuzione del viaggio (anche di categoria o in classe superiori ma, in questo caso, previa autorizzazione delle ferrovie), senza essere tenuto ad un supplemento di prezzo. Se la ferrovia autorizza la prosecuzione del viaggio per altra via che permette di raggiungere la destinazione finale con minore ritardo, il viaggiatore può vedersi costretto a pagare la differenza di prezzo per il cambio di classe o di categoria del treno.

Il ritardo, dunque, riceve una disciplina *sui generis*: esso rileva non in se stesso, ma in quanto causa di perdita di coincidenza; l'eventuale danno subito in concreto dal passeggero non è considerato dalla norma, che tutela esclusivamente il diritto del viaggiatore al trasferimento, sia pure a condizioni diverse; la disposizione non contempla, infine, gli effetti della perdita di coincidenza per un successivo viaggio programmato in modalità diversa da quella ferroviaria.

Se a seguito del ritardo il viaggiatore intenda rinunciare alla prosecuzione del viaggio, avrà il solo diritto di richiedere il rimborso parziale del biglietto, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto¹⁷.

¹⁶ L'obbligazione del vettore è, infatti, un'obbligazione di risultato e non di mezzi. In argomento v. per tutti U. LA TORRE, *La definizione di contratto di trasporto*, Napoli, Esi, 2001, 228 ss.

¹⁷ L'art. 10, inerente ai «rimborsi», prevede, al comma 2, la restituzione parziale del prezzo del biglietto in caso di mancata coincidenza dipendente da ritardo o soppressione del treno o da interruzioni di servizio (cioè nelle fattispecie regolate dal già richiamato articolo 9), aggiungendo alcuni impedimenti a carico del passeggero (ordine dell'autorità politica o giudiziaria ed altri fatti di «imperiosa na-

Il rimborso totale del prezzo pagato è infatti dovuto, ai sensi del comma 1 dell'art. 10 succitato, solo se il viaggiatore non ha per nulla utilizzato il titolo di viaggio (e salve le deduzioni di cui all'art. 10, comma 3), in presenza di una delle condizioni indicate dalle lettere da *a*) a *d*) della stessa norma, tra cui la partenza ritardata del treno di oltre un'ora, la sua soppressione e la mancanza di disponibilità del posto cui si riferisce la classe acquistata dal passeggero.

Anche in questo caso, dunque, l'inadempimento in sé non è sanzionato¹⁸, posto che il ritardo alla partenza (di almeno sessanta minuti) legittima la sola risoluzione del contratto da parte del passeggero, con la connessa restituzione del prezzo corrisposto; se il ritardo si determina in fase di esecuzione, invece, esso rileva solo in caso di perdita di coincidenza con altro treno e conferisce al passeggero il diritto di richiedere l'adempimento, sia pure a condizioni diverse, utilizzando il medesimo biglietto per un treno successivo, oppure di rinunciare al trasporto, ottenendo però un rimborso parziale anche se l'interesse al trasferimento sia stato, in concreto, del tutto lesa.

Ci sembra quindi che, al di là della rubrica contenente un espresso riferimento alla «responsabilità», l'art. 11 del r.d.l. n. 1948/34 si muova al più nel solco dei rimedi restitutori, al di fuori dei parametri della responsabilità e del diritto al risarcimento. Il rimborso (totale o parziale) di cui all'art. 10 rappresenta, infatti, un effetto del carattere sinallagmatico del rapporto, correlato all'inesecuzione, in tutto o in parte, della prestazione convenuta; perciò stesso esso non assicura la reintegrazione dell'interesse del creditore, pregiudicato dalla mancata esecuzione e lascia, dunque, impregiudicata la questione del risarcimento dell'eventuale danno.

Un contributo interpretativo nella direzione indicata emerge, ci sembra, dalla prevista applicabilità del rimedio «quale che sia la causa dell'inconveniente che dà luogo alla domanda di indennizzo» e dalla stessa qualificazione in termini di «rimborso», totale o parziale, del prezzo del biglietto della somma di denaro riconosciuta al viaggiatore quale effetto del ritardo (o altra forma di inadempimento) sulla base della norma in commento.

tura» che non consentano la prosecuzione del viaggio).

¹⁸ A. BORDIGNON, *Sulla responsabilità del vettore per il ritardo nell'esecuzione del contratto di trasporto ferroviario di persone*, in *Giust. civ.* 2000, 287, conclude come, nella legislazione ferroviaria «il semplice ritardo non è fonte di responsabilità contrattuale». In argomento cfr. pure S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, cit., 742.

In mancanza di ogni ulteriore valutazione degli effetti pregiudizievoli dell'inadempimento (danni-conseguenza), la questione inerente al risarcimento rimane, quindi, impregiudicata.

3. – La disciplina appena richiamata è incisa dal reg. (CE) n. 1371 del 2007 che detta misure di rafforzamento dei diritti di indennizzo ed assistenza dei passeggeri ferroviari per il caso di ritardo¹⁹, perdita di coincidenza o soppressione del viaggio. L'atto normativo comunitario introduce tutele specifiche ed inderogabili²⁰ che integrano, senza sostituirlo, il regime di responsabilità dell'impresa ferroviaria per danni da inadempimento, disegnato dallo stesso regolamento in aderenza alle soluzioni adottate dalla Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), appendice CIV²¹.

L'ambito di applicazione delle norme euro-unitarie non è del tutto coincidente con l'oggetto della legislazione speciale ferroviaria di diritto interno.

Il reg. (CE) n. 1371/2007 – al pari delle norme internazionali che richiama – disciplina esclusivamente il ritardo all'arrivo non inferiore a 60 minuti²², o anche alla partenza²³, ma inteso come probabile arrivo ritardato (di oltre sessanta minuti) sulla base di un criterio di «ragionevole prevedibilità» (art. 16): in quest'ultimo caso, il passeggero potrà richiedere la risoluzione del contratto, anche se il ritardo alla partenza non abbia in concreto raggiunto tale durata (elemento richiesto, invece, dall'art. 10, comma 1, del r.d.l. n. 1948/34 che disciplina, per l'appunto, il ritardo alla partenza e non all'arri-

¹⁹ Il ritardo è definito all'art. 3, comma 1, n. 12 del reg. n. 1371/2007 come «la differenza di tempo tra l'ora d'arrivo prevista secondo l'orario pubblicato e l'ora del suo arrivo effettivo o previsto». Dall'esame degli artt. 16 e 17 del regolamento *de quo* si desume, peraltro, che il ritardo rilevante è quello che supera, di fatto o in via presuntiva, i sessanta minuti rispetto all'orario previsto di arrivo a destinazione.

²⁰ L'art. 6 del reg. (CE) n. 1371/2007, rubricato «inammissibilità di deroghe e limitazioni», sancisce che «Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti nel presente regolamento non possono essere soggetti a limitazioni o esclusioni, segnatamente mediante l'introduzione di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto». Il par. 2 della medesima disposizione aggiunge che «Le imprese ferroviarie possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli delle condizioni fissate nel presente regolamento».

²¹ V. *supra* nota 14. In dottrina S. VERNIZZI, *Ritardo nel trasporto ferroviario: la responsabilità dell'impresa tra rimedi restitutori e forza maggiore*, in *Resp. civ. prev.* 2014, I, 84 ss.

²² In argomento, v. A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario cit.*, 1442.

²³ Art. 16, reg. (CE) n. 1371/2007, con previsione non dissimile a quella di cui all'art. 10, par. 1, lett. a delle condizioni generali di trasporto per ferrovia.

vo), ove il trasporto non risulti più utile al programma originario del viaggiatore, al quale è assicurato comunque il rimborso integrale del biglietto (ed il diritto di essere riportato al punto di partenza) anche se la prestazione ha avuto parziale esecuzione. Il passeggero può, in alternativa, richiedere l'adempimento non appena possibile o in data di suo gradimento, anche con un itinerario diverso, ma a condizioni di trasporto simili.

La disposizione prevale sulla regola di cui all'art. 10 del r.d.l. n. 1948/34 che – come detto – subordina il rimborso integrale del biglietto alla non utilizzazione dello stesso.

In caso di viaggio realizzato che presenti un ritardo all'arrivo superiore ai sessanta minuti, ma indipendentemente dal fatto che tale ritardo abbia determinato una perdita di coincidenza (secondo quanto, invece, richiesto dall'art. 9, par. 4, del r.d.l. n. 1948/34), il passeggero ha diritto a un'indennità calcolata sul costo del biglietto, in proporzione crescente rispetto all'importanza del ritardo (art. 17), nonché a ricevere adeguate informazioni ed assistenza (art. 18). Il rimedio non pregiudica, peraltro, il diritto al trasporto, diversamente da quanto previsto dall'art. 9, par. 4, del r.d.l. n. 1948/34 che subordina il rimborso parziale del titolo al fatto che il passeggero rinunci al completamento del viaggio.

Nel corpo dell'art. 17, rubricato «Indennità per il prezzo del biglietto», il legislatore comunitario utilizza diversi termini per indicare la somma dovuta al passeggero (indennizzo, risarcimento, risarcimento del prezzo del biglietto, cioè rimborso), il che lascia intendere che la qualificazione non assuma un preciso significato giuridico. Nel testo in lingua inglese si rinviene il termine «*compensation*», mentre nella versione francese si fa riferimento alla nozione di «*indemnisation*». La Corte di giustizia ha chiarito, sul punto, che l'indennizzo, in quanto calcolato sulla base del prezzo del biglietto di trasporto, è diretto a compensare quanto pagato dal passeggero come corrispettivo per un servizio che, in definitiva, non è stato eseguito conformemente al contratto. Si tratta quindi di «una forma di compensazione finanziaria di tipo forfettario e standardizzata», che differisce dal regime di responsabilità previsto dall'articolo 32, paragrafo 1, delle Regole uniformi CIV, il quale «comporta una valutazione individuale del pregiudizio subito»²⁴. Tanto che l'indennità

²⁴ CGUE 26 settembre 2013, causa C 509/11, *OBB Personenverkehr AG c. Schienen*, in *Resp. civ. previdenza* 2014, I, 75, punti 37 e 38, con nota di S. VERNIZZI, *Ritardo nel trasporto ferroviario: la*

è dovuta a prescindere dall'imputabilità del ritardo all'impresa di trasporto²⁵ – e, dunque, anche qualora questo dipenda da una causa esterna –, purché il passeggero non ne sia stato informato prima dell'acquisto del biglietto²⁶.

Le tutele introdotte dalla normativa dell'Unione operano dunque anch'esse sul sinallagma, al di fuori del sistema di responsabilità: in caso di totale inadempimento, attraverso il rimborso del corrispettivo in denaro o la sostituzione della controprestazione (non resa) con altra equivalente (art. 16); per il caso di prestazione effettuata, ma difforme da quanto concordato, riducendo il valore della controprestazione in misura pari all'indennizzo di cui all'art. 17, oltre che prevenendo eventuali danni emergenti in forza delle tutele di cui all'art. 18²⁷.

Il risarcimento dei danni da inadempimento è, invece, oggetto della diversa disposizione di cui all'art. 15 del regolamento in esame ed è collegato «alla responsabilità dell'impresa ferroviaria», come detto chiaramente nel considerando n. 14. In caso di ritardo, perdita di coincidenza e soppressione di treno, si applicano infatti le disposizioni di cui all'«Allegato I, titolo IV,

responsabilità dell'impresa tra rimedi restitutori e forza maggiore, ivi, 84 ss.

²⁵ CGUE, 26 settembre 2013, cit. Sulla qualificazione dell'indennizzo di cui all'art. 17 del reg. (CE) n. 1371/2007, anche alla luce delle posizioni della dottrina in ordine alla natura della compensazione prevista dall'art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 (che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato della partenza), v. A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario* cit., 1443. Propendono per la natura indennitaria, M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, II, *La disciplina contrattuale*, Milano, 2012, 165. Per un'analisi della natura giuridica della compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004 in termini di risarcimento forfetario per danni omologhi dei passeggeri aerei colpiti da inadempimento, v. C. INGRATOCCI, *La responsabilità del vettore per inesecuzione della prestazione*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. Tranquilli Leali, E. Rosafio, Milano, 2011, 165 ss. L'indennizzo ha natura di clausola penale secondo G. NAPOLITANO, *Gli «indennizzi automatici» agli utenti dei servizi pubblici*, in *Danno e responsabilità*, 1996, 15 ss.

²⁶ Art. 17, par. 1, reg. (CE) n. 1371/2007. Il passeggero non ha diritto a risarcimenti «se è informato del ritardo prima dell'acquisto del biglietto o se il ritardo nell'ora di arrivo prevista, proseguendo il viaggio su di un servizio diverso o in base ad un itinerario alternativo, rimane inferiore a 60 minuti» (art. 17, par. 4, reg. n. 1371/2007).

²⁷ In caso di ritardo all'arrivo o alla partenza, di oltre 60 minuti, il passeggero ha diritto di ricevere gratuitamente pasti e bevande; qualora risulti necessario il soggiorno, ha diritto alla sistemazione in albergo, con connesso trasporto da e verso la stazione; se il treno è bloccato sui binari, il viaggiatore ha diritto al trasporto dal vagone alla stazione ferroviaria, ad un punto di partenza alternativo o alla destinazione finale, ove possibile (art. 18, par. 2).

capo II» del reg. n. 1371/2007²⁸, cioè le norme sugli effetti della inosservanza dell'orario e, in particolare, l'art. 27²⁹ a norma del quale il vettore è responsabile nei confronti del viaggiatore «per il danno dovuto al fatto che, a causa [...] del ritardo [...] il viaggio non può continuare nello stesso giorno, o comunque la sua continuazione non è ragionevolmente esigibile nello stesso giorno per via di circostanze contingenti», salvo che non ricorra una delle esimenti elencate al par. 2³⁰.

Quanto al danno risarcibile, la norma in commento vi include le spese (ragionevoli) di alloggio e quelle «per avvisare le persone che attendono il viaggiatore», mentre per eventuali danni diversi la risarcibilità (nell'*an* e nel *quantum*) va determinata sulla base delle previsioni della legislazione nazionale (par. 3).

A questo punto, l'oggetto dell'analisi si sposta nuovamente sulla individuazione delle fonti interne applicabili al rapporto, cui il regolamento comunitario rinvia.

Secondo l'indirizzo consolidato della Corte di Cassazione³¹ tali norme consistono esclusivamente negli artt. 9, 10 e 11 del r.d.l. n. 1948/34 (in forza del criterio di specialità *ex* art. 1680 cod. civ.). La Suprema Corte valorizza, in particolare, la collocazione formale delle condizioni e tariffe nella gerarchia delle fonti e la volontà del legislatore di mantenerne ferma l'inderogabilità in forza dell'intervento "salva leggi" del 2009³², quale chiara manifestazione dell'intento di conservare un regime di favore per il vettore ferroviario, anche in un momento storico in cui l'esercizio dei servizi aveva già assunto la vigente conformazione.

²⁸ L'allegato, che ha lo stesso valore del regolamento, richiama nei contenuti alcune delle disposizioni sulla responsabilità del vettore di cui alla COTIF (CIV).

²⁹ La norma, rubricata «responsabilità in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza», riprende la disposizione di cui all'art. 32 della Convenzione COTIF, CIV.

³⁰ Il trasportatore è esonerato da responsabilità quando la soppressione, il ritardo o la mancanza di una corrispondenza sono imputabili ad una delle seguenti cause: a) circostanze esterne all'esercizio ferroviario che il trasportatore, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare; b) colpa del viaggiatore; c) un comportamento di terzi che il trasportatore, nonostante abbia riposto la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare e alle cui conseguenze non poteva ovviare. Si precisa che un'altra impresa che utilizzi la stessa infrastruttura ferroviaria non è considerata parte terza, mentre il diritto di regresso rimane impregiudicato.

³¹ Vedi *supra* nota 1

³² Vedi *supra* nota 4.

In dottrina, tuttavia, prevale il diverso orientamento per cui la responsabilità del vettore ferroviario è regolata dalle disposizioni del codice civile sul contratto di trasporto, posto che le suddette condizioni e tariffe avrebbero l'efficacia di mere clausole contrattuali, come tali destinate a cedere innanzi alle tutele del codice del consumo ed alle norme inderogabili sulla responsabilità del vettore.

A prescindere dalla condivisione (o meno) dell'argomento, a tale ultima conclusione si dovrà comunque pervenire ove si convenga sul fatto che la legislazione speciale non abbia ad oggetto la «responsabilità» per inadempimento del vettore, ma si limiti a definire gli effetti della inesatta esecuzione sul contratto.

Data la rilevanza delle questioni indicate, le stesse sono esaminate disgiuntamente nei paragrafi che seguono.

4. – Le condizioni e tariffe del vettore ferroviario, di cui al r.d.l. n. 1948/34 disciplinano gli effetti della mancata o inesatta esecuzione della prestazione di trasporto da parte di un gestore individuato nella «amministrazione ferroviaria»³³.

L'indicazione del soggetto, anche in forza della sua natura giuridica, assume un preciso rilievo ai fini dell'individuazione della *ratio* del regime speciale, tanto che già all'indomani della trasformazione dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato in ente pubblico economico³⁴, la qualificazione normativa delle condizioni e tariffe era messa in discussione dallo stesso legislatore attraverso la previsione di un meccanismo di delegificazione del correlato regime.

In particolare, l'art. 14 della l. n. 210/85, rubricato «Delegificazione e regolamenti tecnici», conferiva al consiglio di amministrazione del nuovo ente

³³ L'esercizio del trasporto ferroviario è stato assunto in via diretta dallo Stato con la l. 22 aprile 1905, n. 137, di nazionalizzazione delle grandi reti mediterranea, adriatica, sicula e di alcune linee minori. Con r.d. 15 giugno 1905 veniva istituita l'«Amministrazione delle Ferrovie dello Stato», denominata «Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato», il cui ordinamento veniva definito con la l. 7 luglio 1907 n. 429. Le condizioni di cui al r.d.l. n. 1948 del 1934 sono applicabili all'«amministrazione ferroviaria» (unica legittimata all'esercizio del servizio al momento della sua emanazione), soggetto non più esistente ed al quale oggi è subentrata una soltanto delle imprese ferroviarie autorizzate ad esercitare diritti di traffico ferroviario, cioè la società Trenitalia s.p.a.

³⁴ L'Azienda autonoma è stata trasformata in Ente pubblico economico delle Ferrovie dello Stato con l. 17 maggio 1985, n. 210.

la competenza ad adottare regolamenti sottoposti all'approvazione ministeriale nelle materie inerenti «all'organizzazione, all'esercizio ferroviario, alla materia contabile e finanziaria ed ai servizi di igiene e sanità», già disciplinati con atti aventi forza di legge riguardo alle attività dell'Azienda autonoma³⁵.

Di fatto, il processo descritto non è stato mai attuato e ben presto la stessa normativa è stata superata dalla trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in Società per azioni, avvenuta con delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del 12 agosto 1992³⁶.

Nello stesso tempo l'ordinamento ferroviario è interessato anche da una profonda revisione dell'assetto dei mercati nazionali, transitati dal monopolio alla libera prestazione dei servizi nell'Unione europea³⁷. A seguito di tale

³⁵ La stessa norma, al comma 2, conserva in vigore «le “disposizioni di legge concernenti in generale il trasporto per ferrovia”», locuzione interpretata dalla dottrina come relativa precipuamente a «norme di legge formali comuni alle diverse imprese operanti nel trasporto ferroviario»: M. D'ALBERTI, *Legge 17 maggio 1985, n. 210*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1986, 155. Su tale previsione si innesta il disposto dell'art. 16 della l. n. 210/85 che, al comma 5, devolve alla competenza degli organi dell'ente tutte le determinazioni inerenti, tra l'altro «alle tariffe e condizioni generali di trasporto». In forza di tale ultima disposizione «l'intera tematica delle condizioni generali e delle tariffe [...] ha subito, almeno dal 1985, [...] un affrancamento dall'antica fonte legislativa [...] per essere trasferita all'autonomia regolativa dell'ente»: così Corte cost., 9 luglio 2014, n. 194, di cui *infra* nel testo.

³⁶ L'ente pubblico economico delle Ferrovie dello Stato è stato trasformato nella società per azioni «Ferrovie dello Stato s.p.a.» con del. CIPE del 12 agosto 1992, a norma dell'art. 18 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con l. 8 agosto 1992, n. 359. Alla società sono stati conferiti a titolo di proprietà tutti i beni iscritti al bilancio dell'ente alla data del 31 dicembre 1997 (art. 43, comma 2, l. 23 dicembre 1999, n. 448). La stessa società, le cui azioni sono detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista unico d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, è divenuta una *holding* che oggi controlla diverse società attive nel settore ferroviario; tra di esse Trenitalia, società sorta dalla separazione del ramo servizi ed intestataria di una licenza per l'esercizio del servizio ferroviario.

³⁷ L'avvio del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario coincide con l'adozione della dir. 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie. Ad essa hanno fatto seguito quattro pacchetti di provvedimenti finalizzati a realizzare l'apertura al mercato dei servizi di trasporto merci (oramai completata) e passeggeri (ancora in corso) forniti da imprese ferroviarie munite di licenza comunitaria. Il quadro normativo di riferimento è fissato, quindi, dalla dir. 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), cui l'Italia ha dato attuazione con il vigente d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, in G.U. 24 luglio 2015 n. 270. Il più recente (quarto) pacchetto ferroviario, in vigore dal dicembre 2018 relativamente ai provvedimenti inerenti al c.d. pilastro giuridico, completa l'apertura del mercato dei servizi di passeggeri: in particolare, la dir. 2016/2370/UE, che modifica la dir. 2012/34/UE sul punto, è stata recepita in Italia con d.lgs. 23 novembre 2018, n. 139 di modifica del

revisione, l'accesso alle attività di trasporto per ferrovia non è più riservato ad un soggetto istituito allo scopo³⁸, ma vi sono legittimate tutte le imprese ferroviarie munite di licenza comunitaria³⁹.

In tale contesto, la dottrina si è interrogata sull'efficacia delle condizioni e tariffe, aprendo un dibattito non ancora sopito intorno a due opposte posizioni: coloro che ritengono che i mutamenti intervenuti non abbiano inciso sulla qualificazione delle condizioni di cui al r.d.l. n. 1948/34, posto che rimane fermo il grado formale di legge dell'atto che le contempla; coloro che invece interpretano il valore della fonte alla luce della complessiva regolazione vigente nel mercato del trasporto per ferrovia, inclusiva delle norme a protezione dei passeggeri, da un canto, ed a tutela della concorrenza dall'altro. Disposizioni, queste ultime, che traducono interessi ritenuti prevalenti – nell'attuale contesto sociale – rispetto alla salvaguardia di un gestore che non è più una pubblica amministrazione, né un monopolista del settore.

Secondo autorevole parte della dottrina⁴⁰ la società Trenitalia s.p.a., derivata dalla riorganizzazione aziendale di F.S. s.p.a., si pone in una condizione di sostanziale continuità con l'ente Ferrovie dello Stato, mentre la vicenda giuridica della "trasformazione" si ridurrebbe ad una mera modificazione formale che non tocca l'identità del soggetto e la continuità della preesistente disciplina del servizio. Non sarebbe venuto, infatti, a compimento il proces-

d.lgs. n. 112/2015. Per un approfondimento v. C. INGRATOCCI, *Accesso all'infrastruttura ferroviaria e oneri di servizio pubblico*, in *Codice dei Trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, Milano, 2011, 325 ss.; L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009; G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, cit., 391 ss.; A. PULLINI, *Il trasporto ferroviario*, cit., 77 ss.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, cit., 321 ss., 490 ss.; ID, *Profili innovativi della disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Dir. traspt.*, 2003, 27 ss.

³⁸ V. l. n. 429/1907 e art. 2, l. n. 210/85, cit.

³⁹ Cfr. art. 12, d.lgs. n. 112/2015 e successive modifiche ed integrazioni. In dottrina, C. INGRATOCCI, *Accesso* cit., 339; M. GRIGOLI, *Profili di diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, Bologna, 2004, 131 ss.

⁴⁰ Non ritiene che la trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in società per azioni abbia determinato una sostanziale modificazione del soggetto e della normativa applicabile G. BAVETTA, *La trasformazione delle F.S. da ente pubblico a s.p.a.: profili giuridici e problematiche normative*, in *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, cit., 261 s. ed *ivi* anche C. PILLININI, *Il regime dei reclami e delle azioni nei confronti del vettore ferroviario*, 414; G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, cit., 395. In giurisprudenza, cfr. Cass. 7 luglio 1994, n. 6378 in *Riv. giur. circ. trasporti* 1995, 168; Consiglio di Stato, 20 maggio 1995 n. 498, in banca dati *iusexplorer*, che qualifica la F.S. s.p.a. come «società di diritto speciale, organo indiretto del Ministero dei trasporti».

so di delegificazione delle condizioni e tariffe passeggeri, avviato dalla l. n. 210/85, in mancanza di un atto della società volto a stabilire il prezzo dei servizi offerti, nonché le relative condizioni di trasporto, in regime di libertà di impresa⁴¹.

Va detto che le condizioni (e tariffe) di trasporto passeggeri di Trenitalia s.p.a. sono costantemente aggiornate attraverso gli ordinari strumenti deliberativi societari, innestandosi, però, sulle originarie previsioni contenute nell'atto avente forza di legge, mai integralmente modificato e che l'impresa ferroviaria sistematicamente richiama nella sezione delle condizioni generali dedicata alle «fonti normative» applicabili al rapporto⁴².

Altri, in considerazione del fatto che la societizzazione del vettore ferroviario non consente quell'immedesimazione tra autorità ed impresa-organo, che supportava la natura normativa delle condizioni e tariffe al momento della loro emanazione, ha sostenuto il carattere regolamentare di tali atti⁴³, in forza

⁴¹ In tal senso L. TULLIO, *I contratti di trasporto e di viaggio turistico nella disciplina di tutela dei consumatori*, in *Studi per Corbino*, Milano, 1999, 854, il quale non manca di sottolineare che «di fronte all'attuale vigenza delle vecchie condizioni aventi valore di legge o di regolamento, modificate solo in alcune parti da deliberazioni della nuova società [...] ciascuna disposizione mantiene la propria natura corrispondente alla fonte che la determina». V. pure D. BOCCHESI, *La natura giuridica delle condizioni di trasporto merci e passeggeri praticate dalle Ferrovie dello Stato*, in *Dir. trasp.* 2002, 395 ss.; ID., *Sul preventivo reclamo in via amministrativa nel trasporto ferroviario del bagaglio: un abbaglio della Corte Costituzionale*, nota a Corte Cost. 25 luglio 2008, n. 296, *Raguso c. soc. Trenitalia e altra*, in *Dir. trasp.* 2008, pag. 752, pag. 755.

⁴² Le condizioni generali di trasporto dei passeggeri di Trenitalia s.p.a. si riferiscono ai servizi ferroviari in ambito regionale e nazionale, o internazionale limitatamente ai percorsi effettuati sul territorio italiano e, per quanto applicabili, anche a quelli realizzati fuori dal suddetto territorio. Esse sono suddivise in quattro parti: parte I (norme comuni); parte II (trasporto nazionale); parte III (trasporto regionale); parte IV (trasporto internazionale). Le più recenti «Condizioni di trasporto passeggeri», aggiornate nella parte generale al maggio 2019 ed in quella relativa ai viaggi nazionali al 13 luglio 2019, richiamano – nel quadro della normativa applicabile al trasporto – il reg. CE n. 1371/2007, insieme con la l. 4 aprile 1935, n. 911 e successive modificazioni, il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 e le leggi regionali limitatamente ai trasporti di interesse regionale e locale. In ordine alle responsabilità di Trenitalia, l'art. 7, Parte II (trasporti nazionali) delle condizioni generali fa ancora oggi salve «le limitazioni di responsabilità previste dal r.d.l. 11 ottobre 1934 n. 1948».

⁴³ C. PILLININI, *Il regime dei reclami*, cit., 416, sottolinea la rilevanza, sul punto, dell'atto di concessione per l'esercizio del servizio ferroviario del 26 novembre 1993, art. 13, in forza del quale è conferito alla società F.S. il potere di determinare le condizioni generali di trasporto «in regime di libertà di impresa»; l'A. ravvisa in tale atto una «autorizzazione preventiva» ex art. 1679 c.c., idonea a conferire alle condizioni generali della società F.S. natura regolamentare. Nello stesso senso v. pure Cass. 15 maggio 1997, n. 4275, in *Dir. trasp.* 1999, 185 con nota di M. COLAFIGLI, *Le condizioni ge-*

dell'art. 1679 c.c.⁴⁴ e per effetto del ruolo di "concessionaria" del servizio passeggeri assegnato alle F.S. s.p.a. all'indomani della trasformazione⁴⁵.

Orbene, neppure questo argomento è, a nostro avviso, in grado di resistere alle più recenti riforme del settore. Il processo di liberalizzazione del comparto ferroviario è stato accompagnato da una significativa revisione dei modelli di intervento dello Stato nei mercati connotati da esigenze di interesse economico generale, in aderenza alle previsioni del diritto dell'Unione europea⁴⁶; la concessione di gestione dell'esercizio ferroviario è stata infatti sostituita da servizi a committenza pubblica sulle sole direttrici gravate da obblighi

nerali di trasporto di persone delle ferrovie dello Stato, 188 ss., secondo cui «Le condizioni generali stabilite o autorizzate in favore di coloro che esercitano il trasporto di persone [...] o cose in regime di concessione, richiamate dall'art. 1679, comma 1, c.c., e che comprendono anche quelle predisposte dalle Ferrovie dello Stato, sono espressione di potere regolamentare, fonti del diritto obiettivo efficaci per tutti gli utenti del servizio ferroviario e prive di efficacia contrattuale»; nello stesso senso P. COMELLINI, *La natura delle condizioni generali del contratto di trasporto ferroviario*, in *Riv. giur. circ. trasporti*, 1999, 947 ss. Per una ricostruzione dell'efficacia delle condizioni e tariffe ferroviarie in termini regolamentari, in forza dell'art. 1679 cod. civ., v. pure S. BUSTI, *Contratto di trasporto* cit., 336; G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, cit., 406.

⁴⁴ A norma dell'art. 1679 cod. civ. «Coloro che per concessione amministrativa esercitano servizi di linea per il trasporto di persone [...] sono obbligati ad accettare le richieste di trasporto [...] secondo le condizioni generali stabilite o autorizzate nell'atto di concessione e rese note al pubblico».

⁴⁵ Cfr. d.m. 26 novembre 1993, n. 225, art. 3. Con la divisionalizzazione della F.S. s.p.a., nelle società Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (RFI) e Trenitalia s.p.a., la concessione per l'esercizio ferroviario è stata sostituita dalla concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, di cui al d.m. 138 T del 31 ottobre 2000, assentita a RFI s.p.a., mentre la società Trenitalia, in forza di licenza ferroviaria, è un'impresa attiva nel settore dei servizi di trasporto in concorrenza con altre imprese ferroviarie.

⁴⁶ Il servizio di interesse economico generale, di cui all'art. 106, comma 2, del TFUE, indica un complesso di prestazioni fornite dietro retribuzione (e, quindi, tendenzialmente sottoposte alle norme sulla concorrenza) da un'impresa incaricata di perseguire determinati obiettivi di interesse pubblico, che possono giustificare una disapplicazione delle regole di mercato, ove necessaria al conseguimento della specifica missione ad essa affidata e sempre che lo sviluppo degli scambi non sia compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. In giurisprudenza, *ex multis*, v. CGCE, 27 aprile 1994, *Comune di Almelo*, in *Racc.* 1994, 1477; CGCE, 21 settembre 1999, n. 67, *Albany International*, in *Foro it.*, 1999, IV, 489 ss.; CGCE, 24 luglio 2003, n. 280, *Altmark Trans*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, 105, punto 81. In dottrina cfr., *ex multis*, V. DE FALCO, *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003, 159 ss.; L. BERTONAZZI, R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*² (diretto da M. Chiti e G. Greco), parte speciale, Tomo IV, Milano, 2007, 1791 ss.; A. GARDELLA, *Commento all'art. 106 del TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*², a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, 1117 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

di servizio⁴⁷, erogati – per le linee di interesse nazionale – dall'impresa incaricata (oggi Trenitalia) sulla base dei contratti (di servizio pubblico) con il Ministero dei trasporti; la stessa impresa, peraltro, opera nel medesimo mercato anche in forza della propria libera iniziativa economica, nei segmenti ad alta redditività come i servizi di alta velocità ed elevato standard qualitativo.

In altri termini, la gestione da parte di Trenitalia dei collegamenti nazionali di passeggeri di interesse generale in forza del contratto di servizio, introduce un elemento di criticità nell'argomento basato sull'«approvazione» delle condizioni generali di trasporto *ex art.* 1679 cod. civ.: per espressa previsione di legge, infatti, il contratto di servizio (o la deliberazione dell'ente pubblico competente in caso di affidamento diretto)⁴⁸ disciplina esclusivamente le modalità dell'offerta di trasporto che rilevano ai fini del conseguimento di obiettivi di interesse generale (accessibilità, qualità e tariffazione)⁴⁹, ma non tutela l'equilibrio economico della gestione dal rischio (di produzione e commerciale) che, al contrario, grava per definizione sull'impresa.

L'intervento diretto dello Stato nella fornitura dei servizi di trasporto, escludendo *in nuce* l'inverarsi in danno del passeggero di eventi frutto di comportamento doloso del vettore-pubblica amministrazione, supportava una limitazione della responsabilità del gestore per il caso di inadempimento della prestazione; il progressivo affrancarsi da tale modello determina, invece, la necessità di definire un quadro di tutele degli utenti già in fase di predisposizione dell'offerta di trasporto, elaborata da un'impresa privata alla luce dell'interesse di mercato, al fine di assicurare che i contenuti del contratto siano in linea con i fondamentali requisiti che la prestazione deve avere nell'interesse generale: *in primis*, la garanzia di effettiva realizzazione, l'accessibilità e – non ultimo – la qualità adeguata⁵⁰.

⁴⁷ Sulla normativa applicabile ai servizi ferroviari di interesse nazionale, in regime di servizio pubblico, v. d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, in G.U. n. 287 del 10 dicembre 1997; reg. (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (in GUE 3 dicembre 2007, n. L 315). In dottrina, v. W. D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003, 101 ss.; C. INGRATOCI, *Accesso*, cit., 325 ss.

⁴⁸ Vedi reg. (CE) n. 1370/2007, cit., art. 5.

⁴⁹ Cfr. art. 10.7 delle vigenti condizioni generali di trasporto di Trenitalia.

⁵⁰ V. del CIPE del 24 aprile 1996, *Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità*, in G.U. n. 118 del 1996. Sul piano dei livelli del servizio, l'art. 11 del d.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999 (riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, rendimenti e risul-

In tale contesto, l'intervento pubblico attraverso contratti di servizio (o atti equivalenti) risponde alla medesima *ratio* di tutela già presente nell'art. 1679 cod. civ. riguardo ai servizi di linea sottoposti a concessione di esercizio, cioè quella di vincolare il gestore, in condizioni di parità rispetto a tutti gli utenti, all'offerta universale di un trasporto di accessibilità e qualità adeguate ai bisogni effettivi della domanda⁵¹, senza necessità di "approvazione" delle condizioni generali di contratto.

Il mutato quadro normativo ha privato, pertanto, di ogni ragionevole fondamento il regime di favore del vettore ferroviario, sia che si guardi all'organizzazione del servizio, sia che si ragioni sulla base dell'esigenza di contenere i costi di un'attività economica di interesse generale; anzi, posto che il trasporto ferroviario presenta numerosi segmenti di mercato di elevato valore commerciale⁵², in cui *possono* operare più imprese in concorrenza⁵³,

tati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche), rubricato «qualità dei servizi pubblici», affida la definizione degli *standard* ed i criteri di misurazione della qualità dei servizi, come pure le condizioni di tutela degli utenti ed i termini e limiti di indennizzo forfetario per il mancato rispetto delle stesse, allo strumento della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre i servizi erogati direttamente da Regioni e enti locali sono oggetto di atti di indirizzo e coordinamento degli enti medesimi. A seguito della istituzione della Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito ART), di cui all'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, quest'ultima definisce il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi. Le misure concernenti il suddetto contenuto minimo sono state adottate, da ultimo, con del. 25 ottobre 2018, n. 168.

⁵¹ S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, cit., 525 ss., qualifica l'attività del vettore come offerta al pubblico ex art. 1336 cod. civ. Ritengono che sul vettore gravi invece un obbligo a contrarre G. MIRABELLI, *Dei singoli contratti. Del trasporto*, in *Comm. Cod. civ. Utet*, 3 ed., 1991, 471 ss.; M. IANNUZZI, *Del trasporto*, in *Comm. Cod. civ. Scialoja e Branca*, Bologna-Roma, 1970, pag. 58 ss.; v. pure P. GONNELLI, G. MIRABELLI, *Trasporto (Dir. priv.)* in *Enc. dir.* XLIV, Milano, 1992, 1168; M. M. COMENALE PINTO, *Art. 1679 in Codice civile*, I, a cura di P. Rescigno, 7 ed. Milano, 2008, 3035 ss. Sul punto v. pure *infra*, par. 5.

⁵² Tale argomento si riscontra in Cass. 19 dicembre 2014, n. 26887, *Battiente e altro c. Soc. Trenitalia e altro*, in *Guida al Diritto* 2015, 6, 65, sia pure in forma incidentale, per escluderne la rilevanza in relazione a servizi, quali quello di carrozza letto, che non sono connotati dalle medesime condizioni di diseconomicità della tariffa proprie del servizio pubblico; in caso, dunque, di servizi aggiuntivi a prezzo di mercato, la Corte sancisce la disapplicazione delle condizioni generali di trasporto «che violano i diritti degli utenti, tutelati dalle disposizioni contenute nel codice civile e nell'ordinamento comunitario».

⁵³ Non è escluso, peraltro, che il vettore contraente, incaricato dei servizi di interesse generale, sia un soggetto diverso da Trenitalia, come è già, ad esempio, con riferimento ad alcune linee regionali.

emergono non secondari profili di illegittimità di un diritto speciale che assicuri una limitazione di responsabilità, in deroga alle norme generali, a favore di uno soltanto degli operatori⁵⁴, rafforzandone la posizione competitiva attraverso il “controllo” del rischio d'impresa.

D'altro lato, l'esigenza di contenere i costi dell'attività di interesse generale, al fine di garantirne la sostenibilità per la finanza pubblica, non pare giustificare il diverso trattamento del vettore ferroviario rispetto alle imprese che operano in altre modalità di trasporto⁵⁵, dove l'assunzione di oneri di servi-

⁵⁴ Sull'applicabilità delle condizioni e tariffe in esame al solo vettore Ferrovie dello Stato v. S. BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (I parte)*, cit., 508; F. MORANDI, *Le condizioni generali del contratto di trasporto ferroviario di persone e bagagli*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 87. La ratio di tutela espressa dalle norme in commento, infatti, è ricondotta anche dai giudici di merito alle «innegabili e persistenti connotazioni pubblicistiche del trasporto ferroviario» (così Trib. di Messina 5 luglio 2017, n. 1876, in banca dati *iusexplorer*) o all'art. 1679 cod. civ. in rapporto all'esercizio di attività gravata da oneri di servizio pubblico. In argomento v. pure S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, 3ª ed, Bologna, 2016, 365; G. BERTI DE MARINIS, *Disciplina del mercato* cit., 188 ss., spec. nota 530 per il riferimento alle pronunce di incostituzionalità delle disposizioni che riconoscono privilegi in ordine al regime di responsabilità per inadempimento dei fornitori di servizi pubblici postali e di telefonia. In argomento v. pure Corte cost. 30 dicembre 1997, in *Giust. cost.* 1997, 4050. Nello stesso senso, in dottrina, G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici* cit., 198 ss.

⁵⁵ In tutte le modalità di trasporto è prevista la possibilità per l'amministrazione di concludere contratti di servizio pubblico per la fornitura di servizi universali da parte di un'impresa incaricata, senza che ciò determini una deroga, di tipo soggettivo, riguardo alle regole sulla responsabilità del vettore (marittimo, aereo o terrestre). La peculiarità del settore ferroviario appare, dunque, ancora più discutibile se si considera che la Corte costituzionale ha sottolineato a più riprese come il legislatore, nel disciplinare istituti quali la responsabilità del vettore, affronti «problemi sostanzialmente omogenei di politica economica», che si traducono in una affinità delle soluzioni adottate: così Corte cost. 16 febbraio 1993, n. 64, in *Dir. Mar.* 1993, 685; Corte cost., 26 maggio 2005, n. 199, punto 3, in banca dati *iusexplorer*. Contra Corte cost. 12 maggio 1982, n. 90, *Soc. Mazzocca c. Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato*, in *Giust. civ.* 1982, I, 1688, che non ravvisa nella specialità della legislazione ferroviaria una violazione del principio di uguaglianza, in quanto le deroghe al regime generale sarebbero legittimate da «peculiari esigenze e condizioni del traffico ferroviario»; quest'ultima sentenza, tuttavia, si riferisce allo statuto dell'amministrazione ferroviaria e, dunque, a quel modello di gestione del servizio in via esclusiva ed in amministrazione diretta da parte dello Stato, la cui revisione sostanziale è assunta dalla stessa Corte Costituzionale più di recente come presupposto per una lettura costituzionalmente e comunitariamente orientata del regime di responsabilità del vettore. Per una panoramica generale delle norme sul contratto di servizio pubblico nelle diverse modalità di trasporto v. C. Ingratoci, *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2001. Per un aggiornamento D. Bocchese, *Libera prestazione dei servizi marittimi*, in *Codice dei Trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, Milano, 2011, 23 ss. ed, ivi, A. M. L. Sia, *La disciplina dei servizi aerei*, 107 ss. e C. Ingratoci, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli*

zio pubblico non sottrae l'operatore al regime di responsabilità proprio del contratto.

Rimangono, pertanto, più persuasive le argomentazioni di attenta dottrina⁵⁶, ampiamente riscontrata in giurisprudenza⁵⁷, che – in una interpretazione evolutiva e, aggiungerei, costituzionalmente orientata – ravvisa nelle condizioni e tariffe ferroviarie mere clausole contrattuali, destinate a cedere di fronte alle norme inderogabili di legge ed a quelle a tutela del consumatore.

oneri di servizio pubblico, cit., 325 ss.

⁵⁶ E. FANARA, *La responsabilità del vettore*, cit., 272 ss., sottolinea che «la pregressa normativa speciale non era più applicabile "ipso iure" ad un soggetto "nuovo", che non succedeva all'Ente Ferrovie dello Stato se non sotto il profilo della titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi». Vedi pure A. BORDIGNON, *Sulla responsabilità del vettore per il ritardo nell'esecuzione del contratto di trasporto ferroviario di persone*, cit., 287 ss.; S. TORRICELLI, *Il trasporto ferroviario liberalizzato: organizzazione della concorrenza e tutela dell'interesse pubblico*, cit., 39 ss.; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, II, cit., 134 ss; propendono per tale soluzione anche S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, 363.

⁵⁷ Le corti di merito hanno più volte riconosciuto responsabile il vettore ferroviario per danni da inadempimento o ritardo nel trasporto di persone, considerando le condizioni generali di trasporto alla stregua di clausole negoziali, sottoposte al sindacato di vessatorietà di cui agli artt. 1341 cod. civ. e 33 e ss. cod. cons.: cfr. *ex multis* Giudice di Pace di Roma 12 marzo 1998, in *Giornale dir. amm.*, 1998, con nota di G. NAPOLITANO, *La disciplina del trasporto ferroviario: norme di legge, regole contrattuali o «atti di clemenza»?», 725 ss. Sull'applicabilità dell'art. 1341 cod. civ. alle condizioni generali di contratto del vettore ferroviario v. Giudice di Pace di Trecastagni, 7 settembre 2011, n. 104, in *Riv. it. dir. turismo*, 8, 2013, 196 ss. con nota di A. MENDOLA, *Responsabilità del vettore ferroviario tra normativa comunitaria e nuovi orientamenti giurisprudenziali*; sull'applicabilità dell'art. 1218 cod. civ. all'inadempimento del vettore ferroviario v. Giudice di Pace di Pesaro, 25 giugno 2002, in *Giur. merito*, 2003, 651 ss.; Giudice di Pace di Bari, 30 giugno 2006, in *Dir. trasp.* 2007, 567 ss., con nota critica di D. BOCCHESI, *Un tentativo di despecializzazione della disciplina del ritardo nel trasporto ferroviario di persone*, 571 ss.; Tribunale di Perugia 23 luglio 2008, in banca dati *iusexplorer*; Giudice di Pace di Piacenza 30 dicembre 2008, in *Danno e responsabilità*, 2009, con il commento di C. AMATO, *ivi*, 774 ss. e con nota di A. PALMIERI, *Risarcimento del danno non patrimoniale subito dal pendolare ferroviario*, in *Il Giudice di pace*, 3/2009, 238 ss.; Giudice di Pace di Campobasso, 28 marzo 2012, n. 101, in banca dati *iusexplorer*; Trib. Roma, 21 giugno 2013, n. 13678.; Trib. di Messina 5 luglio 2017, n. 1876, cit., punto 3. Secondo Giudice di pace di Cassino, 28 febbraio 2001, n. 108, in banca dati *iusexplorer*, «ha diritto al risarcimento del danno, da determinarsi in via equitativa, il passeggero di un treno che a causa del ritardo accumulato, non dovuto a forza maggiore o a ragioni non imputabili al vettore, abbia subito un danno alla salute». Vedi pure Trib. Firenze, sez. III, 26 marzo 2007, con nota critica di F. TOSCHI VESPASIANI, *L'avvocato arriva tardi all'udienza fuori sede: la risarcibilità dei danni da ritardo del treno*, in *La responsabilità civile*, 10/2008, 827 ss. e di M.C. FRATTAGLI, *Contratto di trasporto ferroviario: ritardo, risarcimento del danno, configurabilità e limiti*, in *Il Foro toscano*, 2/2007, 164 ss.*

5. – Un contributo significativo alla soluzione della questione in esame proviene dalla recente Corte Cost. 9 luglio 2014, n. 194⁵⁸.

La Consulta – investita della questione di legittimità dell'art. 11 r.d.l. 11 ottobre 1934 n. 1948, nella parte in cui limita la responsabilità per ritardo del vettore ferroviario ai casi e condizioni di cui agli artt. 9 e 10 – ne dichiara l'inammissibilità per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo operata dal remittente⁵⁹ e, in particolare, per la mancata valutazione dello *ius superveniens* rispetto alla norma censurata e degli effetti di questo sul contesto di riferimento «nel quale le connotazioni della disciplina del 1934 appaiono profondamente trasfigurate». Affermazione che esprime il chiaro convincimento che le condizioni e tariffe ferroviarie abbiano perduto l'originaria configurazione in forza dei mutamenti intervenuti sia a livello dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, sia nella disciplina del servizio ferroviario in particolare.

La privatizzazione dell'attività e l'apertura al modello concorrenziale nella organizzazione del mercato del trasporto ferroviario di persone determina, come detto, il venir meno delle ragioni alla base dell'originaria scelta normativa, coerente con l'affidamento dell'attività in via diretta alla pubblica amministrazione in un contesto monopolistico.

La Corte invita ad interpretare il regime di responsabilità del vettore muovendo dalla profonda revisione del diritto ferroviario, che ha determinato una sostanziale modifica della struttura del gestore, e dall'emanazione di

⁵⁸ Con ordinanza del 27 gennaio 2012, il Tribunale di Napoli, - adito a seguito di appello proposto avverso la sentenza del Giudice di Pace di Napoli, con la quale era stata respinta la domanda attorea contro Trenitalia, per il risarcimento dei danni patrimoniali conseguenti al ritardo del treno Napoli-Roma del 4 luglio 2005 - ha sollevato, con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 delle «Condizioni e tariffe per i trasporti di persone» approvate con il r.d.l. 11 ottobre 1934 n. 1948 (convertito in l. 4 aprile 1935 n. 911) e ad esso allegate, nella parte in cui prevede limitazioni in ordine alla responsabilità del vettore ferroviario per i danni subiti dai passeggeri in relazione al ritardo dei treni, in particolare laddove circoscrive tale responsabilità al solo rimborso del prezzo del biglietto.

⁵⁹ Nello stesso senso già Corte cost., 28 luglio 1999, n. 372 *Scidoni c. Ferrovie dello Stato*, in *Dir. trasp.* 2000, 554. Sulla inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento v. pure Corte cost., 20 novembre 2011, n. 276, *R.A. c. Min. Difesa*, in *Foro amm.* 2014, 4, 1040; Corte Cost., 11 giugno 2014, n. 165, *Pres Cons. c. Reg. Toscana*, in *Foro it.* 2014, 11, 3042; da ultimo Corte cost., 3 marzo 2015, n. 27, *M.A. c. Min. Int.* in *Giur. cost.* 2015, 2, 333.

norme inderogabili del diritto generale, come l'art. 1229 cod. civ., che sanzionano di nullità qualsiasi limitazione pattizia di responsabilità per dolo e colpa grave; norme cui si aggiungono, da ultimo, la tutela del contraente in posizione di squilibrio, di cui alla normativa consumeristica, ed il più recente diritto speciale ferroviario (art. 43, dell'allegato 1 al citato reg. (CE) n. 1371/2007)⁶⁰.

Il ripristino dell'efficacia delle disposizioni di cui alla l.n. 911/35, particolarmente valorizzato dalla Corte di legittimità, va esso stesso interpretato, dunque, alla luce della finalità e della sfera applicativa di fonti gerarchicamente sovra-ordinate, tra cui quelle euro-unitarie nell'interpretazione vincolante data alle stesse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁶¹.

Su tali basi, il Giudice delle leggi richiama la riforma introdotta con la l. 17 maggio 1985 n. 210 e, specialmente, la *delegificazione* operata dall'art. 16, nonché il regolamento (CE) 23 ottobre 2007 n. 1371, in particolare gli artt. 15, 16, 17 e 18.

Nel ragionamento della Consulta, già l'art. 16 della l. n. 210/85, delegando all'ente pubblico la competenza ad emanare le condizioni generali di trasporto, ha determinato un «affrancamento dall'antica fonte legislativa con la quale le tariffe e condizioni generali [...] erano state approvate»; all'indomani della trasformazione in società per azioni, dunque, ancor di più tale

⁶⁰ La norma, rubricata «Decadenza del diritto di invocare i limiti di responsabilità» dispone che i limiti indicati nelle Regole uniformi COTIF CIV, come pure le disposizioni del diritto nazionale che limitano le indennità ad un determinato ammontare, non si applicano quando è provato che il danno risulta da un atto o da una omissione commessa dal trasportatore o con l'intenzione di provocare tale danno, o temerariamente e con la consapevolezza che un danno ne sarebbe probabilmente derivato.

⁶¹ Secondo CGUE, 26 settembre 2013, C. 509-2011 in *Riv. dir. nav.*, 2014, con nota di A. CLARONI, *Sull'indennizzo dovuto al passeggero in caso di ritardo del trasporto ferroviario dipeso da forza maggiore*, 362-373, le autorità giurisdizionali nazionali sono tenute ad interpretare e ad applicare il diritto nazionale «alla luce del testo nonché della finalità» del regolamento (*il riferimento è al reg. n. 1371/2007*), per conseguire il risultato dallo stesso perseguito, vale a dire quello di garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri del trasporto ferroviario. Più in generale, la Corte di giustizia chiarito che, in caso di applicazione di disposizioni del diritto nazionale relative ad un contratto stipulato tra un professionista e un consumatore, siano esse precedenti o successive all'emanazione della dir. 93/13/CEE, il giudice nazionale deve interpretarle quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della stessa direttiva. In tal senso CGUE, 27 giugno 2000, cause riunite da C-240/98 a C-244/98, punto 32, in *Giur. it.*, 2001, 9 con nota di F. M. TORRESI, *Problematiche consumeristiche all'esame del giudice comunitario e del giudice nazionale*. Cfr. anche CGCE, 12 ottobre 1993, causa C-37/92, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994, 701.

emancipazione poteva apparire chiara, stante la competenza della società a modificare le condizioni generali «in regime di libertà di impresa»⁶².

Il reg. (CE) n. 1371/2007, d'altro canto, acquista una specifica valenza anche quale punto di riferimento utile per una interpretazione comunitariamente orientata della materia: il *considerando* n. 3 dell'atto normativo, infatti, qualifica il viaggiatore come un «consumatore», fornendo un criterio ermeneutico utile all'operatore del diritto.

Ci sembra, dunque, che la Corte costituzionale intenda suggerire una lettura dell'art. 11 del r.d.l. 1948/34 che, senza escluderne la rilevanza ai fini del giudizio di responsabilità del vettore ferroviario (in quanto elemento del disciplinare convenuto tra le parti), ne garantisca un'applicazione costituzionalmente orientata (e comunitariamente corretta), limitata ai casi di *culpa levis* (in forza dell'art. 1229 cod. civ.) e non ostativa alla valutazione dei danni (patrimoniali) di cui le norme sul contratto prevedono il risarcimento (art. 1223 cod. civ.); danni che il passeggero potrà fare valere in giudizio in forza del principio desumibile dall'allegato I, art. 27 del reg. n. 1371/2007⁶³.

In tale quadro, non possono peraltro risultare *a priori* inammissibili le pretese risarcitorie correlate all'inadempimento del contratto⁶⁴ inclusive del

⁶² Così l'art. 13 dell'atto di concessione del 26 novembre 1993.

⁶³ Il par. 3 della disposizione prevede infatti che «il diritto nazionale determina se, ed in quale misura, il trasportatore deve corrispondere un risarcimento per danni diversi».

⁶⁴ V. Cass., S.U., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974 e 26975, in *Danno e responsabilità*, 2009, 19 ss. che, nel riconoscere la risarcibilità del danno non patrimoniale da inadempimento contrattuale, con l'esclusione delle lesioni c.d. bagatellari, esclude la configurabilità, nell'ambito di questo *genus*, del danno esistenziale come autonoma categoria. Per un commento v. M. GAZZARA, *Danno non patrimoniale da inadempimento: le SS.UU. e le prime applicazioni nella giurisprudenza di merito*, in *Danno e Responsabilità* 2008, 279 ss.; C. CASTRONOVO, *Danno esistenziale: il lungo addio*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 5 ss.; C. ROSSELLO, *Il danno da «vacanza rovinata» dopo le sezioni unite del 2008 sul nuovo statuto del danno non patrimoniale*, in *Scritti per Berlingieri*, II, *Dir. Mar.* 2010, 874 ss. Per un'applicazione relativa al trasporto ferroviario v. Trib. Genova, 12 gennaio 2009, in *Giur. Merito*, 2009, 2767; Giudice di Pace di Piacenza, 30 dicembre 2008, in *Danno e responsabilità*, 2009, 771 ss., con nota di AMATO, *I primi passi del danno non patrimoniale per inadempimento contrattuale dopo le Sezioni Unite di San Martino*, cit., per cui l'inadempimento contrattuale del gestore del servizio pubblico di trasporto ferroviario può determinare, oltre ai danni materiali, anche danni di natura non patrimoniale che si risolvono nella lesione di diritti fondamentali della persona, come quelli che attengono al rispetto della personalità ed all'intangibilità della dignità dei cittadini.

danno non patrimoniale, per come disegnato della dottrina⁶⁵ e dalla consolidata giurisprudenza⁶⁶ e, cioè, ove sia adeguatamente conseguita la prova della rilevanza costituzionale dell'interesse leso, dell'importanza dell'offesa subita e della gravità del pregiudizio conseguente.

Al di là della questione inerente alla natura (normativa o contrattuale) delle condizioni e tariffe del vettore ferroviario, l'ambito di applicazione degli articoli 9, 10 e 11 del r.d.l. n. 1948/34 deve oggi essere esaminato, quindi, in rapporto ai principi di tutela desumibili dal reg. n. 1371/2007 tenuto conto della sfera di efficacia del suddetto atto normativo⁶⁷, che assume una specifica rilevanza nel quadro della delimitazione delle fattispecie cui il r.d.l. n. 1948/34 intende applicarsi⁶⁸. La normativa comunitaria reca, infatti, disposizioni inderogabili (art. 6, reg. n. 1371/2007) che garantiscono ai passeggeri ferroviari diritti minimi, di cui lo stesso provvedimento traccia l'estensione, disegnando una tutela in parte sovrapponibile a quella posta dal diritto interno ferroviario⁶⁹.

Nella misura in cui il regolamento disciplina fattispecie oggetto anche delle condizioni generali di contratto, non solo le soluzioni contrattuali rimangono sopraffatte dalle norme inderogabili di origine euro-unitaria, ma le

⁶⁵ Del danno consistente cioè nelle «perdite di utilità personali, ossia nei pregiudizi che colpiscono direttamente i profili della personalità umana»: S. MAZZAMUTO, *Le nuove frontiere della responsabilità contrattuale*, in *Europa e Diritto privato*, 2014, 713 ss., 741. V. pure F. AZZARRI, *Inadempimento e danno non patrimoniale tra teoria dell'obbligazione e politica esecutiva*, in *Resp. civile previdenza*, 3/2019, 761 ss. In giurisprudenza v. Cass., 22 dicembre 2015, *B.F. c. Enel*, in *Foro it.* 2016, 3, I, 871.

⁶⁶ Le corti di merito riconoscono ampiamente la risarcibilità del danno esistenziale da ritardo ferroviario. Si richiamano *ex multis* Giudice di pace di Campobasso, 28 marzo 2012, n. 101, P.S. c. *Trenitalia s.p.a.*, in banca dati *iusexplorer*; Trib. Perugia, 23 luglio 2008, in banca dati *iusexplorer*; Giudice di pace di Roma, 19 febbraio 2002, *Decuzzi e altro c. Ferrovie dello Stato*, in *Dir. trasp.* 2003, 631, con nota di S. GIACOBBE, *Ancora in tema di risarcibilità del danno da ritardo tra danno biologico e danno esistenziale*, 634. In dottrina v. A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario* cit., 1446.

⁶⁷ S. BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (I parte)*, cit., 508.

⁶⁸ CGUE, 26 settembre 2013, causa C 509/11, *OBB Personenverkehr AG c. Schienen*, in *Riv. dir. nav.* 2014, I, con nota di A. CLARONI, *Sull'«indennizzo»*, cit., 362-373 ed in *Resp. civ. previdenza* 2014, I, 75, con nota di S. VERNIZZI, *Ritardo nel trasporto ferroviario: la responsabilità dell'impresa tra rimedi restitutori e forza maggiore*, ivi, 84 ss. Vedi pure CGUE 22 novembre 2012, causa C-136/2011, con nota di E. SARTOR, *Obbligo di informazione ai passeggeri del trasporto ferroviario sulla circolazione dei treni, indipendentemente dall'impresa ferroviaria che li gestisce*, in *Dir. trasp.* 2013, 863 ss.

⁶⁹ Sul punto v. *supra* il par. 4. V. pure S. BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (II parte)*, cit., 33 ss.

rimanenti clausole oggettivamente applicabili dovranno essere interpretate in conformità della *ratio* di tutela insita nel regolamento ⁷⁰.

Abbiamo detto che i rimedi previsti dalla normativa euro-unitaria sono volti a definire gli effetti, sul contratto, della mancata o inesatta esecuzione ⁷¹, limitando in pari tempo i danni emergenti che possano derivarne al viaggiatore. Nell'interpretazione della Corte di giustizia essi integrano, quindi, diritti minimi caratterizzati dall'automaticità del ristoro, che operano su di un piano generalizzato per un pregiudizio immanente e standardizzato ⁷², secondo un modello di protezione, ampiamente sperimentato nei trasporti ⁷³, di tipo rimediale ⁷⁴ che non esclude il diritto al risarcimento del danno individuale patito dal passeggero ⁷⁵.

Da ciò è possibile argomentare, a nostro avviso, che l'art. 11 del r.d.l. n. 1948/34, si aggiunge, ma non esclude l'applicazione della tutela risarcitoria *ex art.* 1218 cod. civ., in presenza di un danno in concreto di cui il passeggero

⁷⁰ CGUE, 26 settembre 2013, causa C 509/11, cit.

⁷¹ In tal senso appare interessante il ragionamento sviluppato da Tribunale di Milano, 26 gennaio 2016, in *Dir. Mar.* 2017, con nota di F. BARTOLINI, *Il diritto alla puntualità nel trasporto ferroviario di persone: l'azione di classe come possibile strumento di enforcement?*, 211 ss., per cui «il rispetto dell'orario previsto costituisce un aspetto naturale del contratto di trasporto ferroviario, a norma dell'art. 2, comma 2, cod. cons., mentre la normativa comunitaria di cui al reg. Ce 1371/2007, correttamente applicata, è idonea a soddisfare il disagio sofferto in via generalizzata come conseguenza del ritardo, salvo la possibilità di richiedere ulteriore risarcimento del danno non omogeneo, patrimoniale o non, scaturente dalla lesione delle singole posizioni soggettive».

⁷² In dottrina, nello stesso senso, cfr. S. BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (II parte)*, cit., 49. L'A., *ivi*, pag. 41, conclude che il reg. n. 1371/2007, rinviando alle regole internazionali, prevale sul combinato disposto degli artt. 9, 10 e 11, par. 1, del r.d.l. n. 1948/34 «quando quest'ultimo limita eccessivamente casi e misure del rimborso». Per gli indennizzi automatici forfetari v. pure Carta dei servizi di Trenitalia, pag. 398-399. Sul diritto degli utenti di agire per il risarcimento del danno individuale subito, al di là dell'indennizzo forfetario, v. U. FANTIGROSSI, *Pendolari in ferrovia e danni esistenziali*, in *Cons. dir. mercato*, 11/2013, 106 ss.

⁷³ S. MONTI, *Danno da ritardo ferroviario: oltre l'indennizzo per la tutela degli interessi di classe*, nota ad App. Milano, 25 agosto 2017, in *Danno e resp.* 2018, 8, 379 ss.; F. SAGUATO, *Azione di classe e risarcimento del danno non patrimoniale omogeneo*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2018, 15 ss.; F. BARTOLINI, *Il diritto alla puntualità nel trasporto ferroviario di persone: l'azione di classe come possibile strumento di enforcement*, in *Dir. mar.* 2017, 211 ss.; F. MORANDI, *Le condizioni generali del contratto di trasporto ferroviario di persone e bagagli*, cit., 79 ss.

⁷⁴ M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, *Dir. Mar.* 2012, 768 ss.

⁷⁵ S. VERNIZZI, *Ritardo nel trasporto ferroviario* cit., 96 ss.

possa fornire la prova in giudizio. L'interpretazione è coerente, peraltro, con il venir meno della *ratio* storica della norma, elaborata in rapporto ad un operatore che era esso stesso pubblica amministrazione: il comportamento delle Ferrovie dello Stato non avrebbe potuto infatti – per connotazione funzionale – essere orientato a danneggiare l'interesse del viaggiatore, se non in forza di un superiore interesse pubblico da tutelare e, dunque, in un contesto di legittimità dell'azione che avrebbe impedito di qualificare l'eventuale danno occorso al singolo come *ingiusto* e, pertanto, considerarlo fonte di «responsabilità».

Se si aderisce a questa lettura, appare del tutto coerente la conclusione della Corte costituzionale in commento per cui il r.d.l. n. 1948/34 reca, in fondo, una disciplina sostanzialmente coerente con i principi di cui al reg. n. 1371/2007/CE.

In conclusione, la «responsabilità» del vettore non sarebbe oggetto di diritto speciale ferroviario a livello nazionale, con correlata applicazione del diritto generale. Il rinvio al diritto interno in materia di danno risarcibile, di cui all'art. 27 dell'allegato I al reg. n. 1371/2007, non può dunque riferirsi a tali disposizioni, ma importa l'applicazione delle norme generali sulla responsabilità contrattuale che, in mancanza di un diritto speciale che vi deroghi, operano anche in materia ferroviaria. Eventuali clausole di esonero dalla responsabilità debbono considerarsi nulle in forza della normativa consumeristica e degli artt. 1229 cod. civ. e 48 COTIF-CIV ove applicabili ⁷⁶.

L'ordinamento nel suo complesso consente quindi una lettura della norma che faccia salvo il diritto al risarcimento degli ulteriori danni (patrimoniali e non patrimoniali) patiti dal viaggiatore, assicurando al contempo, su base contrattuale, soluzioni immediatamente disponibili per il caso di ritardo, perdita di coincidenza o soppressione del treno, idonee a scongiurare, o quantomeno limitare, ulteriori disagi connessi alla mancata esecuzione.

⁷⁶ Le limitazioni di responsabilità non possono comunque essere invocate se il vettore, o i suoi dipendenti e preposti, hanno determinato il danno (ritardo) volontariamente o temerariamente e con la consapevolezza del probabile verificarsi dell'evento (art. 48 regole CIV).

Abstract

The paper deals with nature and effectiveness of the general conditions of transport applied by the railway carrier, not limiting to analyse the formal nature of act that includes those conditions, having force of law, but questioning on the basis of a historical-systematic interpretation that considers the deep changes occurred in railway law, both in the market structure, both with regard to the nature of the supplier, and in relation to the discipline referred to in reg. (EC) no. 1371/2007; the aim is to verify whether the reasons supporting a special regime of liability of the railway carrier are still plausible and, in any case, comparable with the values protecting passengers (as a person and as a weak party of the transport contract) and with special reference to the competition law concerning railways companies, in an euro-unitary perspective.

Lo scritto esamina la natura ed efficacia delle condizioni generali di trasporto applicate dal vettore ferroviario, non limitandosi al dato formale inerente alla previsione delle stesse in un atto avente forza di legge, ma sulla base di una interpretazione storico-sistematica che considera le profonde modifiche intervenute nel diritto ferroviario sia nell'assetto di mercato, sia riguardo alla natura del fornitore, sia in rapporto alla disciplina di cui al regolamento (CE) n. 1371/2007, al fine di verificare se le ragioni a sostegno di un regime speciale di responsabilità del vettore ferroviario siano tuttora plausibili e, comunque, comparabili con i valori di tutela del passeggero (come persona e come parte debole della relazione contrattuale) e di rispetto della parità di trattamento tra le imprese operanti sul mercato, posti al centro della vigente normativa sul contratto di passaggio nella prospettiva euro-unitaria di settore.