



IL TRIBUNALE DI ROMA

Il sezione civile

Verbale dell'udienza del giorno 19 01 2022

Oggi 19 01 2022 viene trattato il procedimento epigrafato; sono presenti per le originarie parti ricorrenti e per la parte intervenuta l'avv. Federica Bianchi di Lavagna, l'avv. Giulia Mecozzi in sostituzione dell'avv. Massimo Gentile per parte resistente le quali entrambe precisano le conclusioni e discutono oralmente la causa riportandosi ai rispettivi atti introduttivi e prime memorie ex art. 183 co 6 c.p.c. e quanto alle originarie parti ricorrenti e alla parte intervenuta chiedendo in subordine la rimessione della causa in istruttoria e l'espletamento delle prove richieste nell'ipotesi in cui residuino dubbi sulla fondatezza della domanda. Le originarie parti ricorrenti e la parte intervenuta richiamano ancora una volta l'attenzione del giudice sul fatto che, a norma invariata, nel periodo 2015/2019 le circolari del Ministero hanno fatto registrare progressive aperture relativamente a varie tipologie di servizi che anche Aspi, in conseguenza, ha riconosciuto come gratuiti ma solo dopo l'adozione delle circolari; fanno rilevare che ciò che è rimasto invariato a tutt'oggi è la esclusione della gratuità, da parte del Ministero e quindi di Aspi, in presenza di qualsiasi forma di mero rimborso spese anche minimo ed inoltre che l'ulteriore conferma della fondatezza della domanda è la circostanza che nonostante l'equiparazione normativa delle pubbliche



assistenze e dei comitati locali di CRI , solo questi ultimi siano esentati dal pagamento

del pedaggio, tra l'altro anche a prescindere dall'effettuazione del servizio.

Aspi a sua volta richiama la puntuale replica a tutte le argomentazioni difensive delle ricorrenti oggi ribadite.

Il giudice si ritira in camera di consiglio.

Il giudice , all'esito della camera di consiglio, pronuncia la seguente sentenza .

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome Del Popolo Italiano

IL TRIBUNALE DI ROMA

Il sezione civile

in persona del giudice unico, dott.ssa Carmen Bifano, pronuncia la seguente

S E N T E N Z A

(art. 281-sexies c.p.c.)

nel procedimento in primo grado iscritto al n. **58417/2018** del R.G.A.C., vertente

tra

A.N.P.A.S. Associazione Nazionale Pubblica Assistenza – Comitato Regionale

Liguria;



dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
Il sez civile





- parti ricorrenti in riassunzione -

e

A.N.P.A.S. Associazione Nazionale Pubblica Assistenza (di seguito anche Anpas Nazionale), elettivamente domiciliata in Roma, via Asiago n. 8 presso l'avv. Silvia Villani che le rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente agli avv. Federica Bianchi di Lavagna Passerini e Andrea Percivale per procura speciale congiunta alla memoria di costituzione depositata all'udienza del 22.03.2019;

- parte interveniente adesiva nei giudizi riassunto e in riassunzione -

e

Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito Aspi s.p.a) , elettivamente domiciliata in Roma, Via Sebino, n. 29 presso l'avv. Massimo Gentile che la rappresenta e difende per procura alle liti congiunta alla comparsa di costituzione e risposta;

- parte convenuta -



OGGETTO: accertamento del diritto all'esenzione dal pagamento del pedaggio *ex art.*

373 co. 2 lett. c) del d.P.R. n. 495/1992; accertamento negativo dei crediti di Aspi spa a titolo di pedaggio.

CONCLUSIONI DELLE PARTI: la causa è stata decisa in seguito a discussione orale sulla base delle conclusioni precisate come da verbale.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

1. Difese delle parti

a. Le **associazioni di pubblica assistenza** indicate in epigrafe quali parti ricorrenti hanno riassunto il giudizio promosso nei confronti di Aspi spa e del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (di seguito Mit) con ricorso *ex art.* 702 bis c.p.c. del 7.06.2016 dinanzi al Tribunale di Genova , che con ordinanza del 21.06.2018 aveva dichiarato la carenza di legittimazione passiva del Mit e la propria incompetenza territoriale, formulando conclusioni poi così precisate nel merito, in seguito al mutamento del rito da sommario ad ordinario, con la prima memoria e art. 183 co 6 c.p.c. :

-) “ *1. accertare e dichiarare il diritto in capo alle ricorrenti a usufruire in modo diretto dell'esenzione dal pagamento del pedaggio ai sensi dell'art. 373 del D.P.R. n. 495/1992 senza le limitazioni di cui alle circolari ministeriali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 378 del 18.9.2014, n. 8758 del 2.10.2014, n. 5068 del 22.5.2015 e 13878 del 3.6.2019, conformemente agli altri soggetti adibiti al soccorso nell'espletamento del servizio di trasporto sanitario;*”

-) “ *2. accertare e dichiarare il diritto in capo alle ricorrenti a non dover*



corrispondere ad Autostrade per l'Italia s.p.a. alcuna somma di denaro a titolo di pedaggio autostradale per tratti autostradali percorsi durante lo svolgimento del servizio di trasporto sanitario e, per l'effetto, dichiarare illegittime e/o inefficaci e/o infondate tutte le richieste di pagamento e messa in mora inviate in merito da Autostrade per l'Italia s.p.a. alle attuali ricorrenti”

-) “ 3. accertare e dichiarare l'illegittimità della convenzione stipulata tra Autostrade per l'Italia S.p.a. e Telepass S.p.a. e disporre l'annullamento/disapplicazione, o, quantomeno, l'inefficacia della medesima nei confronti delle ricorrenti;”

-) “ 4. in subordine e/o in via alternativa, accertare l'illegittimità della procedura posta in essere da Autostrade per l'Italia s.p.a. volta a ottenere il rimborso dei viaggi autostradali finalizzati al trasporto sanitario esenti dal pagamento del pedaggio;”

b. Costituitasi la convenuta **Aspi s.p.a.** ha chiesto :

-) il rigetto per infondatezza delle domande delle ricorrenti, attesa la conformità alla *ratio* e alla lettera norma dell'art. 373 co 2 lett. c) del dPR n. 495/1992 delle circolari esplicative del Mit cui essa si è attenuta, avendo in particolare l'originaria circolare n. 3937/1997 ravvisato la ragion d'essere del diritto all'esenzione dal pagamento del pedaggio autostradale nelle ‘ evidenti condizioni di emergenza’ in cui sia effettuato il trasporto di degenti e la circolare n. 370/2014 escluso la suddetta esenzione nelle ipotesi il cui il trasporto sia eseguito ‘ dietro pagamento di corrispettivo’.

b. Costituitasi **Anpas Nazionale** quale parte interveniente adesiva già nel procedimento



riassunto, ha chiesto :

-) l'accoglimento del ricorso introduttivo.

2. Sviluppo processuale

Dichiarata *ex art.* 306 c.p.c all'udienza del 19.04.2019 l'estinzione di tutti i rapporti processuali con la parte convenuta Mit , disposta all'udienza del 12.07.2019 *ex art.* 702 ter c.p.c. la conversione del rito da sommario ad ordinario, avendo le ricorrenti in tale udienza depositato circolare interpretativa del Mit sopravvenuta al ricorso in quanto recante la data del 3 06 2019, ed assegnati i richiesti termini *ex art.* 183 co 6 c.p.c. , la causa è stata discussa e decisa sulle conclusioni epigrafate.

3. Questioni preliminari – delimitazione oggetto del giudizio

Procedendo gradatamente nell'esame delle questioni oggetto di giudizio- *arg. ex art.* 276 c.p.c. –, seppur con il contemperamento, ove possibile e rilevante, della 'ragione più liquida' (*cf.* Cass.civ. ,SU, sent. n. 9936 dell'8.05.2014; VI-L, sent. n. 12002 del 28.05.2014), si rileva che, come ripetutamente precisato dalle originarie **ricorrenti** in tutti gli scritti difensivi ed ulteriormente espressamente ribadito nella terza memoria *ex art.* 183 co 6 c.p.c. ed anche nel corso dell'odierna discussione orale, esse “ ... non chiedono e non hanno mai chiesto l'esenzione dal pagamento del pedaggio autostradale illimitatamente per tutti i mezzi di trasporto ma, coerentemente con la normativa in materia, chiedono l'accertamento del diritto all'esenzione dal pagamento del pedaggio ai sensi



dell'art. 373 del D.P.R. n. 495/1992 (ossia per i veicoli adibiti al soccorso nell'espletamento del relativo specifico servizio e provvisti di apposito contrassegno approvato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione e del Ministro dei lavori pubblici) senza le limitazioni contenute nelle circolari ministeriali, che subordinano detta esenzione al trasporto effettuato in emergenza urgenza ed alla gratuità del servizio (escludendo il godimento dell'esenzione anche nel caso in cui vi sia un mero rimborso delle spese)...

(cfr pg. 5 terza memoria delle ricorrenti ex art. 183 co 6 c.p.c.);

-) infatti, come anche evidenziato dalle ricorrenti nel corso dell'odierna discussione orale, le circolari del Mit interpretative dell'art. 373 del dPR n. 495/1991 succedutesi nel corso del tempo, di cui l'ultima del 3.06.2019 da esse depositata all'udienza del 12.07.2019, hanno sì progressivamente ridimensionato la sua interpretazione restrittiva e dunque riconosciuto un più ampio ambito applicativo del diritto all'esenzione di cui si tratta, ma facendo, tuttavia, persistere ipotesi di esclusione dallo stesso da esse ritenute non coerenti con la lettera del precetto normativo.

4.Premesse in diritto

Ciò premesso, in diritto si osserva che

-) il **d.P.R. n. 495/1992** , contenente il “Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada” (di seguito anche reg cds), dispone, per quanto qui interessa, all'**art. 373**, rubricato “Pedaggi” , nel testo



immodificato dal 19.12.1996 e dunque di riferimento per tutte le circolari interpretative del Mit da cui ha tratto origine il presente contenzioso, al **comma 2 lett.c)**, che : “**2. Sono esentati dal pagamento del pedaggio: c) i veicoli con targa C.R.I., nonche' i veicoli delle associazioni di volontariato e degli organismi similari non aventi scopo di lucro, adibiti al soccorso nell'espletamento del relativo specifico servizio e provvisti di apposito contrassegno approvato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del Ministro dei lavori pubblici**” .

-) **Le circolari ministeriali non sono fonte normativa**, spiegano effetti soltanto nell'ambito dei rapporti interni tra i vari uffici della stessa amministrazione ed i loro funzionari, e non possono costituire fonti di diritti a favore di terzi nè di obblighi a carico dell'Amministrazione, nè possono avere alcun valore quale mezzo di interpretazione di una norma di legge, potendo solo contribuire, come dato fattuale concorrente con i dati linguistici del testo, ad orientare l'esegesi nei limiti consentiti dal dettato normativo e dalle indicazioni della giurisprudenza nomofilattica (*cfr* : Cass.civ. III, sent. n. 28019 del 31.10.2019 relativa a giudizio analogo al presente, anch'esso promosso da associazione di pubblica assistenza nei confronti di Aspi s.p.a., e che espressamente richiama i propri precedenti al riguardo : Cass. S.U. 1457/1973; Cass. 23960/2015; Cass. 10739/2015; Cass. 15482/2018).

5.Rilievi in fatto



-) La **circolare del Mit n. 378 del 18.09.2014** (doc. 3 ricorso), con specifico riferimento alla disposizione dell'art. 373 co 2 lett.c) reg cds ha espressamente precisato che “ ...allo stato attuale, l'esenzione in favore delle Associazioni di volontariato opera esclusivamente per il soccorso e il trasporto di emergenza” (enfasi propria del testo trascritto) ma ha anche considerato “.. ipotesi assimilabile al “ *soccorso /trasporto in emergenza*” quella espletata “ ... in modalità del tutto “ *gratuita*” (né oggetto di rimborso né di fattura)”;
-) la successiva **circolare del Mit n. 8758 del 2.10.2014** (doc. 4 ricorso) contiene un elenco di servizi da considerare compresi “ .. nel concetto di “ *soccorso in emergenza*””, e come tali ritenuti aventi diritto all'esenzione dell'art. 373 co 2 lett.c) reg cds, quali esemplificativamente : il servizio 118, il trasporto organi, il “*trasporto sanitario assistito (medico o infermiere a bordo)*”, trasporto di pazienti oncologici, etc;
-) l'ancora successiva **circolare del Mit n. 5068 del 22.05.2015** (doc. 5 ricorso) ha inteso “ *chiarire ulteriormente il concetto di “soccorso di emergenza”*” precisando al riguardo che “ *Nell'attività “soccorso sanitario assistito (medico o infermiere a bordo)” deve essere ricompreso anche il trasporto effettuato con personale volontario adeguamento formato, purchè il trasporto stesso avvenga nell'ambito delle fattispecie individuata nella citata circolare*” ;
-) infine, la più recente **circolare del Mit n. 13878 del 3.06.019**, come detto prodotta dalle ricorrenti all'udienza del 12.07.2019, espressamente **richiamate tutte le suddette circolari** “ *emanate per disciplinare l'esenzione dal pagamento del pedaggio autostradale ...Al fine di illustrare ulteriormente i termini e le modalità applicative*



della suddetta esenzione come previsto dall'art. 373, comma 2 , lett.c) del D.P.R.

16.12.1992, n. 495..." , integra ulteriormente l'elenco dei servizi da ricomprendere

"... nel concetto di " soccorso in emergenza"...purchè svolti sempre a titolo gratuito..." .

6. Conclusioni

Sulla base delle premesse in diritto e dei rilievi in fatto sin qui compiuti, si osserva che:

-) l'oggettivo confronto tra il testo della disposizione normativa dell'art. 373 co 2 lett.c) del reg cds e le sopra trascritte parti d'interesse delle circolari adottate al riguardo dal Mit dal 2014 al 2019, e alle quali pacificamente e dichiaratamente la convenuta Aspi spa si è sempre attenuta, e sulla cui base sono state formulate dalle società del relativo gruppo richieste di pagamento ed atti di costituzione in mora *ex art.* 1219 c.c. nei confronti delle ricorrenti (*cf*r sub doc. 6 ricorso), palesa l'evidente discrasia tra l'uno e le altre , innanzitutto in ragione dell'assenza di una qualsiasi delega normativa al Mit all'esercizio di una potestà normativa di tipo attuativo;
-) ribadito, dunque, che le circolari in questione certamente non hanno natura di fonti normative neppure di rango inferiore, anche a prescindere dalla loro denominazione di circolari che di per sé lo esclude, tuttavia, il concreto e protratto effetto distorsivo che la rilevata discrasia ha generato nel tempo giustifica il parimenti concreto ed attuale interesse delle associazioni ricorrenti all'accertamento richiesto.
-) Ed infatti, ribadito che la disposizione in esame non contiene alcun specifico riferimento alla situazione di emergenza, l'espressione letterale ivi presente di



‘espletamento del servizio di trasporto di "soccorso", deve essere intesa, come già chiarito dalla sopra menzionata giurisprudenza di legittimità in contenzioso del tutto analogo al presente (cfr sentenza n. 28019/2019), anche come mero trasporto di persone malate bisognose di assistenza, coerentemente con il significato comune del termine ‘soccorso’ , da intendere a sua volta come "aiuto, assistenza prestata a chi ne ha bisogno o a chi è in pericolo", quale assunto, seppure a fini diversi, anche dalla Corte di Giustizia europea (di seguito anche CGUE), secondo cui i servizi pubblici di soccorso comprendono sia il trasporto medico di emergenza, e cioè di persone in pericolo di vita, sia il trasporto sanitario qualificato e prescinde, quindi, dall'urgenza o emergenza (cfr sent. 29-4-2010, in causa C-160/08);

-) ne consegue **l’inutile superfetazione, ai fini** dell’applicazione dell’art.373 co 2 lett.c) del reg cds e **del riconoscimento del diritto all’esonazione** da esso previsto in favore delle “ ..*associazioni di volontariato e degli organismi similari non aventi scopo di lucro*” , tanto di un qualsivoglia riferimento all’emergenza, si ribadisce del tutto assente nella disposizione in esame, quanto, in conseguenza, **delle successive ed ulteriori elencazioni di servizi di trasporto da considerare dotate del requisito dell’emergenza, tuttavia normativamente non previsto** al suddetto fine;

-) inteso, poi ,per ‘ lucro’ il conseguimento di un vantaggio economico, ed escluso che lo stesso sia ravvisabile nel mero rimborso delle spese vive ed effettivamente sostenute per lo specifico trasporto (carburante; non il pedaggio se non dovuto ex art. 373 co 2 lett.c), la delimitazione normativa dell’ambito soggettivo del diritto all’esonazione alle sole “ ..*associazioni di volontariato e degli organismi similari non aventi scopo di*



lucro” non implica il venir meno di tale esenzione allorché le suddette associazioni ricevano solo il suddetto rimborso delle spese vive ed effettivamente sostenute per lo specifico trasporto;

-) in tal senso soccorre la nozione codicistica di gratuità (*cf*r art 1709 c.c) ,intesa come esclusione di corrispettivo per attribuzione o attività ricevuta , e dunque compatibile con un mero rimborso dei costi sostenuti, nella misura strettamente necessaria a renderla, ed in mancanza del quale l’attribuzione non sarebbe solo gratuita ma caratterizzata da liberalità;

-) resta da ribadire che la nozione letterale, presente nella disposizione dell’art. 373 co 2 lett.c) reg cds, di ‘assenza di scopo lucro’ appare , invero, diversa dalla mera assenza di gratuità, in quanto è da ravvisare, in aderenza a quella eurounitaria, ogniqualvolta l’atto costitutivo o lo statuto dell’associazione escluda, in caso di scioglimento, la devoluzione dei beni agli associati (*cf*r Cass.civ, V, sent. n. 30008 del 26.10.2021; *vi*-*vi*, ord. n. 10393 del 30.04.2018);

-) in conseguenza, il presupposto dell’ ‘assenza del fine lucro’ esclude dall’ambito soggettivo delle associazioni di volontariato aventi diritto all’esenzione dal pagamento del pedaggio di cui si tratta quelle che utilizzino tale forma giuridica solo come schermo di una sostanziale attività commerciale, e non implica l’incompatibilità con tale agevolazione di un mero rimborso di costi vivi nella stretta misura in cui siano stati effettivamente sostenuti per l’espletamento del servizio di ‘trasporto di soccorso’.

-) **In conclusione**, rilevato che l’istituzionale ed effettiva finalità solidaristica delle associazioni ricorrenti e la dotazione, da parte dei relativi veicoli adibiti al soccorso, dei



richiesti contrassegni non sono state, in punto di fatto, mai contestate, va affermato che esse hanno diritto all'esenzione dal pagamento del pedaggio *ex art. 373 co 2 lett.c)* del d.P.R. n. 495/1992 limitatamente ai veicoli adibiti al soccorso e nella misura in cui siano effettivamente impiegati in tale specifico servizio, provvisti di apposito contrassegno approvato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del Ministro dei lavori pubblici, anche in mancanza d'urgenza del trasporto ed in presenza di rimborso dei costi nella stretta misura in cui siano stati effettivamente sostenuti per l'espletamento dello specifico servizio;

-) per l'effetto e alle suddette medesime condizioni le associazioni ricorrenti non sono debentrici del pagamento del pedaggio.

-)Rilevato che, con riferimento alla convenzione tra Aspi e Telepass spa, il documento in comunicazione (doc. 2bis) consiste in mero schema sottoposto all'adesione di singola associazione tra l'altro non compresa nell'elenco delle ricorrenti, la domanda *in parte qua* risulta inammissibile per difetto d'interesse.

7. Spese di lite

Le spese di lite seguono la soccombenza onde sono poste a carico della società convenuta e liquidate in favore, in solido, delle associazioni ricorrenti e dell'associazione intervenuta, sulla base dello scaglione maggiore della cause di valore indeterminabile, in complessivi euro 12.585,50, di cui euro 285,50 per spese vive, euro 2400,00 per fase studio, euro 1500,00 per fase introduttiva, euro 5400,00 per fase di trattazione ed euro 3000,00 per fase decisionale, oltre spese forfettarie in misura del



15% ed oneri previdenziali e fiscali come per legge

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando sulla controversia in epigrafe indicata, disattesa ogni diversa istanza, eccezione e deduzione, così provvede:

-) dichiara che A.N.P.A.S. Associazione Nazionale Pubblica Assistenza – Comitato Regionale Liguria;

hanno diritto all'esonero dal pagamento del pedaggio *ex art. 373 co 2 lett.c)* del d.P.R. n. 495/1992 limitatamente ai veicoli adibiti al soccorso e nella misura in cui siano effettivamente impiegati in tale specifico servizio, provvisti di apposito contrassegno approvato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del Ministro dei lavori pubblici, anche in mancanza d'urgenza del trasporto di soccorso ed in presenza di rimborso dei costi nella stretta misura in cui essi siano stati



effettivamente sostenuti per l'espletamento dello specifico servizio;

-) per l'effetto dichiara che alle suddette medesime condizioni A.N.P.A.S.

Associazione Nazionale Pubblica Assistenza – Comitato Regionale Liguria;

[REDACTED]

ex art. 373 co 2 lett.c) del

d.P.R. n. 495/1992 non sono debentrici del pagamento del pedaggio;

-) condanna Autostrade per l'Italia S.p.A al pagamento, in favore, in solido, di

A.N.P.A.S. Associazione Nazionale Pubblica Assistenza – Comitato Regionale

Liguria;

[REDACTED]





delle spese di lite liquidate in complessivi

euro 12.585,50 oltre spese forfettarie in misura del 15% ed oneri previdenziali e fiscali

come per legge.

Il giudice

dott.ssa Carmen Bifano

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile

