

## LA TUTELA DEL PENDOLARE NEL TRASPORTO FERROVIARIO \*

Nicola Romana \*\*

Con il termine “pendolarismo” si intende quel fenomeno sociale caratterizzato dallo spostamento quotidiano di masse di lavoratori e studenti dal luogo di residenza a quello di lavoro o di studio e viceversa <sup>1</sup>; esso riguarda, in una più ampia accezione, anche gli spostamenti all'interno di uno stesso comune.

In particolare, si distinguono tre tipologie di flussi:

- *interno*, che indica quante persone si spostano all'interno di uno stesso comune;
- *in uscita* dal comune, che misura quanti si spostano da un comune verso altri comuni (della stessa provincia, di altre province della stessa regione o di altre regioni) o all'estero;
- *in entrata* nel comune, che descrive gli individui che si spostano verso un comune, provenendo da altri comuni.

In considerazione della natura del mezzo ferroviario, il pendolarismo di cui ci occupiamo oggi riguarda, evidentemente, quello “non interno”.

Vorrei entrare immediatamente nel tema dell'intervento: la prima domanda cui si deve dare risposta è cosa si intenda per *tutela del pendolare*. Aggiungerei, inoltre, quanti livelli di tutela è possibile individuare in connessione al fenomeno del pendolarismo. Fenomeno che, stando ai dati Istat relativi al censimento generale del 2001 <sup>2</sup>, riguarda – nell'accezione ristretta di cui sopra – circa dieci milioni di residenti, siano essi studenti o lavoratori, di cui soltanto

\* Relazione svolta nel seminario “I diritti del viaggiatore nel nuovo sistema dei servizi ferroviari”, Roma, 10 dicembre 2004.

\*\* Ricercatore nell'Università degli Studi di Palermo.

<sup>1</sup> Cfr. De Mauro, *Il dizionario della lingua italiana*, Torino, 2002.

<sup>2</sup> Cfr. il comunicato dell'Istat, *Gli spostamenti quotidiani per motivi di studio o di lavoro. Censimenti 2001*, del 21 aprile 2004 e consultabile su <[http://dawinci.istat.it/daWinci/jsp/MD/download/spostamenti\\_quotidiani.pdf](http://dawinci.istat.it/daWinci/jsp/MD/download/spostamenti_quotidiani.pdf)>.

una limitata percentuale, è bene chiarire, è possibile inserire all'interno del sistema del trasporto pubblico di massa <sup>3</sup>.

Un primo tentativo di risposta alla domanda iniziale muove da un approccio, mi si passi l'espressione, "tradizional-privatistico". È un approccio che nasce, cioè, dall'esame della natura del rapporto che lega il singolo passeggero con l'impresa ferroviaria.

Il punto di riferimento del primo livello di tutela è quindi costituito, evidentemente, dal complesso di regole applicabili al contratto di trasporto ferroviario. Nel corso dell'odierno incontro di studio alcuni di questi aspetti sono oggetto di approfondimenti <sup>4</sup>, per cui il richiamo che si farà adesso sarà funzionale al tema del mio intervento.

Ovviamente, bisogna tenere fuori da queste mie considerazioni tutti quei fenomeni giuridici che interessano qualunque utente del servizio ferroviario, a prescindere dalla natura della prestazione richiesta: occasionale, periodica, locale, a lunga percorrenza. Ad esempio, un danno "tipico" alla persona (danno biologico, ovvero lesione dell'integrità psicofisica) può essere cagionato all'utente occasionale così come al pendolare, senza che sostanzialmente si possa ravvisare una differenza quali-quantitativa in relazione alle due categorie di utenti.

Nell'altra ipotesi tipica di danno, di cui alle regole civilistiche, ossia quello connesso al ritardo <sup>5</sup>, è nota la resistenza delle imprese di trasporto di riconoscere, ai sensi delle relative condizioni generali di contratto, piena risarcibilità del pregiudizio subito dal passeggero.

Il dato letterale, di cui agli artt. 11-13 delle Condizioni generali di trasporto (CGT) di Ferrovie dello Stato s.p.a. <sup>6</sup>, porterebbe ad affermare, com'è sta-

---

<sup>3</sup> I dati statistici citati alla nota precedente stimano in poco più del 13% il complesso degli spostamenti (intracomunali e non) effettuati con mezzi di trasporto pubblico (tram, treno, metropolitana; autobus, filobus, corriera).

<sup>4</sup> In particolare v. le relazioni di Bocchese, *La delegificazione nel quadro del poliformismo ferroviario*, e di Izzi, *Il danno non patrimoniale da ritardo*.

<sup>5</sup> Cfr. art. 1681 cod. civ.

<sup>6</sup> Per una disamina sulle Condizioni generali di trasporto cfr. la relazione di Bocchese, cit.

Ritengo opportuno riportare alcuni estratti delle CGT. Art. 11 [...] § 4 - *Ritardi. Coincidenze mancate. Soppressioni di treni* - Quando in seguito al ritardo di un treno viene a mancare la coincidenza con altro treno, ovvero quando un treno è soppresso su tutto o su parte del percorso, le FS possono autorizzare il viaggiatore a valersi d'altro treno immediatamente successivo per cui il biglietto non sarebbe valido, senza pagamento di alcun sovrapprezzo. Le FS possono al-

to fatto notare <sup>7</sup>, l'inesistenza di una responsabilità civile da ritardo del vettore ferroviario. Tale interpretazione, a mio avviso giustamente, è stata contestata dalla dottrina <sup>8</sup> e immagino sarà oggetto di esame da parte di altra relazione, alla quale rinvio per gli approfondimenti, in particolare per la connessione tra ritardo e danno non patrimoniale <sup>9</sup> che ritengo, in linea di principio, ammissibile, secondo i più recenti canoni ermeneutici, anche – e forse soprattutto – con riferimento al pendolarismo.

È noto come, nell'ambito delle iniziative commerciali, le Ferrovie dello Stato abbiano istituito un sistema forfetario di rimborso (il c.d. "bonus") in

---

trasi autorizzare la prosecuzione del viaggio per altra via che permetta al viaggiatore di giungere a destino con minor ritardo. In questo caso le FS possono non richiedere il pagamento della differenza di prezzo dovuta, oltretutto per il diverso percorso effettuato, per l'eventuale cambio di classe o di categoria di treno. In entrambi i casi, qualora si tratti di treni classificati Espressi, Intercity diurni, Intercity notte, Eurostar Italia nonché Eurocity ed Euronight per il percorso nazionale, i viaggiatori devono rivolgersi al personale di bordo per accedere ai treni senza pagamento aggiuntivo nei limiti dei posti disponibili. Qualora il viaggiatore intenda rinunciare alla prosecuzione del viaggio ha diritto al rimborso di cui al § 2 dell'art. 12. Nel caso in cui a seguito di un ritardo di un treno classificato Espresso, Intercity diurno, Intercity notte, Eurostar Italia nonché Eurocity ed Euronight per il percorso nazionale venga a mancare l'ultima coincidenza serale, qualora non risulti possibile assicurare la prosecuzione del viaggio anche mediante autoservizi sostitutivi, le FS assicurano il pernottamento con trattamento di qualità media, oltre a garantire la prosecuzione del viaggio il giorno successivo secondo le disposizioni di cui ai commi precedenti [...].

Art. 12, § 1 - *Rimborso totale del prezzo del biglietto.*- Se il biglietto non è stato utilizzato il viaggiatore può domandare il rimborso del prezzo totale pagato, salvo le deduzioni di cui al successivo § 3, unicamente nei seguenti casi: a) quando la partenza del treno sia ritardata di un'ora od il treno venga soppresso [...]. § 2 - *Rimborso parziale del prezzo del biglietto* - Se il biglietto è stato parzialmente utilizzato il viaggiatore può domandare, prima della scadenza di validità del biglietto, il rimborso della differenza fra il prezzo totale pagato e quello dovuto per il percorso effettuato, salvo le deduzioni di cui al § 3, unicamente nei seguenti casi: a) quando sia impedito di continuare il viaggio per mancata coincidenza dipendente dal ritardo o dalla soppressione del treno o da interruzioni di servizio e non intenda valersi dei mezzi che, secondo il disposto dell'art. 11, le FS gli offrano; [...].

Art. 13, § 1 - *Responsabilità per ritardi ed interruzioni.*- Il viaggiatore ha diritto al risarcimento del danno derivatogli dal ritardo, dalla soppressione del treno, da mancata coincidenza, da interruzioni, soltanto nei casi e nei limiti previsti dagli articoli 11 e 12, qualunque sia la causa dell'inconveniente che dà luogo alla domanda di indennizzo [...].

<sup>7</sup> V. Gonnelli-Mirabelli, *Trasporto (contratto di)*, in Enc. Dir., vol. XLIV, Milano, 1992, 1171.

<sup>8</sup> V. Bordignon, *Sulla responsabilità del vettore per il ritardo nell'esecuzione del contratto di trasporto ferroviario di persone*, in *Giust. Civ.*, 2000, 288.

<sup>9</sup> *Izgi*, *Il danno non patrimoniale da ritardo*, cit.

caso di ritardo subito dai treni Eurostar, Intercity o Espressi, in misura differenziata rispetto alle varie tipologie di treni. Dalla concessione di tale bonus, tuttavia, sono espressamente esclusi i titolari di abbonamenti, evidentemente per la difficoltà di frazionare, per così dire, il sinallagma.

Conseguenza, per certi versi paradossale, è che il viaggiatore occasionale, che abbia subito un ritardo *una tantum*, è tutelato in misura maggiore rispetto al pendolare, che subisce – più o meno quotidianamente – una inesatta prestazione del vettore.

Ancora in tema di paradosso, recentemente la stampa nazionale si è occupata di quella che è stata definita “la giungla tariffaria”<sup>10</sup>. In sostanza, la tariffazione degli abbonamenti dei treni locali, per il meccanismo dello “scavallo” regionale (treni regionali con partenza e destinazione in regioni contigue) può subire notevoli differenze, con la conseguenza, ben conosciuta dai pendolari più smaliziati, che è più conveniente acquistare un abbonamento (ma anche un singolo biglietto di corsa semplice) relativo ad una tratta più lunga piuttosto che ad una più breve. Ad esempio, l'abbonamento mensile Piacenza-Modena, benché il tragitto rispetto alla tratta S. Stefano (LO)-Modena sia inferiore, ha un costo maggiore (€ 74 anziché 65, all'incirca).

Questa è una conseguenza della “regionalizzazione” del trasporto pubblico locale, a seguito del D. L.vo n. 422 del 19 novembre 1997<sup>11</sup>, con cui, com'è noto, il livello decisionale è stato spostato dal centro alla periferia, con effetti a volte paradossali, come questo della “giungla tariffaria”, a volte, come si vedrà, assolutamente favorevoli all'utente del servizio di trasporto locale.

Il decreto Bassanini, infatti, attraverso il sistema del contratto di servizio, ha permesso di definire in sede locale tutta una serie di parametri legati alla qualità del servizio: frequenza dei collegamenti, puntualità, pulizia, confort, etc. Parametri che costituiscono impegni per il gestore del servizio e destinati a confluire nella Carta dei servizi, di cui nello scorso incontro di Campobasso si è a lungo soffermato il consigliere Mastrandrea e sulla cui natura (pubblicistica, privatistica o mista) permangono peraltro ancora dubbi.

Ritornando alla proposizione iniziale, ovvero quanti livelli di tutela è pos-

<sup>10</sup> V. l'inchiesta di M. Smargiassi su La Repubblica dell'1 ottobre 2004.

<sup>11</sup> “Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”, in G.U. del 10 dicembre 1997, n. 287.

sibile scorgere con riferimento al fenomeno del pendolarismo, la riforma del quadro normativo riferibile al sistema dei servizi pubblici ha tracciato una nuova prospettiva, da esplorare a mio avviso proficuamente. Mi riferisco, in particolare, alla legge 30 luglio 1998, n. 281, con cui s'è introdotto un più ampio livello di tutela degli interessi (adesso definiti "diritti fondamentali") dei consumatori e utenti dei servizi pubblici. Tra questi diritti, proclamati dal comma 2 dell'art. 1, v'è quello relativo all'erogazione dei servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza. La legge, inoltre, promuove e favorisce l'associazionismo dei consumatori e degli utenti.

Nel settore che ci occupa, l'associazionismo ha indubbiamente arrecato grandi benefici in termini di tutela delle posizioni soggettive degli utenti dei servizi. Basti visitare i siti internet di tali gruppi per avere uno spaccato di "vita quotidiana" dei pendolari<sup>12</sup>.

È interessante notare come il moderno ruolo delle associazioni generi un duplice livello di tutela, preventivo e successivo.

Nel primo livello, assistiamo, ad esempio, alla partecipazione alle trattative per la definizione del contratto di servizio tra amministrazione regionale e impresa erogatrice del servizio. In tale sede si attua peraltro la codecisione dei livelli qualitativi del servizio, la cui osservanza è costantemente monitorata non solo dall'amministrazione ma anche dalle associazioni. E in ciò, insieme alla possibilità introdotta dalla legge n. 281 del 1998, si configura il livello di tutela, per così dire, successivo di controllo e di pressione.

Valutando i risultati pratici, sono stati molti i successi ottenuti dalle associazioni, nel momento in cui, sensibilizzando le amministrazioni, hanno portato alla definizione, all'interno del contratto di servizio, di rimedi indennitari. Si veda l'esempio della Lombardia e della Liguria, con il meccanismo del *bonus* concesso ai titolari di abbonamento mensile o annuale, secondo parametri legati al mancato rispetto, da parte del gestore del servizio, di livelli minimi di standard (*in primis*, ritardi, ma anche soppressione di treni, pulizia etc.).

Quanto alla recente introduzione della soprattassa di 25 euro in caso di mancanza del biglietto o il possesso di un biglietto non convalidato, vi è stata una generale ed immediata contestazione delle associazioni, che hanno

---

<sup>12</sup> V. a mo' d'esempio <<http://www.quellideltreno.com>, <http://digilander.libero.it/pendolaripiacenza>>.

portato ad una levata di scudi da parte delle Regioni che – a buon diritto – hanno rivendicato la propria competenza in ordine alla definizione del sistema sanzionatorio<sup>13</sup>.

Infine, nell'esplorazione dei possibili rimedi posti a tutela del pendolare, è da segnalare un provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>14</sup>, che trae origine dalla segnalazione di un consumatore, con cui è stato sanzionato come ingannevole un messaggio pubblicitario di Trenitalia che indicava il raggiungimento, nel 1999 e nel primo semestre del 2000, dell'obiettivo del 96% dei “treni in orario”, laddove in realtà per “treni in orario”, specificato con caratteri tipografici di minore grandezza, si intendevano quelli giunti a destinazione con meno di 15 minuti. Come correttamente ha individuato l'Autorità, “per i treni regionali, la rilevanza di un ritardo pari a 15 minuti - se parametrata rispetto al tempo medio di percorrenza - è talmente elevata da confliggere con il significato comunemente attribuito al termine *puntualità*. Si consideri, al riguardo, che il tempo medio di percorrenza di tale tipologia di treni è di poco superiore all'ora e un quarto. Ciò significa che un ritardo di 15 minuti comporta un incremento del tempo complessivo di viaggio del 20% circa per chi sale alla partenza e scende alla destinazione finale e di una percentuale ancora superiore per chi sale ad una stazione intermedia. Pertanto, per la categoria dei treni regionali, la realtà fattuale è che essi, nel 96% dei casi, giungono effettivamente a destinazione entro i 15 minuti successivi all'orario previsto, ma con ciò non risultano *in orario*, come vantato nel messaggio”.

In conclusione, possiamo affermare che i rimedi classici, tradizionali, si rivelano inadeguati, incapaci di soddisfare le reali esigenze del moderno utente-consumatore.

Più incisivo si rivela invece livello di tutela che trae origine dalla regionalizzazione del trasporto pubblico locale, in cui partecipano, ciascuno secon-

<sup>13</sup> V. ad es. i recenti accordi tra Trenitalia e le regioni Emilia-Romagna, Toscana e Piemonte, che hanno ridefinito tale sistema sanzionatorio, nell'ambito del trasporto pubblico locale. In senso nettamente peggiorativo per gli utenti del servizio ferroviario, v. la l. reg. Campania n. 13 del 1998, che prevede una sanzione di € 33 per chi viaggia sprovvisto di biglietto sui treni regionali. Sul punto un'ampia panoramica la si trova nelle rassegne curate dall'ANSA <<http://www.ansa.it/infrastrutturetrasporti/notizie/rubriche/ferrovie/ferrovieoggi.shtml>> e dal sito <<http://www.clickmobility.it>>.

<sup>14</sup> Provvedimento n. 9213 dell'8 febbraio 2001, pubblicato nella versione corretta nel Bollettino n. 8 del 2001.

do le proprie competenze, le amministrazioni regionali e le associazioni di consumatori ed utenti, cui la normativa riconosce, come sopra indicato, la titolarità di veri e propri “diritti fondamentali”.