

Pubblicato il 18/06/2019

N. 00690/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00436/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 436 del 2019, proposto da
Trenitalia s.p.a. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfonso Celotto,
domiciliato presso la Segreteria del TAR Piemonte in Torino, via Confienza, n. 10;

contro

Autorita' di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,
domiciliata ex lege in Torino, via Arsenale, 21;

per l'annullamento

- della Delibera ART – Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 106/2018, recante
Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 43/2018. Approvazione di
“Misure concernenti 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 e delle infrastrutture ferroviarie”, nella parte in cui prevede, alla Misura 6 dell'Allegato A, che “Per la determinazione del ritardo utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennizzo di cui al punto 1 i gestori dei servizi: a) ove il materiale rotabile lo consenta, utilizzano dispositivi automatici di registrazione dell'apertura delle porte; b) ove il materiale rotabile non lo consenta, considerano, in alternativa, b.1) l'orario di apertura delle porte del treno, registrato dal Capotreno o con altra modalità idonea; b.2) un orario stimato, tenendo conto delle rilevazioni del gestore dell'infrastruttura, della distanza tra il punto di tale rilevazione e il punto di discesa dell'utente, e del tempo necessario all'apertura delle porte del treno”;

- della Delibera ART – Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 43/2018, recante Misure concernenti 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 e delle infrastrutture ferroviarie. Avvio del procedimento e consultazione pubblica;

- di tutti gli atti presupposti e/o consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorita' di Regolazione dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2019 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Trenitalia s.p.a. ha impugnato, con ricorso straordinario al Capo dello Stato, la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n. 106/2018, con la

quale l’Autorità ha approvato le “misure concernenti 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 e delle infrastrutture ferroviarie” nella parte in cui, alla Misura 6, allegato A, prevede che “per la determinazione del ritardo utile ai fini del riconoscimento del diritto all’indennizzo di cui al punto 1 i gestori dei servizi: a) ove il materiale rotabile lo consenta, utilizzano dispositivi automatici di registrazione dell’apertura delle porte; b) ove il materiale rotabile non lo consenta, considerano, in alternativa, b.1) l’orario di apertura delle porte del treno, registrato dal Capotreno o con altra modalità idonea; b.2) un orario stimato, tenendo conto delle rilevazioni del gestore dell’infrastruttura, della distanza tra il punto di tale rilevazione e il punto di discesa dell’utente, e del tempo necessario all’apertura delle porte del treno”.

In seguito ad opposizione presentata da ART la società ha riassunto il giudizio innanzi a questo Tribunale.

Lamenta parte ricorrente l’illegittimità della misura per violazione e falsa applicazione dell’art. 11 co. 3 del d.lgs. n. 112/2015, l’irragionevolezza della misura e lo sviamento di potere; la legge del 2015 individuerrebbe l’unico soggetto competente a rilevare eventuali ritardi nella circolazione dei treni nel gestore dell’infrastruttura (nel caso di specie RFI), deputato al controllo ed alla sicurezza connessi alla circolazione dei convogli; la stessa concessione di cui il gestore di rete è titolare lo obbliga a rendere operativo un sistema automatico di rilevazione ed analisi della regolarità del servizio; il compito non potrebbe quindi essere attribuito al gestore del servizio stesso.

La misura sarebbe altresì illegittima nella parte in cui stabilisce che il momento di computo del ritardo deve essere individuato nell’apertura delle porte del treno; volendo dare oggettività al dato occorrerebbe infatti fare riferimento ai rilievi del gestore della rete (soggetto terzo), il cui sistema informatico certificato denominato

PIC rileva il momento in cui il treno occupa, con il primo asse, il circuito di binario (cdb) di stazionamento del binario di arrivo.

Ha chiesto pertanto annullarsi la misura impugnata.

In data 23.5.2019, scaduto il termine semestrale (in scadenza il 9.5.2019) previsto per l'adeguamento alla misura contestata, la parte ha formulato domanda di misura cautelare.

Con memoria depositata in data 7.6.2019 parte resistente ha contestato in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso.

All'udienza del 12.6.2019 la causa, previo avviso alle parti, è stata discussa e decisa nel merito.

Con un'unica censura parte ricorrente ha contestato la misura 6 della delibera n. 106/2018 imposta dall'Autorità al fine di garantire i diritti degli utenti del trasporto ferroviario alla corresponsione degli indennizzi per i ritardi, nella parte in cui ha imposto ai gestori del servizio, a tale specifico fine, di effettuare una rilevazione dell'orario di arrivo del treno che tenga conto del momento in cui le porte del treno vengono aperte.

La censura si articola sotto due aspetti: la ricorrente sostiene, da un lato, che l'unico soggetto deputato alla rilevazione dell'orario di arrivo del treno sarebbe il gestore di rete, il cui sistema di sicurezza registra automaticamente il momento in cui la prima parte del convoglio raggiunge il binario di stazionamento relativo alla propria destinazione (momento che, a seconda di velocità, dimensioni, struttura e circolazione della stazione ferroviaria può richiedere un diverso maggiore tempo perché il treno giunga effettivamente in banchina e le porte siano aperte per la discesa); la ricorrente afferma poi che non sarebbe corretto far coincidere la verifica del momento di arrivo del treno con l'apertura delle porte e sostiene che le modalità di rilevamento dell'apertura delle porte proposte (sistema automatico o

registrazione del capotreno o altra modalità idonea) sarebbero alternativamente particolarmente dispendiose o arbitrarie e soggette ad errore umano.

Le censure sono complessivamente infondate.

L'invocato art. 11 co. 3 del d.lgs. n. 112/2015 recita: “Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è responsabile dell'esercizio e dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nonché del controllo della circolazione in sicurezza dei convogli, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, sul piano tecnico, commerciale e finanziario, assicurandone l'accessibilità, la funzionalità, nonché la diffusione delle informazioni relative all'accesso all'infrastruttura a tutte le imprese interessate a condizioni eque e non discriminatorie. Il gestore dell'infrastruttura deve, altresì, assicurare la manutenzione e la pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri”.

Come correttamente rilevato dalla difesa ART la disposizione non è in alcun modo pertinente con la tutela dei diritti dei consumatori e utenti, cui è invece destinata la misura in contestazione. La norma invocata dalla ricorrente attiene infatti alla accessibilità e sicurezza della rete, certamente demandata all'esclusivo controllo del gestore di rete stessa nella sua attività di *governance* della rete; ben altra cosa è la puntualità del servizio che il gestore del servizio deve garantire all'utente.

E' evidente, da un punto di vista logico e normativo, che per l'utente l'unico momento qualificabile “arrivo” è quello in cui egli può effettivamente scendere dal convoglio e perseguire le proprie esigenze; il contratto di trasporto esaurisce la sua funzione a destinazione cioè nel “luogo” in cui le parti hanno convenuto che il passeggero sia trasportato e che non è il primo tratto del binario della stazione; il contratto di trasporto non può che essere finalizzato, alla luce della realizzazione effettiva e concreta dell'interesse del creditore, al momento in cui il passeggero giunge nella destinazione di suo interesse, ossia al momento in cui può scendere dal treno.

Tanto premesso per quanto riguarda l'oggetto concreto del contratto di trasporto, a cui presidio è posta la tutela indennitaria qui in discussione, la pertinente normativa eurounitaria è a sua volta univocamente nel senso sposato dall'ART.

Ai sensi del d.lgs. n. 70/2014, art. 3, l'ART è stata individuata dal legislatore italiano quale organismo di controllo di cui all'art. 30 del regolamento CE n. 1371/2007, regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri del trasporto ferroviario, con compiti di accertamento delle violazioni di tale normativa e di applicazione delle relative sanzioni; il citato regolamento, all'art. 16, disciplina le conseguenze del ritardo per l'arrivo del passeggero alla "destinazione finale" che, ancora una volta e secondo la natura del contratto, non può che essere la discesa in stazione e non qualunque porzione di binario della stazione stessa; il citato articolo 16 del regolamento figura tra le norme la cui violazione è sanzionata appunto dalla pertinente legge italiana di recepimento, ossia dall'art. 14 del d.lgs. n. 70/2014.

Pertanto l'art. 3 par. 12 del regolamento che definisce il ritardo come "la differenza di tempo tra l'ora di arrivo prevista del passeggero secondo l'orario pubblicato e l'ora del suo arrivo effettivo o previsto" non potrà, a fini sanzionatori, che essere letto in combinato disposto con la disciplina dei rimborsi e ulteriori rimedi per i ritardi specificamente prevista dal menzionato art. 16 che contempla, come detto, il ritardo alla "destinazione finale prevista dal contratto di trasporto". Ovvio poi, come chiarito dalla comunicazione della Commissione europea 2015/C 220/01 che il "ritardo si riferisce sempre al ritardo del viaggio del passeggero" (parte debole del rapporto) e che l'intera normativa è a tutela delle prerogative e degli interessi del trasportato, il quale realizza il proprio interesse alla discesa in stazione. Pare poi certamente pertinente, a fini interpretativi, la sentenza menzionata dalla difesa ART e resa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in causa C-452/2013 in tema di trasporto aereo, proprio con riferimento alla nozione di arrivo

valida per determinare il ritardo indennizzabile nell'interesse dei passeggeri. Nella citata pronuncia si è chiarito che, per arrivo, deve considerarsi il momento in cui si apre almeno uno dei portelloni dell'aeromobile e i passeggeri sono autorizzati a lasciare il velivolo; la Corte ha infatti precisato che la situazione dei passeggeri non cambia né quando l'aereo tocca la pista di atterraggio, né quando raggiunge il parcheggio, né quando sono azionati i freni di stazionamento o a ceppi, posto che è solo con l'effettiva discesa dall'aeromobile che i passeggeri ottengono il risultato auspicato con la stipulazione del contratto.

La Corte ha inoltre precisato che, posto che la normativa di tutela dei consumatori e utenti dei servizi di trasporto ha una matrice uniforme eurounitaria, l'interpretazione deve essere nei vari paesi membri oggettiva e ugualmente uniforme; inoltre la stessa Corte ha escluso che la nozione di "ritardo" possa essere contrattualmente definita dagli interessati, proprio a garanzia di uniformità interpretativa e certezza.

Ne discende: che non può essere in alcun modo dato alla concessione che regola il rapporto del concessionario di rete, invocata in ricorso, di definire parametri rilevanti per la nozione oggettiva di "ritardo" prevista dalla normativa posta a tutela dell'utente del servizio di trasporto; che tale interpretazione deve essere conforme, oltre che alla finalità delle disposizioni (e quindi all'oggetto del contratto alla luce dell'effettivo interesse dell'utente), alla presupposta normativa europea, la quale menziona esplicitamente la "destinazione finale" del viaggiatore (e non una qualunque porzione di binario) e già vanta una interpretazione del giudice garante dell'uniformità dell'interpretazione della normativa eurounitaria che, se pure è stata resa in relazione ad un diverso mercato dei trasporti, esprime principi certamente estensibili al trasporto ferroviario,.

Ne consegue che è certamente infondato l'assunto secondo il quale l'ART non avrebbe competenza in materia, essendo per contro lo specifico organismo

nazionale preposto a vigilare sul rispetto dei diritti degli utenti del trasporto ferroviario e a sanzionarne le eventuali violazioni; ugualmente infondata è la censura di “arbitrarietà” del parametro di apertura delle porte posto dall’ART come criterio (oggettivo e non certo soggettivo) di rilievo dell’eventuale dato di ritardo; il parametro è conforme alla normativa e giurisprudenza europee e tecnicamente verificabile.

Peraltro l’ART ha anche consentito al gestore del servizio, in caso di eventuali problematiche tecniche, di prevedere l’attestazione del capotreno e comunque ogni altro idoneo sistema di rilievo oggettivo del momento in cui il passeggero può effettivamente scendere dal treno.

Le alternative proposte non risultano né arbitrarie né tanto meno irragionevoli; l’attestazione del capotreno, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, non è e non può essere in principio “soggettiva o arbitraria” non fosse altro perché il capotreno è pubblico ufficiale investito delle connesse responsabilità nel contesto del servizio; quanto al paventato errore umano trattasi di “rischio” che necessariamente accompagna qualunque attività ma certo non ne costituisce misura di ragionevolezza, fermo restando che ogni sistema (umano e non), ivi incluso quello preferito della ricorrente, può incorrere in disfunzioni.

Da ultimo le paventate difficoltà tecniche, a fronte di una tecnologia sempre più moderna che caratterizza i trasporti, come sottolineato dalla difesa dell’ART, non trovano in atti alcun riscontro; d’altro canto la stessa ricorrente, nella propria missiva del 7.5.2019 (inviata a fronte di un termine per adeguarsi pari a sei mesi e in scadenza il 9 maggio 2019), per quanto in specifico riguarda la misura 6.3 qui in contestazione, si è limitata ad esporre quale unico ostacolo all’adempimento che la misura era oggetto di ricorso straordinario al Capo dello Stato e dunque era *sub iudice*. D’altro canto tutta l’impostazione del ragionamento di Trenitalia risulta finalizzata più che ad evidenziare le difficoltà tecniche della soluzione prospettata

dall'ART, eventualmente proponendone altre a parità di momento di verifica, semplicemente ad evitare che la verifica sia effettuata al momento di effettiva discesa dal treno del passeggero.

Il ricorso deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge il ricorso;

condanna parte ricorrente a rifondere a parte resistente le spese di lite, liquidate in € 3000,00 oltre IVA e CPA.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO