

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei Trasporti

(RUFFINI)

di concerto col Ministro del Tesoro

(STAMMATI)

e col Ministro di Grazia e Giustizia

(BONIFACIO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 DICEMBRE 1976

Ammodernamento del sistema giuridico in materia di danno alla persona del viaggiatore mediante modificazioni ed integrazioni alle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone e delle cose sulle ferrovie dello Stato »

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 13 § 4 (già art. 11) delle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle ferrovie dello Stato », approvate con regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948, convertito nella legge 4 aprile 1935, n. 911, e successive modificazioni, disciplina la responsabilità delle Ferrovie dello Stato in materia di danno alla persona del viaggiatore in corso di trasporto sulle ferrovie stesse.

Tale norma si ispira al concetto di colpa, strettamente intesa, e pone l'anormalità dell'esercizio quale condizione necessaria per la legittimazione passiva dell'Azienda escludendo, in quanto non riferibili al comportamento antiggiuridico dell'Azienda stessa, i danni derivanti da anormalità dipendente da causa fortuita o di forza maggiore.

Siffatta costruzione giuridica, che risale alla legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *F*) risente indubbiamente della situazione di monopolio in cui le Ferrovie dello Stato operavano all'epoca della loro costituzione e comporta il grave inconveniente della lentezza nella definizione delle vertenze sia nella fase dell'*an*, sia in quella del *quantum debeatur*, con il risultato di una generale insoddisfazione degli aventi diritto e di una situazione talvolta di gravissimo disagio particolarmente avvertita dalle classi meno abbienti.

Infatti, relativamente alla fase dell'*an debeatur*, le vertenze per il risarcimento dei danni alla persona del viaggiatore subiscono lunghe battute d'arresto specie in considerazione che — incombando sul danneg-

giato l'onere della prova dell'anormalità — spesso l'Azienda, laddove non abbia sufficienti elementi per riconoscere spontaneamente la propria responsabilità, si trova nella necessità di pretenderli dal danneggiato che — ove non sia in grado di fornirli — non potrà fare a meno di affidarsi alle decisioni del magistrato.

Impedimenti si verificano anche nella fase del *quantum debeatur*, comportando essa, in caso di lesioni, un accertamento sanitario che, molte volte, nemmeno attraverso concordate visite collegiali è possibile concludere stragiudizialmente per l'accordo difficilmente raggiungibile tra i medici nominati dalle parti.

Ora, poichè gli inconvenienti lamentati non si determinano nel sistema — nel qual caso agevole sarebbe ovviare ad essi con opportune disposizioni di natura amministrativa — ma sono propri del sistema, occorre, per rimuoverli, apportare appropriate modifiche alla regolamentazione speciale contenuta nelle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato » (e di riflesso nelle condizioni e tariffe per i trasporti delle cose). Ciò si deve effettuare però mediante la formulazione di norme quanto più possibile certe che consentano di instaurare fra le parti quel rapporto di piena consapevolezza dei propri diritti ed obblighi che solo può dare, con reciproca soddisfazione, la possibilità di una sollecita liquidazione dei danni.

Si deve, inoltre, aver cura — sempre al fine di raggiungere la massima chiarezza del rapporto obbligatorio — di dare al viaggiatore, attraverso la norma contrattuale della regolamentazione ferroviaria, la più ampia tutela in entrambe le fasi dell'*an* e del *quantum debeatur*.

D'altra parte è da considerare che una qualsiasi disposizione contrattuale sostanzialmente limitativa rispetto alla norma extra-contrattuale, anche se imposta per legge come nel sistema vigente, resterebbe inapplicabile sul piano pratico per via del consolidato indirizzo giurisprudenziale del cumulo delle azioni e comporterebbe, conseguentemente, la necessità di porre nella regolamentazione ferroviaria un espresso di-

viato a siffatto cumulo allo scopo di evitare che, attraverso esso, la norma limitativa contrattuale resti priva di giuridica efficacia.

Con il disegno di legge si è, pertanto, provveduto a fissare precise condizioni contrattuali tendenti non solo a non menomare, ma anzi a migliorare — rispetto alla norma generale del *neminem laedere* — la tutela giuridica della vita umana, rendendo così inutile il ricorso al cumulo delle azioni.

In particolare, con l'*articolo 1* è stata introdotta una presunzione di responsabilità *iuris tantum* a carico dell'Amministrazione in caso di « incidente che sia in relazione con l'esercizio ferroviario », così come previsto, per « i sinistri » che colpiscono la persona del viaggiatore, dalla legge generale (articolo 1681 del codice civile) e dal codice della navigazione (articolo 942), ma con l'onere di una prova liberatoria meno astratta e più circoscritta di quella contenuta nelle sopra indicate disposizioni legislative e precisamente con il riferimento « alla causa ad essa non imputabile » anzichè « a tutte le misure necessarie e sufficienti per evitare il danno ».

Una siffatta soluzione, con l'eliminazione dell'onere della prova, il più delle volte complessa e difficile, a carico del viaggiatore sull'anormalità d'esercizio, rappresenta un indubbio miglioramento rispetto alla vigente normativa contenuta nel citato articolo 13 delle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato ».

D'altra parte, una volta entrata in vigore la « Convenzione addizionale alla CIV » attualmente in corso di ratifica, nella quale si prevede — per i danni alla persona del viaggiatore in servizio internazionale — una responsabilità (« per rischio d'esercizio ») di più rapida applicazione di quella basata sul concetto tradizionale della colpa, si potrà procedere all'allineamento della normativa interna a quella internazionale ove se ne rilevasse la necessità dalla fase di pratica attuazione di tali normative.

Nell'*articolo 1* è stata altresì disciplinata la responsabilità in caso di incidenti nucleari, richiamando esplicitamente le disposizioni che regolano la materia (legge 31 dicembre 1962, n. 1860).

Con l'articolo 2 — riguardante la parte « azione » (art. 14, già art. 12) — è stato precisato — qualora il viaggiatore sia perito a causa del danno — che l'azione spetta agli aventi diritto, lasciando alle norme generali di individuare tutte le persone legittimate ad agire per il risarcimento.

Inoltre, il testo dell'articolo 15 (già articolo 13) delle vigenti Condizioni e tariffe (persone), comportante la facoltà dell'Amministrazione di sottoporre il danneggiato ad accertamenti sanitari — facoltà il cui esercizio si è rilevato scarsamente efficace — è stato integrato, con l'articolo 3 riguardante la valutazione del danno fisico, in modo tale da consentire — con ogni garanzia per le parti — il ricorso ad una snella ed efficace procedura obbligatoria di accertamento peritale definitivo nei casi di liquidazione stragiudiziale del danno.

Con l'articolo 4 si è provveduto — per quanto riguarda la normativa sulla « rappresentanza » in giudizio dell'Amministrazione — a conformare le relative disposizioni alle norme sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, modificato con legge 25 marzo 1958, n. 260.

Con l'articolo 5 — riguardante la « prescrizione del diritto ad agire » — si è inteso dare una più precisa e completa formulazione al vigente articolo 18 (già art. 16) delle Condizioni e tariffe (persone) e conseguentemente, per il diritto al risarcimento del danno sofferto dal viaggiatore, essendo la relativa azione di natura contrattuale, è stato ribadito il termine prescrizione di un anno, di cui all'articolo 2951 del codice civile, mentre, per i casi di morte del viaggiatore — trattandosi di azione di natura extra-contrattuale, spettante *iure proprio* agli aventi causa del deceduto — è stata introdotta la prescrizione biennale di cui all'articolo 2947 del codice civile — secondo comma — disciplinante il diritto al risarcimento del danno da fatto illecito. Sono state ovviamente fatte salve, in quanto applicabili, le disposizioni di cui all'ultimo comma del citato articolo 2947 del codice civile.

Infine, con l'articolo 6 sono state disposte — conseguentemente a quanto previsto negli articoli che precedono — le seguenti integrazioni e modifiche alle Condizioni per i trasporti delle cose:

il testo attuale dell'articolo 15, § 5, è stato più chiaramente formulato e completato al fine anche di regolare rapidamente e in via forfettaria il risarcimento del danno alle cose comunque portate con sé dal viaggiatore, nei casi di incidenti di esercizio;

al vigente articolo 44 è stato aggiunto il § 6 disciplinante la responsabilità dell'Amministrazione per i danni derivanti da incidenti nucleari;

l'attuale testo dell'articolo 57 è stato modificato allo scopo di realizzare — sia nel trasporto di persone, sia in quello di cose — una normativa uniforme in materia di rappresentanza e difesa in giudizio dell'Amministrazione.

Per quanto concerne l'aspetto finanziario, si deve fondatamente ritenere che dalle norme contenute nell'unito disegno di legge ed in particolare dalla presunzione di responsabilità (*iuris tantum*) posta a carico dell'Amministrazione non deriverà per la stessa alcun aggravio sia perchè, sulla base delle disposizioni legislative ora vigenti, il magistrato nell'intento di sollevare il danneggiato dall'improbabile prova dell'anormalità di esercizio, è portato, nella maggior parte dei casi, a reputare equitativamente *in re ipsa* la responsabilità dell'Amministrazione, sia perchè la più sollecita definizione delle vertenze che si potrà ottenere con la nuova normativa diminuirà l'entità degli interessi da liquidare sugli indennizzi ed eviterà altresì il trasferimento in sede giudiziaria di molte controversie, con una conseguente riduzione, quanto meno, dell'onere a carico della Amministrazione a titolo di spese giudiziali e legali.

Il disegno di legge riproduce analogo provvedimento già approvato dal Senato nel corso della VI legislatura (atto n. 797), trasmesso alla Camera dei deputati (atto numero 2721) e decaduto per sopravvenuto scioglimento delle Camere.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

Il testo dell'articolo 13, § 4, delle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle ferrovie dello Stato », approvate con regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948, convertito nella legge 4 aprile 1935, n. 911, e successive modificazioni, è modificato come segue:

« Se il viaggiatore, dal momento in cui sale sul mezzo di trasporto fino a quando ne discende, subisce un danno alla persona in conseguenza di un incidente che sia in relazione con l'esercizio ferroviario, l'Amministrazione ne risponde a meno che provi essere l'incidente avvenuto per causa ad essa non imputabile ».

Al predetto articolo 13 viene aggiunto il seguente § 5:

« *Responsabilità in caso di incidenti nucleari.* — Per i danni derivanti da un incidente nucleare, da qualunque causa determinato, si applicano le disposizioni della legge 31 dicembre 1962, n. 1860 ».

**Art. 2.**

L'articolo 14, § 1, lettera c), delle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle ferrovie dello Stato » viene modificato ed integrato come segue:

« c) al viaggiatore in caso di danno subito alla persona sul mezzo di trasporto.

Qualora il viaggiatore sia perito a causa del danno di cui sopra, l'azione spetta agli aventi diritto ».

**Art. 3.**

L'articolo 15 delle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle ferrovie dello Stato » viene così integrato:

« La valutazione stragiudiziale del danno fisico è effettuata dai sanitari dell'Ammini-

strazione e, ove esista disaccordo, in via definitiva da un collegio di periti composto dai consulenti delle parti e presieduto da un consulente tecnico nominato d'intesa fra queste ultime e, in mancanza di accordo, dal presidente del tribunale competente ».

#### Art. 4.

Il testo dell'articolo 16 delle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle ferrovie dello Stato » è sostituito dal seguente:

« § 1 - *Rappresentanza.* — Ferme le norme sulla competenza, l'Amministrazione è rappresentata nei giudizi relativi alle azioni contemplate dall'articolo 14:

a) dal Ministro dei trasporti quando il giudizio è promosso davanti ai tribunali ordinari ed alle giurisdizioni amministrative;

b) dal direttore compartimentale territorialmente competente quando il giudizio è promosso davanti alle preture ed agli uffici di conciliazione.

§ 2 - *Facoltà di delega.* — Il Ministro dei trasporti e i direttori compartimentali, trattandosi di fatti non personali, possono delegare, quali rappresentanti dell'Amministrazione, quei funzionari che ebbero parte nel fatto o che ne hanno speciale conoscenza per ragioni delle loro funzioni ».

#### Art. 5.

L'articolo 18 delle « Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle ferrovie dello Stato » è sostituito dal seguente:

« *Prescrizione del diritto ad agire.*

§ 1 - *Termini.* — Il diritto ad agire sulla base delle presenti Condizioni e tariffe, salvo quello per danno alla persona del viaggiatore, si prescrive in un anno. Il termine decorre dal giorno di scadenza della validità del biglietto.

Il diritto al risarcimento del danno alla persona del viaggiatore, nascente dal con-

tratto di trasporto, si prescrive nello stesso termine di cui al primo comma, decorrente dal giorno del fatto che ha cagionato il danno.

In caso di morte del viaggiatore, il diritto degli aventi causa al risarcimento del danno si prescrive nel termine di due anni, decorrente dal giorno della morte del viaggiatore. Restano comunque salve, in quanto applicabili, le disposizioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 2947 del codice civile.

§ 2 — *Sospensione del termine.* — Il termine di cui al primo comma del precedente § 1 cessa di decorrere dal giorno in cui l'avente diritto presenta il reclamo nel modo prescritto dall'articolo 17 fino al giorno in cui l'Amministrazione gli rende nota la propria decisione e, se il reclamo è respinto, gli restituisce i documenti presentati. I successivi reclami non hanno effetto sul corso della prescrizione.

§ 3 - *Decorrenza del termine in caso di riconoscimento di debito.* — Se interviene un riconoscimento di debito prima che si sia maturato il termine di cui al primo comma del precedente § 1, il termine ricomincia a decorrere integralmente, per la parte di debito riconosciuta, dal giorno del riconoscimento ».

#### Art. 6.

Conseguentemente a quanto previsto negli articoli che precedono, sono apportate le seguenti integrazioni e modifiche alle « Condizioni per i trasporti delle cose sulle ferrovie dello Stato », approvate con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1961, n. 197, e successive modificazioni:

L'articolo 15, § 5, viene integrato come segue:

al titolo, dopo la locuzione « Custodia dei colli », viene aggiunta la seguente: « e delle altre cose comunque portate con sè dal viaggiatore »;

la espressione contenuta alla quarta riga « per causa di sinistro ad essa imputabile » viene sostituita con « a causa di incidente d'esercizio ad essa facente carico »;

il richiamo al § 1, punto 1), dell'articolo 50, di cui al punto *b*) viene precisato come segue: « § 1, punto 1), lettera *a*) »;

allo stesso punto *b*) viene aggiunto il seguente periodo: « Quando, invece, trattasi di altre cose comunque portate con sè dal viaggiatore, l'indennità è pari al loro valore debitamente comprovato, fino ad un massimo di lire 300.000 »;

all'ultimo capoverso, dopo le parole « a norma » è inserita la seguente espressione: « del primo periodo ».

All'articolo 44 è aggiunto il seguente § 6:

« *Responsabilità in caso di incidenti nucleari.* — Per i danni derivanti da un incidente nucleare, da qualunque causa determinato, si applicano le disposizioni della legge 31 dicembre 1962, n. 1860 ».

Il testo dell'articolo 57 è sostituito dal seguente:

« § 1 - *Rappresentanza.* — Ferme le norme sulla competenza, l'Amministrazione è rappresentata nei giudizi relativi alle azioni contemplate nell'articolo 56:

*a*) dal Ministro dei trasporti quando il giudizio è promosso davanti ai tribunali ordinari ed alle giurisdizioni amministrative;

*b*) dal direttore compartimentale territorialmente competente quando il giudizio è promosso davanti alle preture ed agli uffici di conciliazione.

§ 2 - *Facoltà di delega.* — Il Ministro dei trasporti e i direttori compartimentali, trattandosi di fatti non personali, possono designare, quali rappresentanti dell'Amministrazione, quei funzionari che ebbero parte nel fatto o che ne hanno speciale conoscenza per ragioni delle loro funzioni ».