

IL PROPRIETARIO DELL'AUTO NON È TENUTO A PAGARE SE CHI GUIDA OMETTE IL PEDAGGIO AUTOSTRADALE

Corte di cassazione - Sezione I civile - Sentenza 28 maggio-20 settembre 2002 n. 13770
 (Presidente Grieco; Relatore Graziadei; Pm - conforme - Ceniccola;
 Ricorrente Autostrade - Concessioni e Costruzioni Autostrade Spa; Resistente Avis autonoleggio Spa)

LA MASSIMA

Circolazione stradale - Pedaggio autostradale - Inosservanza all'obbligo del pagamento - Solidarietà del proprietario del veicolo - Non sussiste. (Dpr 16 dicembre 1992 n. 495, articolo 373)

Il comma 1 dell'articolo 373 del regolamento del codice della strada, che impone l'obbligo solidale del proprietario del veicolo nell'assolvimento del pedaggio autostradale - non costituendo norma di legge, e quindi non potendo stabilire imposizioni patrimoniali, secondo quanto stabilito dall'articolo 23 della Costituzione - va disapplicato a norma dell'articolo 5 della legge 20 marzo 1865 n. 2248.

Svolgimento del processo

Il Giudice di pace di Roma, con decreto notificato il 22 novembre 1997, ha ingiunto alla S.p.a. Avis Autonoleggio di pagare in favore della S.p.a. Autostrade la somma di lire 4.832.250, per pedaggi autostradali inerenti alla circolazione di veicoli concessi in locazione (senza conducente) a terzi.

La società Avis, proponendo opposizione, ha fra l'altro dedotto che la disposizione in base alla quale era stata chiesta ed emessa l'ingiunzione, cioè l'art. 373 primo comma del d.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495 (regolamento di esecuzione ed attuazione del codice della strada), ove prevede la solidarietà del proprietario nel debito attinente al pedaggio, è illegittima ed inapplicabile, in quanto introduce un principio non presente nel codice della strada.

Il Giudice di pace ha respinto l'opposizione.

L'Avis, con appello dinanzi al Tribunale di Roma, ha rinnovato l'indicato assunto, allegando la sentenza del Tribunale amministrativo del Lazio 3 settembre 1998 n. 2251, con cui era stata annullata detta disposizione regolamentare.

Il Tribunale di Roma, con sentenza depositata il 6 maggio 1999, ha ritenuto che la pronuncia del TAR, esecutiva, ai sensi dell'art. 33 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, fosse vincolante, in ragione dell'efficacia *ex tunc ed erga omnes* dell'annullamento di un provvedimento amministrativo a contenuto normativo, ed ha accolto l'appello, revocando l'ingiunzione.

La società Autostrade, con ricorso notificato il 3 dicembre 1999, ha chiesto la cassazione della sentenza del Tribunale di Roma.

Con sei motivi connessi, la ricorrente premette che la

citata pronuncia del TAR del Lazio ha perso efficacia esecutiva, a seguito di sospensione disposta dal Consiglio di Stato nel giudizio di gravame, e poi ripropone e sviluppa la tesi secondo cui deve essere affermata la responsabilità solidale dell'Avis, osservando:

- che l'art. 196 primo comma del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285), contemplando nel caso d'infrazione commessa dal conducente la solidarietà del proprietario con riferimento alla sanzione, implicitamente presuppone analoga solidarietà per il comportamento sanzionato (mancato pagamento del pedaggio);

- che l'art. 373 primo comma del d.P.R. n. 495 del 1992 rende esplicito detto principio, e, comunque, quale norma inserita in un regolamento non solo di esecuzione, ma anche di attuazione, legittimamente estende la solidarietà del proprietario alla complessiva obbligazione discendente dall'uso dell'autostrada senza pagamento del pedaggio;

- che tale estensione del resto recepisce il criterio generale posto dall'art. 2054 terzo comma cod. civ. in tema di responsabilità per il danno prodotto dalla circolazione dei veicoli, ed inoltre tutela superiori interessi pubblici attinenti allo sviluppo ed alla sicurezza del traffico stradale;

- che questi interessi, i quali costituiscono ai sensi dell'art. 41, secondo comma della Costituzione un limite alla libertà d'iniziativa economica, implicherebbero dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 196, ove interpretato nel senso di escludere la solidarietà del proprietario per il debito in discorso.

L'Avis, replicando con controricorso, dà notizia che il Consiglio di Stato, dopo detta sospensione, con sentenza 13 dicembre 1999 n. 1868, ha riformato la decisione del

TAR, dichiarando inammissibile la domanda di annullamento della norma regolamentare; insiste nella disapplicabilità dell'art. 373 del d.P.R. n. 495 del 1992; inoltre sostiene, in via subordinata, che l'esegesi delle norme del codice della strada proposta dalla ricorrente ne evidenzerebbe l'illegittimità, in relazione all'art. 76 della Costituzione, per eccesso rispetto alla delega conferita con gli artt. 1 e 2 della legge 13 giugno 1991 n. 190.

Motivi della decisione

Il ricorso è infondato.

La pronuncia impugnata, come si è detto, ha negato la corresponsabilità del proprietario per il debito inerente al pedaggio autostradale in dipendenza dell'annullamento da parte del TAR, con decisione esecutiva, dell'art. 373 del regolamento.

Le sopravvenienze della riforma di detta decisione da parte della citata pronuncia del Consiglio di Stato, divenuta definitiva a seguito dell'inammissibilità del ricorso per cassazione dichiarata dalle Sezioni unite di questa Corte con sentenza 12 aprile 2002 n. 5283, elidono la *ratio* della sentenza del Tribunale di Roma, ed esigono di stabilire se il *decisum* sia o meno corretto, sulla scorta e nei limiti del tema del dibattito.

A tale proposito occorre in via preliminare osservare che la Società Autostrade non mette in discussione la qualità dell'Avis di mera proprietaria dei veicoli dati a noleggio e la riferibilità soltanto al fatto dei clienti della stessa Avis dell'utilizzazione della rete autostradale, mentre fonda la propria pretesa esclusivamente sull'applicazione della norma regolamentare; ciò non consente di affrontare - lascia impregiudicata - la problematica inerente alla prova della non coincidenza del proprietario con il conducente, ovvero inerente alla configurabilità di responsabilità o corresponsabilità del proprietario-non conducente per titoli diversi, abbisognanti dell'allegazione (e dimostrazione) da parte del creditore di circostanze e contegni ulteriori (come, ad esempio, la mancanza di cautela nell'affidamento del veicolo, l'omessa comunicazione del nome del conducente quale inosservanza di dovere di collaborazione al fine di non pregiudicare il diritto del gestore dell'autostrada, l'esistenza di specifici rapporti idonei ad evidenziare che l'atto del conducente sia stato compiuto in nome e per conto del proprietario).

La norma regolamentare non può dare sostegno alla pretesa della ricorrente.

L'art. 373 del d.P.R. n. 495 del 1992, non investito sul punto dalle modifiche apportate dal d.P.R. 16 settembre 1996 n. 610, stabilisce, con il primo comma, che al pagamento del pedaggio è obbligato anche il proprietario del veicolo, in solido con il conducente.

La previsione di tale obbligo del proprietario, in quanto riguarda un soggetto che non pone in essere l'atto od il comportamento produttivi del debito per pedaggio, ed

ha come oggetto una somma che non si esaurisce in un corrispettivo di tipo privatistico, avendo prevalenti connotazioni di tassa connessa al godimento di un servizio (v., da ultimo, Cass. s. u. 7 agosto 2001 n. 10893), si traduce nell'imposizione di una prestazione patrimoniale, la quale deve necessariamente trovare fonte nella legge, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione.

Ne consegue che la questione della legittimità o meno di detto art. 373 (nei riguardi del proprietario) deve prescindere dai rilievi della ricorrente circa l'ampiezza delle attribuzioni del provvedimento regolamentare (ove abbia la duplice valenza di regolamento di esecuzione e di attuazione), dato che l'atto di normazione secondaria non può in ogni caso introdurre obbligazioni patrimoniali di carattere impositivo, riservate all'atto di normazione primaria.

La legittimità e l'applicabilità, della disposizione regolamentare, pertanto, potrebbero essere riconosciute solo in esito all'individuazione nel codice della strada od in altra legge dell'ordinamento di un principio che le conferisca la portata di esplicitazione in concreto di canoni di legge, nel rispetto dell'indicata riserva dell'art. 23 della Costituzione.

Il quesito, sotto entrambi i profili, deve ricevere risposta negativa.

L'art. 196 primo comma del codice della strada, per le violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria, stabilisce che il proprietario del veicolo, se non provi che la circolazione è avvenuta contro la sua volontà, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta.

La norma, riferendosi all'inosservanza di regole della circolazione che implicino il pagamento di pena pecuniaria, ed estendendo al proprietario l'obbligazione dell'autore, vale a dire di chi ha commesso l'inosservanza sanzionata, non può includere il pedaggio, il quale è debito conseguente non ad una infrazione del conducente, ma ad un atto lecito del medesimo, consistente nell'accesso alla rete autostradale (attraverso gli appositi passaggi o caselli), e, dunque, non fa parte della somma dovuta in dipendenza di violazione.

Il debito per pedaggio può concorrere con debito per sanzione pecuniaria, ove sussistano gli estremi del diciassettesimo comma dell'art. 176 del codice della strada, il quale punisce con pena pecuniaria il comportamento di chi non si fermi alle stazioni, creando situazioni di pericolo, ovvero ponga in essere atti diretti ad eludere il versamento del pedaggio stesso, così richiedendo per la configurazione d'illecito sanzionabile un *quid plus* rispetto alla semplice insolvenza.

L'eventualità di detto concorso non tocca però l'autonomia e la diversità delle obbligazioni, restando il titolo del pedaggio un fatto lecito e la somma per esso dovuta l'oggetto di un debito civilistico, non sanzionatorio.

La soluzione, oltre che coerente con la lettera dell'art. 196, trova conforto nelle finalità da esso perseguite, individuabili non solo e non tanto nell'esigenza di rafforzare la forza dissuasiva della previsione di pena pecuniaria, spingendo il proprietario ad evitare la cessione del veicolo a persone che non diano affidamento sull'osservanza delle discipline della circolazione, ma anche e soprattutto nell'esigenza di garantire il soggetto pubblico titolare del credito per sanzione pecuniaria (il cui importo è devoluto a scopi d'interesse generale, ai sensi dell'art. 208 del codice della strada), assegnandogli un coobbligato più agevolmente individuabile e perseguibile.

La mancata protezione, da parte dell'art. 196, pure della posizione creditoria della società concessionaria dell'autostrada non autorizza i sospetti d'illegittimità costituzionale avanzati dalla ricorrente, considerandosi che i rischi cui rimane esposta detta concessionaria, in assenza di corresponsabilità del proprietario per il pagamento del pedaggio, non coinvolgono l'utilità sociale o la protezione dell'integrità delle persone, poste dall'art. 41 secondo comma della Costituzione a delimitazione della libertà d'iniziativa economica, ma restano nell'ambito del danno patrimoniale di detta società.

Gli eventuali riflessi di tale danno sulla collettività, in quanto l'inadempimento di alcuni utenti può tradursi in incremento delle tariffe, rimangono comunque sul piano economico, e non incidono sui beni primari contemplati dalla predetta disposizione costituzionale.

Un collegamento della norma regolamentare con norma di legge, atto a conferire all'una l'indicata funzione di disciplinare un criterio generale fissato dall'altra, non è poi ravvisabile in riferimento al terzo comma dell'art. 2054 cod. civ. (con la conseguente ultroneità della questione dell'individuabilità di quel rapporto anche in relazione a prescrizioni sulla circolazione stradale non incluse nel codice della strada).

Detta disposizione codicistica, chiamando il proprietario, che non provi l'uso del mezzo contro la sua volontà, a rispondere in via solidale del danno arrecato dal conducente del veicolo, è norma di diritto singolare, in quanto introduttiva di responsabilità per fatto altrui, trova spiegazione nell'intrinseca pericolosità dell'impiego

di veicoli, mira ad accentuare la tutela del terzo coinvolto dal comportamento doloso o colposo del guidatore, risponde ad un interesse pubblicistico di maggiore protezione del credito risarcitorio derivante da specifiche ipotesi d'illecito aquiliano, e, dunque, non è suscettibile di estensione od applicazione analogica a debiti assunti dal conducente con un comportamento lecito.

In conclusione, si deve affermare che l'art. 373 primo comma del regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, ove estende in via solidale al proprietario del veicolo l'obbligazione di pedaggio assunta dal conducente con l'impiego del mezzo in un tratto autostradale, è illegittimo, in carenza di previsioni in tal senso da parte di detto codice o di altra norma di legge, tenendosi conto che tale estensione, comportando l'imposizione di una prestazione patrimoniale (per fatto altrui), richiede una disposizione di legge.

Il principio, come correttamente rileva la ricorrente, è potenzialmente foriero di risvolti economici negativi nella gestione del servizio autostradale, in quanto la mancata estensione dell'obbligo di pagare il pedaggio al proprietario-non conducente del veicolo potrebbe accentuare o comunque favorire casi d'inadempienza del guidatore, se non identificato o non identificabile al momento dell'accesso o dell'uscita dalla rete autostradale.

Detta considerazione non autorizza però l'interprete a non trarre la doverosa conseguenza della carenza di una disposizione di legge costitutiva della corresponsabilità, del proprietario, spettando al legislatore l'eventuale scelta di inserire il principio posto dalla norma regolamentare in un atto del rango previsto dal citato art. 23 della Costituzione.

L'illegittimità dell'art. 373 del regolamento del codice della strada ne comporta la disapplicazione, ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, con il corollario, alla luce di quanto sopra ricordato sui limiti del tema della contesa, della reiezione del ricorso della Società Autostrade.

La complessità e la novità della questione definita rendono equa l'integrale compensazione delle spese di questa fase processuale.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

LA NORMA DA DISAPPLICARE

Dpr 16 dicembre 1992 n. 495: «Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada»

Articolo 373 Pedaggi

1. Al pagamento del pedaggio, quando esso è dovuto, e degli oneri di accertamento previsti dall'articolo 372 sono obbligati solidalmente sia il con-

ducente che il proprietario del veicolo. Per il recupero degli importi dovuti all'ente proprietario dell'autostrada si applicano le norme del Testo Unico approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 e successive integrazioni e modificazioni.

2. Sono esentati dal pagamento del pedaggio:
a) i veicoli della Polizia di Stato targati «Polizia» e dell'A.N.A.S. muniti di segni contraddistintivi; (omissis)