CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **65/2026** (ECLI:IT:COST:2026:65)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **CASSINELLI**
Camera di Consiglio del **12/03/2026**; Decisione del **12/03/2026**
Deposito del **30/04/2026**; Pubblicazione in G. U. **06/05/2026**
Norme impugnate: Art. 175, c. 12°, del decreto legislativo 30/04/1992, n. 285.
Massime: **47454 47455**
Atti decisi: **ord. 214/2025**

SENTENZA N. 65

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra G. C. e la Prefettura di Napoli, con ordinanza del 12 settembre 2025, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta*

Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 12 settembre 2025, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2025, il Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 13, 41 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

1.1.– Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare del ricorso, proposto da G. C., per conseguire l'annullamento di un'ordinanza prefettizia che gli ingiungeva il pagamento di sanzione amministrativa, comminata in ragione della violazione del suddetto art. 175, comma 12, cod. strada, per avere il medesimo effettuato, su apposita piazzola di sosta lungo la tangenziale di Napoli, un soccorso stradale non autorizzato dall'ente gestore della strada.

L'iniziativa assunta del ricorrente si basava, tra l'altro, sulla pretesa illegittimità costituzionale – per contrasto con gli artt. 41 e 13 Cost. – della norma *de qua*, «nella parte in cui subordina l'attività di soccorso stradale e la rimozione dei veicoli a preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, esonerando da tale obbligo esclusivamente le Forze armate e di polizia». In particolare, il ricorrente assumeva – si legge nuovamente nell'ordinanza di rimessione – che «i diritti costituzionali non possono essere soppressi da alcuna norma legislativa» e che l'autorizzazione prevista dalla norma censurata «cede di fronte al diritto dell'automobilista in avaria di farsi assistere dalla persona o dalla ditta di propria fiducia, non essendo presente nel nostro ordinamento alcuna norma che lo vieti». Richiamava, al riguardo, la direttiva 24 maggio 1999, n. 3279 del Ministro dei lavori pubblici (Modificazione della direttiva 14 maggio 1998 recante: «Regolamentazione del soccorso stradale in autostrada per veicoli in avaria o incidentati». Direttiva n. 4956/26/gab), la quale, ai punti 3 e 4, «non solo definisce il contenuto dell'attività oggetto di autorizzazione, ma delimita anche le condizioni in presenza delle quali (veicolo in sosta e in sicurezza, non intralciando la fluidità del traffico veicolare, con conducente incolume) l'automobilista in panne è libero di farsi aiutare da un soccorritore di propria fiducia».

1.2.– Ciò premesso, il Giudice di pace partenopeo – preliminarmente evidenziato che «la norma di cui all'art. 175, comma 12, del Codice della Strada è chiaramente rilevante ai fini della decisione del presente giudizio», in quanto «l'accoglimento della questione di legittimità comporterebbe l'illegittimità della sanzione irrogata e l'annullamento del verbale contravvenzionale impugnato» – ha dato corso al richiesto incidente di costituzionalità.

In particolare, ha ritenuto che la norma suddetta sia «in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, in quanto costituisce una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedimentali».

Inoltre, ha ravvisato contrasto pure con «l'art. 13 della Costituzione, che sancisce il diritto inviolabile alla libertà personale, la quale non può essere limitata se non nei casi e modi

previsti dalla legge e con garanzie determinate a tutela dell'interessato», in quanto la preventiva autorizzazione imposta dall'art. 175, comma 12, cod. strada – là dove impedisce al cittadino con l'autovettura in avaria di farsi assistere liberamente dalla persona o dalla ditta di propria fiducia – «configura una compressione non giustificata e sproporzionata di tale libertà personale», non esistendo, infatti, «alcuna norma nell'ordinamento che legittimi tale ingerenza preventiva nell'ambito di un'attività privata di soccorso tecnico, specialmente in un contesto (come una piazzola di emergenza) che non compromette la sicurezza della circolazione».

Inoltre, secondo il giudice rimettente, la norma censurata presenterebbe profili ulteriori di illegittimità costituzionale, rispetto a quelli denunciati dal ricorrente nel giudizio *a quo*.

Difatti, essa violerebbe pure «i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo [*recte*: secondo] comma, della Costituzione, in quanto prevederebbe una selezione fra operatori autorizzati al soccorso stradale, tutti in possesso delle medesime competenze e capacità, da applicare senza alcun margine di discrezionalità, anche vincolata, che potrebbe risultare inadeguato rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore per la tutela dell'automobilista e degli altri utenti della strada». Egualmente violato sarebbe l'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata «introduce un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti economici privati, idonei e abilitati allo svolgimento dell'attività di soccorso stradale, e dunque legittimamente operanti nel settore, i quali tuttavia non possono intervenire sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali in assenza di preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada», così determinando una disparità «priva di una chiara giustificazione riconducibile alla natura del servizio prestato, dal momento che entrambe le categorie di operatori sono parimenti abilitate allo svolgimento delle medesime operazioni di soccorso».

Infine, l'art. 175, comma 12, cod. strada – si sostiene – «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio», ciò che comporta «una lesione dei principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost.), di libertà personale, (art. 13 Cost.), di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e una violazione di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) poiché vengono vietate arbitrariamente attività tecniche lecite svolte in contesti che non compromettono la sicurezza della circolazione e, allo stesso, tempo si determina una disparità di trattamento tra operatori dalle caratteristiche simili».

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

2.1.– L'esito dell'inammissibilità è motivato sotto più profili.

In primo luogo, si assume che l'ordinanza di rimessione – della quale viene anche stigmatizzata la carenza di «linearità argomentativa» – avrebbe «omesso di indicare i dati essenziali del processo presupposto che consentano, seppur sotto il criterio della mera plausibilità, il controllo sull'effettiva rilevanza» della questione sollevata. Infatti, non risulterebbe indicato «se il soccorso sia stato operato da una società autorizzata a tale attività (nelle strade a viabilità ordinaria) o da un privato, se con un intervento di un carro attrezzi omologato per l'attività di assistenza e munito di pianale (e non di forche), come prevede l'art. 157 [*recte*: 175] C.d.S., comma 7, lett. *a*), che vieta il traino dei veicoli, se su un veicolo incidentato o solo in avaria».

In secondo luogo, l'esito dell'inammissibilità andrebbe affermato «per omessa ricostruzione del quadro normativo presupposto» (dubitando il giudice *a quo* della legittimità costituzionale della norma censurata «senza alcuna, pur minima, analisi del contesto in cui

essa è inserita, della *ratio* che la ispira e senza tener conto delle norme generali in materia di circolazione sulle autostrade o sulle superstrade»), oltre che «per omessa sperimentazione della conformità costituzionale della norma censurata e per motivazione generica ed insufficiente sui parametri costituzionali evocati».

In particolare, non si comprenderebbe «quale possa essere, anche in astratto, l'asserita violazione dell'art. 13 della Cost. sulla libertà di circolazione che non viene in alcun modo in rilievo con la norma censurata, atteso che essa vieta l'attività di soccorso stradale e di rimozione dei veicoli, nelle autostrade e nelle superstrade, ai soggetti non autorizzati dall'ente proprietario», donde «la manifesta irrilevanza del parametro evocato».

Altrettanto, poi, sarebbe a dirsi quanto all'asserita violazione dell'art. 41 Cost., censura basata sull'assunto che la norma suddetta darebbe luogo a «una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedimentali». Per contro, diversamente da «quanto opinato dal rimettente al ricorrere delle condizioni stabilite dalla legge e dalla Direttiva [del Ministro dei lavori pubblici] del 24.05.1999 n. 4956 [*recte*: 3279], qualunque operatore in possesso delle dotazioni di personale e mezzi idonei può ottenere il rilascio dell'autorizzazione (l'attività di che trattasi è qualificata dalla citata Direttiva di pubblico servizio), con la sola imposizione di vincoli conformativi in relazione al bene giuridico sotteso (la sicurezza nella circolazione dei veicoli)». Parimenti generiche sarebbero le paventate violazioni degli artt. 3 e 97 Cost., così come l'affermazione di chiusura del rimettente, secondo cui la norma censurata «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio».

Infine, sempre sul piano dello scrutinio di rilevanza della questione, l'Avvocatura dello Stato evidenzia «l'anomalia procedimentale che emerge dall'ordinanza di promovimento atteso che il giudice *a quo*, pur dichiarando di sospendere il processo, come espressamente disposto dall'art. 12 della Legge del 1° marzo 1953, n. 87, ha, invece, disposto la prosecuzione dell'istruzione della causa medesima, fissando la successiva udienza, pur nella verosimile pendenza del presente giudizio incidentale, avvertendo le parti che la loro successiva assenza condurrebbe all'estinzione del giudizio».

2.2.– In ogni caso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la questione sarebbe pure manifestamente infondata.

Si rileva, infatti, che l'art. 175 cod. strada – nel quale la norma censurata si inserisce – «regola le condizioni e limitazioni della circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali», prevedendo, tra l'altro, «il divieto di circolazione di taluni mezzi, oltre che dei pedoni e degli animali, su tali strade, il divieto di traino di veicoli che non siano rimorchi sulle aree di servizio o di parcheggio e in ogni altra pertinenza autostradale, e per quanto qui rileva direttamente l'attività di soccorso stradale e di rimozione dei veicoli su tali strade». In tale contesto, poi, è stabilito che nel «caso di veicolo in avaria è obbligatorio l'intervento di un carro attrezzi munito di pianale (e non di forche)», stante il divieto generale di traino dei veicoli di cui al comma 7, lettera *a*), del medesimo art. 175. Al riguardo, peraltro, l'art. 374 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada) precisa che – sottolinea l'Avvocatura dello Stato – l'attività di soccorso stradale e di rimozione sulle autostrade può essere affidata in concessione dall'ente proprietario della strada a soggetti autorizzati, mentre l'Appendice IV al Titolo I, relativa all'art. 12 del medesimo regolamento, per parte propria, disciplina le caratteristiche costruttive e funzionali degli autoveicoli ad uso speciale per il soccorso stradale. Si tratta, peraltro, di disciplina che, prosegue ancora l'Avvocatura, «si riferisce esclusivamente all'attività di soccorso stradale sulle autostrade e sulle loro pertinenze (aree di servizio,

svincoli etc.)», trovando, dunque, «pacifica ragion d'essere nel fatto che sulle autostrade la velocità consentita è superiore a quella prevista per la viabilità ordinaria», sottratta, invece, a tale disciplina. A ciò si aggiunga, poi, la duplice circostanza che «sia lo stazionamento sulla carreggiata di veicolo fermo (per avaria o sinistro) sia la rimozione sono estremamente pericolosi anche in considerazione del fatto che sulle autostrade gli accessi di ingresso e uscita sono meno frequenti che non sulla viabilità ordinaria»; inoltre, dalla sede autostradale «è necessario rimuovere nel tempo più breve possibile i veicoli fermi, per qualunque causa», in ragione dell'«estremo pericolo per la circolazione degli altri veicoli, oltre degli occupanti del veicolo stesso».

Per tali ragioni, quindi, «si giustifica, anzi si impone, la previsione recata dalla norma oggetto di censura», posto che si rendono necessarie «regole stringenti per gli enti gestori, in quanto funzionali a individuare soggetti muniti di particolare capacità tecnica, struttura organizzativa, risorse e personale qualificato e preparato ad effettuare un intervento di soccorso in piena sicurezza per gli utenti dell'autostrada». Si è, pertanto, in presenza di «legittime deroghe alla libertà di iniziativa privata economica, che può e deve essere limitata, per ragioni di sicurezza», fermo, inoltre, restando «che queste regole non lasciano ai gestori assoluta discrezionalità, atteso che l'intervento di soccorso è doveroso, qualificandosi servizio pubblico essenziale, e la scelta dell'operatore viene condotta sulla base dei criteri sopra indicati».

In conclusione, secondo l'Avvocatura dello Stato, la norma censurata non ha «la funzione di contingentare l'esercizio dell'attività di soccorso selezionando all'ingresso gli operatori attraverso la fissazione di restrizioni quantitative», in quanto al sussistere delle «condizioni stabilite dalla legge e dalla direttiva sopra indicata qualunque operatore in possesso di dotazioni di personale e mezzi idonei può ottenere il rilascio dell'autorizzazione senza l'imposizione di particolari vincoli se non quelli conformativi in relazione al bene giuridico sotteso all'esercizio dell'attività a rilevanza pubblica».

Dovrebbe, pertanto, escludersi, sempre secondo l'interveniente, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. (del tutto inconferente risultando, come già detto, il parametro di cui all'art. 13 Cost.), così come dell'art. 41 Cost., atteso che alla stregua della giurisprudenza costituzionale deve considerarsi «legittima la restrizione della libertà di iniziativa economica se giustificata dall'utilità sociale a condizione che gli interventi del Legislatore non proseguano [*recte*: perseguano] tale utilità mediante misure palesemente incongrue e che sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'ingerenza nel diritto individuale al godimento dei beni».

Considerato in diritto

3.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 13, 41 e 97 Cost. – questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, cod. strada, «nella parte in cui subordina l'attività di soccorso stradale e la rimozione dei veicoli a preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, esonerando da tale obbligo esclusivamente le Forze armate e di polizia».

3.1.– Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a decidere un ricorso proposto per conseguire l'annullamento di un'ordinanza prefettizia che ha ingiunto al ricorrente nel giudizio *a quo* il pagamento di una sanzione amministrativa, comminatagli in ragione della violazione del suddetto art. 175, comma 12, cod. strada, per avere il medesimo effettuato, su piazzola di sosta lungo la tangenziale di Napoli, un soccorso stradale non autorizzato dall'ente gestore della strada.

Nella prospettiva del giudice *a quo*, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma suddetta – che il ricorrente ha eccepito in riferimento agli artt. 41 e 13 Cost. – avrebbe come conseguenza l'accoglimento del ricorso e l'annullamento della sanzione. Condivide, infatti, il Giudice di pace partenopeo il dubbio di legittimità costituzionale prospettato con riferimento a tali parametri, ritenendo che «i diritti costituzionali non possono essere soppressi da alcuna norma legislativa», sicché l'autorizzazione prevista dalla norma censurata dovrebbe cedere «di fronte al diritto dell'automobilista in avaria di farsi assistere dalla persona o dalla ditta di propria fiducia, non essendo presente nel nostro ordinamento alcuna norma che lo vieti». In particolare, secondo il rimettente, l'art. 175, comma 12, cod. strada sarebbe «in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, in quanto costituisce una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedimentali». Del pari, la norma suddetta violerebbe pure «l'art. 13 della Costituzione, che sancisce il diritto inviolabile alla libertà personale, la quale non può essere limitata se non nei casi e modi previsti dalla legge e con garanzie determinate a tutela dell'interessato», in quanto la preventiva autorizzazione da essa imposta, là dove impedisce «al cittadino in avaria di farsi assistere liberamente dalla persona o dalla ditta di propria fiducia», configura «una compressione non giustificata e sproporzionata di tale libertà personale».

Inoltre, ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata presenterebbe profili ulteriori di illegittimità costituzionale, rispetto a quelli denunciati dal ricorrente nel giudizio *a quo*. Essa, difatti, violerebbe pure «i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo [*recte*: secondo] comma, della Costituzione, in quanto prevederebbe una selezione fra operatori autorizzati al soccorso stradale, tutti in possesso delle medesime competenze e capacità, da applicare senza alcun margine di discrezionalità, anche vincolata, che potrebbe risultare inadeguato rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore per la tutela dell'automobilista e degli altri utenti della strada». Egualmente violato sarebbe l'art. 3 Cost., in quanto la norma in esame «introduce un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti economici privati, idonei e abilitati allo svolgimento dell'attività di soccorso stradale, e dunque legittimamente operanti nel settore, i quali tuttavia non possono intervenire sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali in assenza di preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada», così determinando una disparità «priva di una chiara giustificazione riconducibile alla natura del servizio prestato, dal momento che entrambe le categorie di operatori sono parimenti abilitate allo svolgimento delle medesime operazioni di soccorso».

Infine, il rimettente censura la norma suddetta anche perché «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio», ciò che comporta «una lesione dei principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost.), di libertà personale, (art. 13 Cost.), di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e una violazione di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) poiché vengono vietate arbitrariamente attività tecniche lecite svolte in contesti che non compromettono la sicurezza della circolazione e, allo stesso, tempo si determina una disparità di trattamento tra operatori dalle caratteristiche simili».

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel presente giudizio, si è opposto all'accoglimento della questione, sollevando, preliminarmente, diverse eccezioni di inammissibilità.

Innanzitutto, viene denunciata la carenza di «linearità argomentativa» dell'ordinanza di rimessione, la quale avrebbe «omesso di indicare i dati essenziali del processo presupposto che consentano, seppur sotto il criterio della mera plausibilità, il controllo sull'effettiva rilevanza», della questione sollevata, in particolare non risultando indicato «se il soccorso sia stato operato

da una società autorizzata a tale attività (nelle strade a viabilità ordinaria) o da un privato, se con un intervento di un carro attrezzi omologato per l'attività di assistenza e munito di pianale (e non di forche), come prevede l'art. 157 [*recte*: 175] C.d.S., comma 7, lett. *a*), che vieta il traino dei veicoli, se su un veicolo incidentato o solo in avaria».

Viene, inoltre, dedotta la «omessa ricostruzione del quadro normativo presupposto», oltre alla presenza di una «motivazione generica ed insufficiente sui parametri costituzionali evocati».

A tali rilievi, poi, fa seguito la contestazione della «anomalia procedimentale» che caratterizzerebbe il giudizio *a quo*, dato che il rimettente ha dichiarato di averlo sospeso, ma poi ha disposto darsi corso all'istruzione della causa, avvertendo le parti che la loro successiva assenza condurrebbe all'estinzione del giudizio.

Nel merito, infine, si sostiene che il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento del servizio di soccorso stradale è subordinato a un complesso di previsioni normative, rispondenti alla necessità di salvaguardare la sicurezza della circolazione, ciò che costituirebbe un limite posto alla libertà di iniziativa economica in funzione di un obiettivo di utilità sociale, senza, quindi, che possa farsi questione di disparità di trattamento tra operatori nel medesimo settore, donde la non fondatezza delle censure di violazione degli artt. 41, 3 e 97 Cost., mentre il parametro di cui all'art. 13 Cost. sarebbe addirittura inconferente.

5.– *In limine* vanno esaminate le eccezioni preliminari sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, che sono tutte da respingere, all'infuori di quella che prospetta l'inammissibilità della censura di violazione dell'art. 13 Cost.

5.1.– Va, infatti, disatteso il rilievo secondo cui il giudice *a quo* avrebbe «omesso di indicare i dati essenziali del processo presupposto che consentano, seppur sotto il criterio della mera plausibilità, il controllo sull'effettiva rilevanza» della questione sollevata. Invero, benché l'ordinanza rechi una scarna descrizione della vicenda oggetto del giudizio *a quo*, i suoi dati essenziali risultano – allo scopo dell'illustrazione della rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale – sufficientemente delineati. Il giudice rimettente ha riferito esservi stato, nella specie, il soccorso di un'autovettura su di una piazzola di un tratto della rete autostradale (segnatamente, quello contrassegnato come «A56», corrispondente alla cosiddetta Tangenziale di Napoli), comportante l'irrogazione di una sanzione amministrativa a carico del soggetto che ebbe ad effettuarlo, in quanto non autorizzato all'attività di soccorso e rimozione; sicché, ove non sussistesse la necessità, prevista dalla norma censurata, di una preventiva autorizzazione per l'espletamento di tale attività, il provvedimento sanzionatorio sarebbe illegittimo.

Del pari, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione per omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, giacché la disamina dello stesso è destinata ad assumere rilievo, semmai, ai fini dello scrutinio del merito delle censure di illegittimità costituzionale, rivelando le finalità e i presupposti di operatività propri della norma censurata.

Né, infine, l'inammissibilità della questione può discendere dalla mancata sospensione del giudizio *a quo* (e dall'eventualità – prospettata dallo stesso rimettente nella sua ordinanza – che esso possa estinguersi per inattività delle parti), dato che ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale la «sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale».

5.2. – Merita, invece, accoglimento l'eccezione di inammissibilità della censura di violazione dell'art. 13 Cost.

Invero, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre correlato la limitazione della libertà personale, alla quale fa riferimento la norma costituzionale testé menzionata, o a «una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo che ne consegue abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile», correlando la violazione dell'art. 13 Cost. alla «costrizione a subire interventi di una qualche rilevanza sul proprio corpo», oppure a misure impositive di obblighi che hanno «un effetto di "degradazione giuridica" dell'interessato», ma sempre a condizione «che gli obblighi in questione risultino di tale intensità da poter essere equiparati a quell'"assoggettamento della persona all'altrui potere", in cui si concreta la violazione della garanzia dell'*habeas corpus*» (da ultimo, tra le molte, sentenza n. 203 del 2024).

Nel caso di specie, per vero, risultano assenti – già nella stessa prospettazione del giudice *a quo* – entrambi tali profili, non potendo ritenersi che la limitazione che viene imposta, dalla norma censurata, alla libertà di scelta del soggetto da cui farsi soccorrere comporti "coazione fisica" o "effetti di degradazione" della dignità di chi tale limitazione subisca. E ciò, in particolar modo, ove si consideri che il legislatore – al fine precipuo di assicurare che lo svolgimento della circolazione stradale avvenga in modo da salvaguardare la sicurezza degli utenti della strada – ha imposto, nel tempo, misure che hanno superato il vaglio di compatibilità con l'art. 13 Cost., sicuramente comportanti, invece, una qualche forma di "coazione fisica" degli interessati, come l'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza per gli automobilisti e i loro trasportati (ordinanza n. 49 del 2009) e del casco protettivo per i motociclisti (sentenza n. 180 del 1994).

6.– Ciò detto, passando a esaminare le altre censure – quelle di violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost. – sollevate dal rimettente, prodromica a tale disamina risulta proprio la ricostruzione del quadro normativo di riferimento in cui la norma censurata si va a inserire.

6.1.– Punto di partenza di tale analisi sono gli artt. 12 e 374 del d.P.R. n. 495 del 1992. Orbene, l'art. 12 individua gli autoveicoli «adibiti al soccorso e alla rimozione di veicoli», qualificandoli come «ad uso speciale per il soccorso stradale», rinviando per la descrizione delle loro «caratteristiche costruttive e funzionali» all'Appendice IV al Titolo I del medesimo d.P.R.; per parte propria, invece, l'art. 374 stabilisce che l'«attività di soccorso stradale e di rimozione di veicoli sulle autostrade può essere affidata in concessione dall'ente proprietario della strada a soggetti autorizzati all'esercizio delle attività di autoriparazione di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 122».

Non estraneo, inoltre, a tale quadro, con riferimento specifico al soccorso in autostrada, è, poi, il disposto di cui alla lettera *a*), del comma 7, del medesimo art. 175 cod. strada. Esso, infatti, stabilisce – con previsione che deroga gli artt. 63 e 165 del medesimo codice (dai quali si ricava la possibilità, in altre sedi stradali, del traino cosiddetto "di fortuna" del veicolo in avaria, allorché si versi in "incombente situazione di emergenza") – che sulle «carreggiate, sulle rampe, sugli svincoli, sulle aree di servizio o di parcheggio e in ogni altra pertinenza autostradale è vietato [...] trainare veicoli che non siano rimorchi», salvo che tale attività non sia svolta, appunto, dai soggetti autorizzati ai quali fa riferimento la norma censurata. Tale complesso di previsioni, peraltro, risulta specificamente richiamato nella direttiva del Ministero dei lavori pubblici n. 3279 del 1999, la quale sottolinea che «[s]ia lo stazionamento sulla carreggiata di un veicolo fermo (per avaria o per incidenti) che la rimozione del veicolo stesso sono estremamente pericolosi anche perché sulle autostrade gli accessi di ingresso e di uscita dal tracciato sono molto meno frequenti che non sulla viabilità ordinaria», soggiungendo che «sulle autostrade è necessario rimuovere "nel più breve tempo possibile" il veicolo fermo (per qualsiasi motivo) in quanto causa di estremo pericolo per la circolazione degli altri veicoli oltre ché degli occupanti il veicolo in avaria». È, pertanto, in questa prospettiva che nelle autostrade – e nelle strade extraurbane principali, secondo quanto recita la rubrica dell'art. 175 cod. strada – il soccorso stradale e la rimozione dei veicoli sono consentiti, in base a quanto previsto dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale, solo agli enti e alle

imprese autorizzati dal proprietario delle strade.

Inoltre, la medesima direttiva ministeriale, al punto 6, fa carico agli enti proprietari o concessionari delle autostrade, allorché essi abbiano affidato a terzi – previa autorizzazione, appunto – l'espletamento del servizio, e ciò «al fine di garantire l'uniformità» dello stesso, di «accertare l'esistenza dei requisiti prescritti in capo ai soggetti richiedenti, controllandone durante il periodo di validità dell'autorizzazione il loro permanere per tutte le tratte autostradali di competenza». In particolare, proprietari o concessionari delle autostrade devono: «*a*) verificare l'idoneità della struttura organizzativa; *b*) verificare la disponibilità di risorse, di personale particolarmente qualificato e di mezzi adeguati al servizio; *c*) stabilire tempi e modalità di intervento; *d*) controllare il rispetto dei tempi e delle modalità di intervento [;] *e*) accertare la qualità e l'identità degli operatori abilitati a svolgere il servizio». Infine, essi dovranno pure «individuare ed indicare, negli atti di convenzione con i soggetti autorizzati, l'organizzazione dei mezzi e del personale qualificato per il soccorso, con riguardo anche alla identificazione dei carri di soccorso tramite opportuna colorazione».

Collocandosi, dunque, l'art. 175, comma 12, cod. strada in tale complessivo ambito normativo, può dirsi che la sua *ratio* – come ritenuto, del resto, anche dalla giurisprudenza di legittimità – «risiede nella particolare natura dell'attività svolta dal privato, che richiede una particolare competenza e specifici requisiti, dovendo intervenire in un contesto in cui è consentita una velocità superiore rispetto ai centri abitati», sottolineandosi, altresì, che, «in caso di sinistri stradali o di avaria del mezzo, si versa in condizioni di maggiore pericolosità per gli utenti della strada» (Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 11 novembre 2024, n. 28948).

6.2.– Da quanto precede, pertanto, deriva la non fondatezza delle censure di violazione degli artt. 41, 3 e 97 Cost.

6.2.1.– Secondo il rimettente, la norma censurata costituirebbe «una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedimentali», ciò che determinerebbe «un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti economici privati, idonei e abilitati allo svolgimento dell'attività di soccorso stradale», con riflessi sugli stessi «principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione».

Sennonché, l'assunto sul quale si fondano siffatte censure risulta smentito dall'intero quadro normativo di riferimento, come sopra delineato.

Infatti, il potere di concedere o negare le autorizzazioni viene esercitato non sulla base di una discrezionalità assoluta, ma alla stregua di una serie di specifiche previsioni normative, come puntualizzate dalla suddetta direttiva ministeriale, implicanti, tra l'altro, la verifica che i mezzi nella disponibilità degli aspiranti all'esercizio del servizio di soccorso e rimozione di veicoli presentino «caratteristiche costruttive e funzionali» ben precise, onerandosi, inoltre, gli enti autorizzanti di una serie di controlli ulteriori anche nel corso dello svolgimento del rapporto instaurato con i soggetti autorizzati.

D'altra parte, che ai sensi della complessiva normativa sopra illustrata l'attività di soccorso stradale meccanico – indicata con l'acronimo "SSM" – esercitato sulle tratte autostradali sia assoggettata ad un regime solo autorizzatorio, e non concessorio, «per effetto del quale l'espansione della posizione soggettiva del soggetto richiedente è condizionata esclusivamente all'accertamento del possesso dei requisiti indicati nelle citate disposizioni ministeriali» (e di legge), è conclusione suffragata dalla giurisprudenza amministrativa. Difatti, essa sottolinea che, a ritenere diversamente, si determinerebbe, in tale ambito, «un passaggio dall'attuale

sistema di concorrenza *nel* mercato (ovvero, di concorrenza fra operatori tutti egualmente in possesso del titolo autorizzatorio) ad un sistema di concorrenza *per* il mercato (connotato da una "barriera" all'accesso integrata dall'aggiudicazione delle previste procedure di selezione; e, quindi, dall'esigenza per gli operatori che vogliano "entrare" di attuare un confronto competitivo in sede di presentazione delle offerte al fine di poter conseguire l'ingresso allo svolgimento dei servizi di SSM)» (così il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sezione prima, sentenze 8 maggio 2009, n. 5005 e n. 4994; in senso analogo – nel respingere gli appelli esperiti avverso tali decisioni – Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 20 novembre 2013, n. 5501 e n. 5500).

Tali rilievi, pertanto, escludono che gli operatori del settore – a dispetto di quanto opina il rimettente – siano, per così dire, "in balia" degli enti proprietari delle strade.

6.2.2.– Infine, che la limitazione imposta alla libertà di iniziativa economica derivante dalla norma censurata – una volta ricostruitane la portata (e le finalità) alla stregua dell'intero plesso normativo in cui si inserisce – sia rispondente a uno scopo di utilità sociale, non appare dubitabile. Vale, infatti, anche per l'art. 175, comma 12, cod. strada quanto affermato già in passato da questa Corte con riferimento ad altre norme volte a garantire il sicuro svolgimento della circolazione dei veicoli. Ovvero che anch'essa «persegue – seppure in via mediata – la finalità generale che è tipica delle disposizioni concernenti la sicurezza stradale», e cioè quella, «connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione», sicché, rispondendo «a esigenze di sicurezza delle strade (e quindi alla sicurezza degli utenti: art. 41, secondo comma, della Costituzione)», attiene alla «protezione di valori primari attinenti alla persona», il cui rispetto «è il limite insuperabile di ogni attività economica» (sentenza n. 152 del 2010, in senso analogo pure sentenza n. 548 del 1990).

Una prospettiva, questa, che è del resto accolta anche dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «l'autorizzazione dell'ente proprietario e gestore della strada, chiaramente volto a controllare le capacità e le modalità di intervento di chi chiede l'autorizzazione, risponde ad un evidente interesse di garantire la viabilità e sicurezza degli utenti, con la conseguenza che il limite che esso pone alla attività economica, peraltro non assoluto ma relativo, non può dirsi né ingiustificato né irragionevole» (Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenza 16 ottobre 2007, n. 21742).

Queste considerazioni, dunque, comportano il rigetto delle censure di violazione degli artt. 41, 3 e 97 Cost., e ciò pure con riferimento all'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma censurata ipotizzato dal rimettente, che investe la stessa là dove «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio». Invero, l'esigenza – che si è visto essere sottesa alla norma censurata – di assicurare la sicurezza della circolazione su autostrade (e strade extraurbane), prevedendo un regime di autorizzazione all'espletamento degli interventi di soccorso e rimozione dei veicoli, risulta correlata alla intrinseca pericolosità di tale attività, sicché non vi è ragione per operare una distinzione in relazione alla natura degli interventi o al luogo della loro esecuzione (come ipotizza, invece, il rimettente). E ciò, oltretutto, anche in considerazione del fatto sia che la nozione di sede autostradale «non può essere limitata alle sole corsie di percorrenza ed alla corsia di sosta di emergenza, ma riguarda tutte le opere presenti nel percorso autostradale, funzionali alla sicurezza degli automobilisti», sia che il soccorso risulta prodromico all'attività di rimozione «che per forza di cose deve essere svolta mediante la percorrenza della autostrada» (così, nuovamente, la già citata Cass. n. 21742 del 2007).

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del d.lgs. n. 285 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost. dal Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Roberto Nicola CASSINELLI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.