CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **113/2019**	
Giudizio	GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE
Presidente *LATTANZI* - Redattore *MORELLI*	
Udienza Pubblica del **03/04/2019** Decisione del **03/04/2019**	
Deposito del **10/05/2019** Pubblicazione in G. U.	
Norme impugnate:	Art. 23, c. 12°, del decreto legislativo 30/04/1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, c. 10°-bis, del decreto legge 06/07/2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111.
Massime:	
Atti decisi:	**ord. 102/2018**

SENTENZA N. 113

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 23, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall’articolo 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in

legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, nel procedimento vertente tra la Girardi Pubblicità Group srl e il Comune di Verona, con ordinanza del 5 aprile 2018, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di Girardi Pubblicità Group srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Riccardo Ruffo, Elena Ruffo e Andrea Manzi per la Girardi Pubblicità Group srl e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Nel corso di un giudizio di appello – avverso una decisione del Giudice di pace di Verona, con la quale era stata respinta l'opposizione proposta dalla società ricorrente avverso tre processi verbali elevati per violazione dell'art. 23, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 – l'adito Tribunale ordinario di Verona, sezione terza civile, in composizione monocratica, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 23, comma 12, cod. strada, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice profilo della eguaglianza e della ragionevolezza.

Secondo il rimettente, la collocazione di un cartello pubblicitario in modo difforme da quanto consentito dal provvedimento autorizzatorio – nella specie addebitata alla società opponente e, appunto, prevista dal denunciato comma 12 dell'art. 23 cod. strada – sarebbe, infatti, irragionevolmente sanzionata in misura (alla data dell'infrazione, da euro 1.388,00 a euro 13.876,00) significativamente superiore rispetto a quella (alla data stessa, da euro 422,00 a euro 1.695,00) entro cui è contenuta la sanzione comminata dal comma 11 dello stesso art. 23 cod. strada, applicabile anche alla ben più grave infrazione costituita dalla installazione di cartelli abusivi, radicalmente cioè non autorizzati.

2.– Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituita la società appellante, che ha diffusamente argomentato, e con memoria integrativa ha ulteriormente illustrato, le proprie conclusioni nel senso della fondatezza della questione di illegittimità costituzionale sollevata dal Tribunale a quo.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione in esame per «assenza di soluzioni di riequilibrio costituzionalmente obbligate» e per errata individuazione del tertium comparationis. Nel merito, ne ha contestato la fondatezza, sostenendo che il regime sanzionatorio della collocazione abusiva di mezzi pubblicitari vada rinvenuto non già nel comma 11 dell'art. 23 cod. strada, a tal fine erroneamente indicato dal rimettente, bensì nel successivo comma 13-bis del medesimo art. 23, che per tale condotta prevede un trattamento sanzionatorio più severo di quello dettato per la collocazione di cartelloni in modo difforme dal provvedimento autorizzatorio.

Considerato in diritto

1.– Il comma 12 dell'art. 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 – applicabile ratione temporis alla infrazione contestata alla parte opponente (e poi appellante) nel giudizio a quo – disponeva che «[c]hiunque non osserva le prescrizioni indicate nelle autorizzazioni previste dal presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.388 ad euro 13.876, in via solidale con il soggetto pubblicizzato».

2.– Nel denunciare il contrasto della norma suddetta con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Verona si dà carico di superare le carenze di motivazione, anche in punto di individuazione del tertium comparationis, che hanno comportato la declaratoria di manifesta inammissibilità, con ordinanza n. 9 del 2014, della questione di legittimità costituzionale già sollevata dal Giudice di Pace di Verona con riguardo allo stesso comma 12 dell'art. 23 cod. strada, in riferimento al medesimo parametro costituzionale.

Argomenta, dunque, compiutamente ora il rimettente come la scelta operata dal legislatore dal 2011 – di elevare sensibilmente (da euro 159,00 ad euro 1.388,00 nel minimo e da euro 639,00 ad euro 13.876,00 nel massimo) la sanzione pecuniaria per l'ipotesi di collocazione di cartelloni pubblicitari in modo difforme dalle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio – sia «irragionevole, e quindi in contrasto con il parametro dell'art. 3 Cost., […] poiché sottopone ad un trattamento sanzionatorio più severo una ipotesi di illecito oggettivamente meno grave» rispetto a quelle di installazione senza autorizzazione o senza osservare le prescrizioni delle norme regolamentari, il cui regime sanzionatorio lo stesso giudice non manca (in questo caso) di individuare in quello previsto dal comma 11 del citato art. 23 (nel testo vigente ratione temporis), per il quale «[c]hiunque viola le disposizioni del presente articolo e quelle del regolamento è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 422 a euro 1.695». Ciò che verrebbe inspiegabilmente a contraddire la valutazione di disvalore delle due comparate fattispecie di illecito contenuta nell'originaria formulazione della disposizione censurata, che «infatti prevedeva per la posa di un cartello in difformità delle prescrizioni di cui all'autorizzazione una pena pari alla metà di quella fissata per la posa di un cartello senza autorizzazione».

3.– Della questione così formulata il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità, sia in ragione della «assenza di soluzioni di riequilibrio costituzionalmente obbligate», sia per l'individuazione, a suo avviso errata, del tertium comparationis.

Il regime sanzionatorio relativo alla collocazione abusiva di cartelloni pubblicitari andrebbe, infatti, rinvenuto non già nel comma 11, individuato dal rimettente, bensì nel successivo comma 13-bis dell'art. 23 cod. strada, che prevede sanzioni più elevate di quelle dettate per l'installazione non conforme alle prescrizioni autorizzatorie. Il che, secondo l'interveniente, varrebbe poi comunque ad escludere, in via subordinata, la fondatezza della questione.

3.1.– Nessuna di tali eccezioni è suscettibile di accoglimento.

3.1.1.– Quanto alla prima eccezione, è decisiva, in contrario, la considerazione che il rimettente non chiede a questa Corte una pronuncia additiva o manipolativa – per la quale venga in rilievo la dedotta assenza di una sua "rima obbligata" – ma si limita a chiedere un intervento caducatorio dello speciale ed elevato regime sanzionatorio introdotto dal legislatore del 2011 per le ipotesi di installazione difforme.

3.1.2.– Quanto alla seconda eccezione, correttamente ha già rilevato il giudice a quo come la disposizione di cui al comma 13-bis dell'art. 23 cod. strada si riferisca a due ipotesi particolari, diverse da quella della "installazione abusiva". La prima riguarda infatti la violazione del comma 7, che esclude in radice l'autorizzabilità della pubblicità «lungo e in vista degli itinerari internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi». Mentre la seconda fattispecie è costituita dalla violazione

delle prescrizioni, di cui allo stesso comma 13-bis, dirette ad assicurare la rimozione di cartelli abusivi o difformi da quanto previsto dal comma 1 che siano collocati su «suolo privato», come del resto più volte confermato dalla giurisprudenza della Corte di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta, ordinanza 8 gennaio 2016, n. 167; sezione seconda civile, ordinanza 20 dicembre 2011, n. 27846 e sentenza 19 ottobre 2011, n. 21606).

La “installazione abusiva” di cartelli pubblicitari su suolo pubblico ricade dunque nella generale previsione sanzionatoria di cui al comma 11 del su citato art. 23, esattamente individuata dal rimettente come tertium comparationis ai fini della valutazione di ragionevolezza del trattamento sanzionatorio della “installazione difforme”, introdotto dalla disposizione censurata.

4.– Nel merito, la questione è fondata nei termini e limiti della sua prospettazione.

4.1.– Come puntualmente ricordato dalla difesa della parte costituita, il comma 10-bis dell’art. 36 del d.l. n. 98 del 2011 – che ha sostituto il comma 12 dell’art. 23 del d.lgs. n. 285 del 1992 – ripete il contenuto di un emendamento (n. 36.5) al predetto art. 36, introdotto in sede di conversione in legge del d.l. n. 98 del 2011: emendamento non illustrato dalla sua proponente e non discusso, né in commissione né durante i lavori nelle aule parlamentari, non altrimenti spiegabile che in funzione compensativa di altre voci di spesa recate dal medesimo d.l. n. 98.

Per effetto di una tale occasionale e non sistematica riformulazione del comma 12 dell’art. 23 cod. strada, il regime sanzionatorio della “installazione difforme” di cartelli pubblicitari – che, nel testo previgente di detta norma, era (sub comma 12) corrispondente a meno della metà di quello (sub comma 11) riferibile alla “installazione abusiva” – è risultato, invece, inspiegabilmente più che triplicato nel minimo, e quasi decuplicato nel massimo, rispetto al trattamento sanzionatorio di quest’ultima, ben più grave, fattispecie di illecito.

4.2.– Il nuovo regime sanzionatorio della infrazione sub comma 12 dell’art. 23 cod. strada – così estemporaneamente introdotto dal legislatore del 2011 – è manifestamente irragionevole.

Ciò sia per la contraddittoria inversione della risposta sanzionatoria, all’interno delle ipotesi elencate nel predetto art. 23, che finisce con il punire più severamente la condotta di installazione non conforme a prescrizione autorizzativa, innegabilmente connotata da minor disvalore rispetto a quella di installazione di cartello pubblicitario del tutto priva di autorizzazione; sia per l’eccessiva e non proporzionata misura dell’aumento della sanzione, relativa alla infrazione meno grave in materia di pubblicità, operato senza alcuna plausibile ragione. E ciò, per di più, con il duplice distorsivo effetto di rendere, per un verso, più conveniente per il privato la condotta totalmente abusiva e, per altro verso, ampiamente più remuneratoria per l’autorità di vigilanza la verifica di conformità dei cartelli autorizzati.

4.3.– Il novellato comma 12 dell’art. 23 cod. strada va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte relativa alla misura della sanzione amministrativa, con la conseguenza che l’infrazione per inosservanza delle prescrizioni autorizzative contenute nel comma stesso ricade nella generale previsione sanzionatoria di cui al comma 11 del medesimo art. 23 («[c]hiunque viola le disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 422 a euro 1.695»).

Una eventuale non unitaria e più graduata risposta sanzionatoria alle due fattispecie della “installazione difforme” e di quella “abusiva”, che tenga conto del rispettivo diverso disvalore, attiene all’ambito delle scelte discrezionali riservate al legislatore.

4.4.– L’operata reductio ad legitimitatem della disposizione censurata non incide sulla previsione di solidale responsabilità, con il contravventore, del soggetto pubblicizzato, introdotta dal medesimo comma 10-bis dell’art. 36 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 23, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall’art. 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte relativa alla determinazione della sanzione pecuniaria della infrazione ivi prevista.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.