

# Pendolari in ferrovia e danni esistenziali

*Umberto Fantigrossi*

**Il pendolare è un utente particolare dei servizi ferroviari e subisce più del viaggiatore occasionale le conseguenze negative dei disservizi cronici. Paradossalmente, però, la disciplina normativa di settore non prende espressamente in considerazione la tematica del risarcimento dei danni alla persona che tali disservizi, prolungati nel tempo, possono arrecargli. La problematica è resa ancora più complessa dalla regionalizzazione di una quota rilevante dei servizi.**

La questione principale sollevata da tali controversie è se il mancato rispetto degli standard qualitativi posti nei contratti di servizio con le Regioni (assumendo che il pendolare utilizzi prevalentemente treni a regime c.d. “non di mercato”, ma sovvenzionati a livello locale) sia fonte di responsabilità risarcitoria. La prima decisione di questa serie ha visto la prevalenza della tesi favorevole al pendolare e merita, quindi, di essere riferita nel dettaglio, unitamente alle tesi sviluppate nell’ambito del giudizio da entrambe le parti.

## *La prima sentenza piacentina*

L’attore (chi scrive) è un libero professionista residente a Piacenza (ove risiede anche la sua famiglia composta da un coniuge e tre figlie) con studio professionale e iscrizione all’Albo a Milano. Per i propri quotidiani spostamenti, di andata e ritorno da e per Milano, utilizza il servizio ferroviario, come comprovato dagli abbonamenti mensili prodotti in giudizio. La citazione è stata rivolta a Trenitalia Spa, in quanto attuale gestore in monopolio del servizio ferroviario nella tratta Piacenza-Milano, per sentirla condannare ex art. 1218 e 2043 c.c. al risarcimento di tutti i danni morali, esistenziali e materiali subiti a seguito dell’inadempimento sistematico agli obblighi assunti con il contratto di trasporto e con quelli inerenti il servizio pubblico. Per comprovare la sussistenza dei disservizi e la loro grave incidenza sui diritti del pendolare come viaggiatore e come persona (e non sia siano, quindi, arrestati alla soglia della tollerabilità), ci si è avvalsi di vari argomenti. In primo luogo si è fatto riferimento alle penali contrattuali applicate dalle due Regioni (Lombardia ed Emilia-Romagna) a carico del gestore per gli anni 2007, 2008, 2009. La stessa Trenitalia ha riconosciuto nei propri atti difensivi di aver subito, in tali anni, la riduzione dei c.d. corrispettivi contrattuali, da parte dei due

enti, per il mancato raggiungimento dei livelli garantiti in ordine ai parametri della puntualità e della pulizia. Per la difesa del pendolare con tale riconoscimento vi è la confessione del gestore circa l'inadempimento degli obblighi assunti con il contratto di servizio e, quindi, la propria piena responsabilità contrattuale. Inoltre è stata documentata la costante azione di denuncia dei disservizi ferroviari patiti dai pendolari svolta dal Comune di Piacenza, il quale in più occasioni ha formalmente e pubblicamente lamentato tale situazione sia presso la regione sia direttamente nei confronti del gestore. Sono state poi documentate le condizioni del servizio attraverso un corposo dossier prodotto dalla locale associazione di pendolari e composto dalla rilevazione sistematica dei ritardi dei convogli nelle fasce orarie di interesse (i ritardi subiti trovano conferma nei prospetti che sono stati collazionati "scaricando" quasi quotidianamente i valori dei ritardi pubblicati da Trenitalia sul sito "viaggia treno"), da rilievi fotografici, rassegne stampa e altro. L'attore ha, quindi, offerto in giudizio una serie di elementi tesi a provare di aver subito, a causa del pendolarismo, i disservizi per cui Trenitalia è stata sanzionata sotto il profilo contrattuale. L'istruttoria ha poi confermato, sempre secondo la posizione dell'attore, i gravi disagi subiti a causa dei ritardi, pressoché sistematici, dei treni, delle scarse condizioni igieniche dei convogli, dell'assembramento dei passeggeri, della totale mancanza di informazione sulle cause dei ritardi, disservizi questi che incidono pesantemente sulla qualità della vita personale e che costituiscono violazione sistematica - e appunto "cronica" - sia del contratto di trasporto sia degli obblighi che incombono sul gestore del servizio pubblico. Quanto alle conseguenze negative sulla sfera professionale, sociale e familiare, l'attore ha lamentato la frequente impossibilità di essere presente puntualmente agli appuntamenti della mattina, a causa del ritardo del treno, con necessità di modificare di conseguenza l'organizzazione del tempo dei collaboratori e nel complesso dello studio professionale di cui è titolare, nonché, per quanto riguarda la sfera personale e familiare, lo stato di stress e le tensioni determinate dalla frequenza e l'imprevedibilità dei ritardi nel rientro a casa. Complessivamente per la difesa del pendolare tali circostanze hanno i caratteri del "fatto notorio o di comune esperienza" e come tale non necessitante di specifica prova, ex art. 115, comma 2, c.p.c.

Trenitalia ha contestato la domanda dell'attore e ha eccepito, preliminarmente, l'improcedibilità dell'azione, per il mancato espletamento della procedura di reclamo prevista dall'art. 17 del Dm 1956 n. 2171 (eccezione poi abbandonata in corso di causa in seguito alla sentenza della Corte costituzionale 25 luglio 2008 n. 296, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale norma) e la prescrizione annuale del diritto al risarcimento del danno.

Nel merito le difese di Trenitalia si sono articolate sui seguenti principali argomenti:

- il trasporto ferroviario è tuttora disciplinato dalla Legge 4/4/1935 n. 911 e dai contratti di servizio che di volta in volta le Regioni stipulano con le Direzioni regionali di Trenitalia;

- l'obbligo assunto nei confronti del viaggiatore (pendolare o altro) è solo quello di effettuare il viaggio e, quindi, di portarlo a destinazione e null'altro;
- gli art. 9, 10, 11 della citata Legge del 1935 riconoscono al viaggiatore solo il rimborso del biglietto nel caso in cui il viaggio non sia stato effettuato e null'altro;
- l'obbligo di garantire determinati standard di qualità dei servizi sussiste nei soli confronti delle Regioni con cui ha stipulato i singoli contratti di servizio, e per il cui inadempimento ha subito negli anni la decurtazione del contributo regionale stanziato, anche se in misura sempre più decrescente;
- i contratti di servizio prevedono, per i disservizi subiti dai viaggiatori, indennizzi che gli sono stati corrisposti sotto forma di *bonus*;
- l'attore non ha fornito prova adeguata del danno subito e dei disservizi che quotidianamente subirebbe.

Il Giudice di pace, all'esito del giudizio ha così deciso: *«Dichiara la convenuta Trenitalia tenuta a risarcire il danno non patrimoniale provocato all'attore Fantigrossi Umberto; quantifica in attuali euro 1.000 l'entità omnicomprensiva di tale danno e pertanto condanna la convenuta Trenitalia al pagamento a favore dell'attore Fantigrossi Umberto della predetta somma di euro 1.000; condanna altresì Trenitalia Spa alla rifusione nei confronti dell'attore delle spese del giudizio liquidate in complessivi euro 1.500 dei quali euro 759 per onorari oltre Iva afferente e CPA come per legge».*

Questi i passaggi fondamentali della sentenza:

- la Legge 911/1935, non richiamata nei contratti di servizio tra Regioni Lombardia ed Emilia Romagna, deve essere coordinata con la mutata realtà della privatizzazione delle ferrovie e con le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 206 del 6 settembre 2006, sicché l'obbligo di Trenitalia non può esaurirsi *«nel trasporto dell'utente alla destinazione prevista a prescindere dalle modalità esecutive di quest'obbligo»*;
- un disservizio che si risolva nell'inosservanza di quanto previsto nelle convenzioni e negli allegati in esso richiamati costituisce sicuramente inadempimento o inesatto inadempimento tra le parti originariamente contraenti i cui effetti si riverbano sugli utenti;
- l'indennizzo erogato da Trenitalia può considerarsi congruo ristoro, a titolo di responsabilità contrattuale del danno patrimoniale che risulta predeterminato per la generalità degli utenti;
- dal medesimo fatto derivano danni anche di natura non patrimoniale che possono essere risarciti ex art. 2059 c.c. alla luce della pronuncia della sentenza delle sezioni unite n. 26975/08.

## *L'incertezza del quadro normativo: la responsabilità del gestore dopo la privatizzazione*

Può suscitare un certo stupore constatare che nelle controversie sorte con i pendolari piacentini la posizione di Trenitalia sia quella di invocare il regime di sostanziale esenzione dalla responsabilità sorto anteriormente alla privatizzazione, il quale costituiva un corollario logico del regime amministrativo del servizio, ormai in gran parte abbandonato. In quel quadro, la tutela dell'utente era affidata esclusivamente al buon funzionamento del sistema dei controlli e al circuito politico e amministrativo. Pur considerando che, al momento, quella che si è attuata per le Ferrovie dello Stato è una privatizzazione meramente formale e che lo Stato non solo detiene la totalità del capitale sociale della nuova Spa (cui la denominazione è stata di recente mutata in Ferrovie italiane, forse in vista della quotazione in borsa), ma soprattutto che i proventi dei biglietti coprono solo il 30% dei costi sostenuti (e questo con riferimento al complesso delle attività, a riprova dell'inconsistenza della distinzione tra servizi di mercato e servizi sovvenzionati), risulta comunque paradossale che allo smantellamento dell'organizzazione amministrativa e di governo del servizio ferroviario non debba corrispondere, sul piano della responsabilità del gestore nei confronti dell'utenza, un'applicazione del regime ordinario del Codice civile e delle norme a protezione del consumatore. Si rammenti, al riguardo, che la Corte costituzionale, sulla base dell'art. 43 Cost. e del criterio di economicità proprio della forma di impresa assunta dal gestore, è giunta ad affermare la necessaria conformazione dei rapporti con gli utenti come rapporti contrattuali e questo anche con specifico riferimento alla tematica della responsabilità (sentenza n. 303/1988 in materia di poste).

Sul tema va richiamata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 07/02/2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del Decreto del presidente della Repubblica 29/03/1973 n. 156 (approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte in cui dispone che l'amministrazione e i concessionari del servizio telegrafico non incontrano alcuna responsabilità per il ritardato recapito delle spedizioni effettuate con il servizio postacelere.

Così si legge nella parte che motiva la sentenza: l'impugnato art. 6 è richiamato dall'art. 19, primo comma, del Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/Ce concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio), il quale, nel disciplinare la responsabilità *«per la fornitura del servizio universale, applica al gestore di tale servizio (attualmente, Poste Italiane Spa) la generale regola di irresponsabilità prevista per l'Amministrazione postale pubblica per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge»*. Come già affermato in precedenza, per il caso del servizio telegrafico, sebbene sia *«sempre*

*possibile delineare, in materia di responsabilità per danni causati agli utenti del servizio postale, una disciplina speciale ispirata a criteri più restrittivi di quella ordinaria, in rapporto alla complessità tecnica della gestione del servizio e all'esigenza del contenimento dei costi»,* tuttavia la carenza della disciplina della responsabilità del gestore del servizio è in grado di tradursi in un «*privilegio, privo di connessione con obiettive caratteristiche del servizio e, perciò, lesivo, al tempo stesso, del canone di ragionevolezza e del principio di eguaglianza garantiti dall'articolo 3 della Costituzione*» (sentenza n. 254 del 2002). Anche per il servizio di postacelere, il legislatore ha inteso determinare, attraverso il citato rinvio all'art. 6, un'esclusione di responsabilità secondo un criterio soggettivo, escludendo per il gestore del servizio universale che il ritardato recapito determini una responsabilità di tipo risarcitorio, se non nei limiti espressamente previsti (in questo caso, *ratione temporis*) dal Decreto ministeriale 9 aprile 2001, Carta della qualità del servizio pubblico postale.

Secondo la Corte la previsione della mera corresponsione del costo per la spedizione determina, anche nel caso del servizio di postacelere, una totale esclusione di responsabilità, non essendo in grado di assolvere a una funzione risarcitoria del danno arrecato all'utente, che utilizza il predetto servizio proprio in vista della celerità del medesimo e di quel *quid pluris* garantito dalle caratteristiche prefissate nell'atto della sua istituzione (Decreto ministeriale 28 luglio 1987, n. 564 - istituzione del servizio di postacelere interna).

La norma impugnata, pertanto, determina in favore del gestore un ingiustificato privilegio, svincolato da qualsiasi esigenza connessa con le caratteristiche del servizio, senza realizzare alcun ragionevole equilibrio tra le esigenze del gestore e quelle degli utenti; equilibrio che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il legislatore avrebbe dovuto realizzare, essendo venuta meno la concezione puramente amministrativa del servizio postale e, quindi, «*la possibilità di collegare tali limitazioni di responsabilità alla necessità di garantire la discrezionalità dell'Amministrazione*» (sentenza n. 463 del 1997).

Tale privilegio determina - ad avviso della Corte - la dedotta violazione del canone di ragionevolezza e del principio di eguaglianza garantiti dall'art. 3 Cost., con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 6 del Codice postale.

I principi contenuti in questa decisione sul servizio postale e in particolare la dichiarata illegittimità costituzionale, per irragionevole disparità di trattamento, delle norme favorevoli al gestore del servizio tese a escludere ogni sua responsabilità per i danni arrecati agli utenti possono essere estese anche al servizio di trasporto ferroviario che, per finalità e funzioni, è un servizio pubblico proprio come quello postale.

D'altra parte il regime di favore previsto dalla Legge del 1935 è contenuto in disposizioni di legge anteriori alla privatizzazione dell'ente Ferrovie dello Stato avvenuta nel 1992 e non più richiamate dall'attuale normativa di settore.

Esse sono norme speciali e come tali non si possono certo applicare a un diverso soggetto non espressamente contemplato (come è per Trenitalia), né si prestano a un'interpretazione estensiva per analogia.

Tali norme, alcune delle quali già dichiarate incostituzionali dalle richiamate sentenze, sono palesemente in contrasto con il Codice del Consumo e, in particolare, con gli art. 33, comma 2 lett. *b, r, t* e 34 del D.Lgs. 06/09/2005, n. 206, che considerano vessatorie le norme che introducono ingiustificate limitazioni di responsabilità in favore del professionista a danno del consumatore-utente, come ha esattamente rilevato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha recentemente sanzionato Trenitalia per pratiche commerciali scorrette (Provvedimento n. 18997 del 16 ottobre 2008).

Pronuncia, questa, sostanzialmente confermata dal Tar del Lazio, Sez. I, n. 5807 del 2009, che ha accolto il gravame di Trenitalia limitatamente alla misura delle sanzioni inflitte dall'Autorità garante, qualificando la condotta "grave" anziché "particolarmente grave".

A tale conclusione non si sarebbe potuti pervenire nell'ambito di un provvedimento sanzionatorio se il comportamento censurato fosse reso legittimo da norme di legge effettivamente vigenti o, comunque, invocabili dal destinatario della sanzione.

Dunque la Legge del 1935, espressione di un periodo storico certamente non garantista e di favore per lo Stato (allora gestore diretto del servizio) non è più compatibile con un quadro di riferimento caratterizzato da elevati livelli di tutela riconosciuti ai consumatori, consacrati nel Codice del Consumo 206/2005, che ha recepito i principi comunitari della piena tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori, principi recentemente affermati anche per gli utenti del trasporto ferroviario con l'entrata in vigore del regolamento Ue n. 1371.

## *Gli effetti dell'inserimento degli impegni qualitativi nei contratti di servizio*

Come si è visto uno degli argomenti "forti" della posizione di Trenitalia è che gli standard di qualità e di efficienza del servizio sono contenuti nei soli contratti di servizio e come tali non rivendicabili dagli utenti che non sono parti di questi contratti, ma solo, eventualmente, dalle controparti pubbliche. L'argomento è effettivamente suggestivo e merita un'attenta considerazione.

I contenuti di tali contratti di diritto pubblico vengono a integrare la fattispecie contrattuale tra il gestore e i singoli utenti, così come sempre avviene quando una o più clausole di un rapporto privatistico sono dettate direttamente da una fonte normativa o di rango sostanzialmente regolamentare (quali sono i contratti di servizio approvati, prima della sottoscrizione, con atto amministrativo generale delle Regioni).

In ragione di quanto sopra deve riconoscersi che la prestazione cui è tenuto il concessionario gestore del servizio pubblico di trasporto ferroviario nella tratta che interessa non è, come sostenuto dalla difesa di Trenitalia, un generico “risultato” di giungere a destinazione, ma è quella di effettuare i viaggi con quelle caratteristiche di “qualità” (circa la puntualità, pulizia ecc.) stabilite nei contratti di servizio pubblico con le Regioni Emilia Romagna e Lombardia.

Ne deriva che, se i livelli concordati di tali parametri non sono stati rispettati - come è nel caso di specie comprovato e ammesso dalla controparte in relazione all'applicazione delle penali - tale inadempimento non riguarda solo l'ambito del rapporto pubblicistico, regolato dai suddetti contratti di servizio, bensì anche quello dei rapporti individuali d'utenza.

La bontà del rilievo è d'altra parte confermata dallo stesso D.Lgs. 6/9/2005 n. 206 (Codice del Consumo), ove ai commi 1 e 2 dell'art. 101, titolo V - “Erogazione dei servizi pubblici” - così si stabilisce : *«Lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, garantiscono i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti dalla normativa vigente in materia»*. O ancora: *«Il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici...»*. Infine l'art. 2 lett. g del medesimo codice, così stabilisce: *«Ai consumatori e agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza»*.

Nel caso di servizi pubblici, dunque, il Codice del Consumo riconosce agli utenti e ai consumatori il diritto “all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza”, imponendo conseguentemente ai concessionari dei servizi l'obbligo di erogare le prestazioni in modo tale che gli utenti consumatori non debbano sopportare disagi nella loro fruizione, come invece si è verificato nel caso in esame.

## *La questione della responsabilità per i danni c.d. esistenziali e la tematica della soglia di rilevanza*

L'atto di appello proposto da Trenitalia contro la sentenza del Giudice di pace di Piacenza si basa essenzialmente su una particolare lettura della sentenza delle sezioni unite n. 26972/08 in materia di danni esistenziali. In particolare Trenitalia, sulla scorta di tale sentenza, ha sostenuto che il giudice non poteva risarcire “il disagio psichico” ex art.2059 c.c. perché la norma accorda tutela risarcitoria al danno non patrimoniale nei casi previsti dalla legge e nel caso di lesione di specifici diritti inviolabili e cioè di un'ingiustizia costituzionalmente qualificata, che non ricorrerebbe nella fattispecie in esame.

Ma con questa sentenza, le sezioni unite hanno precisato che il danno non patrimoniale è tipico e che lo stesso può essere risarcito nei casi in cui la legge

ordinaria individua concrete fattispecie produttive di danni non patrimoniali, prevedendone espressamente la risarcibilità (come il danno da irragionevole durata del processo, o il danno da reato, ex art. 185 c.p.), oppure allorché si verifichi una lesione “grave” e “seria” di un diritto “inviolabile” costituzionalmente garantito.

Al di fuori delle ipotesi tassativamente indicate dal legislatore ordinario, dunque, le condizioni per l'accesso alla tutela risarcitoria di tipo non patrimoniale sono le seguenti:

- lesione di un diritto inviolabile costituzionalmente protetto (quindi non di tutti i diritti sanciti dalla Carta fondamentale, atteso che solo alcuni di essi sono inviolabili);
- serietà e gravità della lesione di tale diritto.

Le sezioni unite hanno, però, precisato che i diritti inviolabili non sono “a numero chiuso”, poiché, trovando la loro fonte nell'art. 2 della Costituzione, che non li elenca tassativamente, possono anche essere non esplicitamente contemplati, purché l'interprete riesca a individuare un aggancio costituzionale (o meglio un “indice”, per usare un termine delle sezioni unite) tra tali diritti e la Carta fondamentale, in modo da trovare conferma, almeno indiretta o implicita, nella costituzione.

Dunque le direttrici fondamentali che sono alla base del pensiero della Cassazione sono due: il danno non patrimoniale è tipico ed è tutelato dal solo art. 2059 c.c.; i diritti inviolabili, la cui violazione può generare un danno non patrimoniale, non costituiscono un numero chiuso.

Il Giudice di pace di Piacenza ha applicato questi principi, riconoscendo il risarcimento del danno non patrimoniale all'attore e ritenendo che l'inadempimento di Trenitalia agli obblighi assunti con il contratto di trasporto e di servizio pubblico avesse leso sia i suoi diritti fondamentali come utente-consumatore tutelati dal D.Lgs. 06/09/2005 n. 2006 (c.d. Codice del Consumo) sia i suoi diritti inviolabili come persona tutelati dall'art. 2 della Carta costituzionale. Così si legge nella decisione di primo grado: *«In effetti quanto denunciato dall'attore costituisce violazione delle norme che regolano l'erogazione dei servizi pubblici ma anche e soprattutto dei diritti fondamentali che ispirano la nostra Costituzione, come quelli che attengono al rispetto della personalità e alla intangibilità della dignità dei cittadini».*

Quanto alla tematica della prova della serietà e gravità della lesione subita alla sfera personale del pendolare, la difesa di quest'ultimo ha fatto richiamo sempre all'insegnamento della Cassazione in base al quale il danno esistenziale/non patrimoniale patito dall'attore non necessita di una rigorosa prova, potendo il giudicante desumere tale prova, come in effetti ha fatto il Giudice di pace di Piacenza, attraverso presunzioni gravi, precise e concordanti e in particolare dalle “nozioni generali derivanti dall'esperienza”, di cui all'art. 115 c.p.c.

## *I ritardi nel processo di liberalizzazione dei trasporti ferroviari, i rischi e le opportunità per l'utenza*

Come è stato efficacemente osservato dalla stampa, la concorrenza ferroviaria per ora viaggia solo nei tribunali: molti sono i contenziosi in corso tra le poche imprese private che si sono affacciate sul mercato dei servizi di trasporto per le persone e l'impresa pubblica dominante. La stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato è intervenuta in più occasioni per segnalare al Parlamento e al Governo i ritardi e le difficoltà incontrate dal processo di liberalizzazione, le quali si traducono in condizioni di offerta scarsamente concorrenziali in termini sia di prezzo sia di qualità del servizio. In particolare è stata lamentata la mancanza di una chiara distinzione tra settori aperti alla concorrenza e settori che svolgono il servizio pubblico, insieme alla prassi delle proroghe di concessioni di lunga durata nel trasporto regionale. Il risultato è stato sussidi pubblici che avrebbero potuto essere inferiori, condizioni non competitive di offerta e in generale bassi standard qualitativi.

Per l'Autorità occorrono nuove linee di regolazione del settore: serve una precisa definizione dell'ambito di servizio universale, identificando direttrici e servizi meritevoli di contribuzione e distinguendo fra dimensione regionale e interregionale del servizio, nonché l'obbligo di procedere sempre tramite gara all'aggiudicazione della gestione dei servizi di trasporto nelle aree non profittevoli, a iniziare da quelli regionali, per minimizzare il ricorso ai sussidi pubblici a parità di livelli tariffari e qualità dei servizi resi. Infine è stata segnalata la necessità di procedere alla separazione proprietaria per eliminare la molteplicità dei ruoli e delle funzioni attualmente esercitati dal gruppo Ferrovie dello Stato, al tempo stesso operatore del servizio, gestore della rete e, per alcuni aspetti, regolatore del mercato.

Ma la prospettiva pro-concorrenziale, soprattutto dopo le battute d'arresto rappresentate dalle proroghe degli affidamenti diretti in sede regionale e, nel caso della Lombardia, addirittura della creazione di un soggetto gestore partecipato dall'ex monopolista e, indirettamente, dalla Regione (con un evidente commistione di ruoli) - operazione peraltro avallata dall'Agcm (Provvedimento n. 22355 del 28 aprile 2011) - non può risultare l'unica perseguita nell'ottica del rafforzamento strutturale della posizione degli utenti.

La scelta legislativa di depotenziare fortemente il ricorso alla class action nel settore dei pubblici servizi, la mancanza di un'autorità di garanzia preposta anche alla tutela degli utenti, la segmentazione a scala regionale dei contratti di servizio per la maggior parte delle tratte, anche interregionali, sono tutti fattori che hanno contribuito a determinare uno stato di debolezza dell'utente. Ancor più in generale va detto che la privatizzazione (formale) delle Ferrovie dello Stato non ha giovato agli utenti del servizio ferroviario, in primo luogo perché non c'è ancora un mercato concorrenziale, dal quale possa derivare la principale arma di chi acquista un prodotto o servizio: cioè quella di rivolgersi alla concorrenza. In una condizione in cui non sono presenti operatori

concorrenti né sull'alta velocità né sulle tratte locali, ogni approccio esclusivamente commerciale nei rapporti con l'utenza si presta a un abuso del potere di mercato del gestore. Si pensi per esempio alle ristrutturazioni delle grandi stazioni ferroviarie, nate come proprietà pubbliche, finanziate dai cittadini con le imposte e con un evidente vincolo di destinazione al servizio ferroviario. Ora si sono trasformate in grandi centri commerciali dove si può comprare di tutto, ma è difficile trovare uno spazio adeguato per l'attesa dei treni o per leggere un tabellone con gli orari. Da quest'anno l'accesso alle sale di attesa più attrezzate non è più consentito previo il pagamento di una tariffa, ma è riservato ai clienti "fidelizzati", secondo un'impostazione commerciale che non ha senso dove l'utente è fedele "per forza". La logica del gestore nelle stazioni è quella di lucrare sui canoni di locazione e sui grandi impianti pubblicitari, ma l'orientamento alle esigenze del servizio pubblico e quindi all'utenza dove è finito? Ancora: poiché poche sono le tratte e i treni remunerativi, anche al lordo delle sovvenzioni pagate dallo Stato e dalle Regioni (anche se definiti corrispettivi, altro non sono che contributi), a ogni nuovo orario si deve registrare la riduzione dell'offerta. L'alta velocità è presente solo tra alcune grandi città e la stessa linea non è utilizzata per il trasporto veloce tra le metropoli e i centri minori che gravitano su di esse (come invece sarebbe tecnicamente possibile e altamente utile sotto il profilo ambientale). Tutte scelte che si possono giustificare nella logica unilaterale di un gestore privatizzato che deve tenere i conti in ordine, ma che non rispondono certamente alle più complessive esigenze dell'utenza e degli obiettivi di interesse generale che dovrebbero essere individuati e sviluppati da strumenti di programmazione del settore. Del resto ha contribuito all'attuale confusione, anche concettuale e terminologica, non solo la privatizzazione formale, ma anche l'aver generalizzato un criterio di differenziazione della regolazione basata sul carattere remunerativo o meno dei servizi (di derivazione concorrenziale). In ragione della quale obblighi di servizio pubblico potrebbero imporsi solo sulle tratte non "di mercato", in quanto non remunerative. Anche qui dovremmo assistere, se questa tendenza si consolidasse, a un paradosso: ove l'utenza, pagando alte tariffe, consente una gestione economica del servizio, proprio lì viene lasciata in balia del gestore e delle sue scelte imprenditoriali. Ma questa gestione profittevole è tale in quanto avviata con un numero di treni alquanto ridotto e senza scontare l'onere dell'investimento della rete. Di conseguenza non ha presupposto logico la pretesa del gestore di operare in autonomia le scelte di programmazione del servizio (quali tratte, quali fermate, quali tariffe), senza ricevere indirizzi vincolati dello Stato, né dover attuare percorsi di partecipazione rispetto all'utenza (attuale e potenziale). In questo modo, infatti, le ampie capacità di trasporto della rete ad alta velocità, pagata da tutti i contribuenti, non vengono messe al servizio dell'intero territorio nazionale e, quindi, di tutti i cittadini-utenti potenziali. Il che pare rappresentare un *vulnus* sia agli indirizzi comunitari (che riguardano anche la garanzia della coesione sociale e territoriale) sia al principio costituzionale in base al quale compete allo Stato determinare i li-

velli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: fra i quali rientra certamente anche quello alla mobilità. Dobbiamo, quindi, ammettere che si è concretizzato quel rischio paventato al momento dell'avvio della riforma: cioè aver portato soggetti erogatori e utenti su di un piano di apparente parità, ma di sostanziale squilibrio. Si sente, quindi, più che mai l'esigenza che si rimetta in moto una riflessione sugli strumenti e sui percorsi di uno statuto dell'utente dei servizi ferroviari che ponga quest'ultimo al centro del sistema anche nel nuovo assetto del mercato liberalizzato.

## Riferimenti bibliografici

- Bordignon, A., "Sulla responsabilità del vettore per il ritardo nell'esecuzione del contratto di trasporto ferroviario di persone", *Giust. Civ.*, 2000, p. 287 e ss.
- Boschetti, B., *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, Cedam, Padova, 2007.
- Cassese, S., "Servizi pubblici a rete e governo del territorio", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/1997, p. 1075 e ss.
- Commissione delle Comunità europee, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, 12 aprile 2004, COM (2004) 374 definitivo.
- Corpaci, A., *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Della Cananea, G., "La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici", *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2001, p. 737 e ss.
- De Valles, A., *I pubblici servizi e gli utenti*, Tipografia Arduini, Urbino, 1924.
- Fantigrossi, U., "Il servizio pubblico ferroviario e la tutela degli utenti", *Amministrare*, n. 1/2010, p. 139 e ss.
- Trimarchi, F., "La responsabilità del gestore di servizi pubblici nella prospettiva delle privatizzazioni", *Diritto amm.*, n. 1/1995, p. 143 e ss.
- Palmieri, A., "Risarcimento del danno non patrimoniale subito dal pendolare ferroviario, commento a Giudice di pace di Piacenza 30 dicembre 2008", *Il Giudice di Pace*, n. 3/2009, p. 236 e ss.
- Napolitano, G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2005.