



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario, <i>relatore</i>
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere prot. n. 9042 del 7 maggio 2025, presentata dal Sindaco del Comune di Oria (BR) e assunta al protocollo della Sezione n. 2557 del 21 maggio 2025;

Udito il relatore, dott.ssa Valeria Mascello, nella camera di consiglio del 12 giugno 2025, convocata con ordinanza n. 14/2025;

Premesso in

FATTO

Con nota prot. n. 9042 del 7 maggio 2025, assunta al protocollo della Sezione n. 2557 del 21 maggio 2025, il Sindaco del Comune di Oria (BR) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131 in materia di regolamentazione delle sanzioni previste dall'art. 7, commi 14 e 15, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (recante il "Nuovo codice della strada") per la violazione di obblighi relativi alla sosta a pagamento in aree pubbliche.

Nella richiesta di parere l'Ente richiama i provvedimenti consiliari e di giunta condizionanti l'organizzazione e la gestione del servizio di sosta a pagamento e, in particolare: la deliberazione di Giunta comunale n. 5 del 10.01.2017, recante l'individuazione e l'istituzione nel centro abitato delle aree di sosta a pagamento; la deliberazione del Consiglio comunale n. 76 del 27.10.2023 recante le determinazioni sulle aree di sosta a pagamento in base alle proposte pervenute dalla cittadinanza; la deliberazione di Giunta comunale n. 120 del 15.05.2024 con la quale l'ente decideva di affidare in concessione a terzi il servizio di gestione della sosta a pagamento dei veicoli senza custodia, nelle aree di proprietà del Comune di Oria.

L'Ente chiede alla Sezione *“delucidazioni nel merito circa la legittimità ed il corretto inquadramento - ad opera del Comune di Oria nell'ambito della regolamentazione del servizio relativo all'organizzazione e alla gestione delle aree di sosta a pagamento su sede stradale affidate in concessione a terzi - dell'inserimento di una disposizione che preveda, in caso di mancata esposizione del ticket previsto ovvero nel caso in cui lo stesso sia scaduto, l'emissione preventiva di un avviso con cui si comunica la possibilità di concedere un termine massimo prestabilito (ad esempio, le 12 ore dall'avviso) entro cui sanare il mancato pagamento o la mancata integrazione nella misura massima giornaliera, scaduto il quale sarà successivamente irrogata la sanzione amministrativa prevista dall'art. 7, commi 14 e 15, del Codice della Strada, così come attualmente modificati”*.

In particolare, l'Ente chiede se, nel caso di affidamento del servizio in concessione a terzi, nell'ambito della potestà regolamentare, possa ritenersi legittima *“la previsione di una disposizione che consenta di modificare la procedura sanzionatoria con apposita regolamentazione contrattuale (e se tale esercizio del potere possa tuttora ritenersi compatibile con l'attuale revisione normativa introdotta con la Legge 25 novembre 2024, n. 177) ovvero se ciò non sia consentito in alcun modo, ritenendosi che questi spazi di discrezionalità siano stati ridimensionati nel segno della tendenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a riaccentrare alcune manifestazioni del potere di coordinamento nei confronti dei Comuni”*.

Considerato in

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“pareri in materia di contabilità pubblica”*.

Preliminarmente, quindi, la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa), in linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle Autonomie (cfr. «Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010).

1.1. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Oria, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo Comune ai sensi dell'art. 50 TUEL e istituzionalmente legittimato a richiedere il parere.

La richiesta è stata trasmessa direttamente dall'ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2. Ammissibilità oggettiva

La richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Oria deve considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in quanto coinvolge aspetti attinenti alla materia della contabilità pubblica, investendo l'interpretazione di disposizioni legislative che incidono sugli equilibri di bilancio degli enti locali, tenuto conto della disciplina contabile concernente i proventi derivanti dalla gestione del servizio di sosta a pagamento nonché dalle sanzioni previste per le eventuali violazioni delle disposizioni regolanti la sosta tariffata.

La questione rappresentata dal Comune di Oria presenta profili di connessione con la fattispecie concreta relativa all'affidamento in concessione del servizio deliberato dall'Ente richiedente il parere.

Tuttavia, il quesito risulta orientato a ottenere un chiarimento interpretativo da cui è possibile estrapolare un orientamento della Corte di carattere generale su disposizioni di

rilevanza in materia di contabilità pubblica, secondo una *visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica*, la quale comprende non soltanto gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto, ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali nel loro complesso (C. conti, Sez. reg. di contr. per il Veneto, delib. n. 322/2019/PAR).

Pur originando dalla fattispecie concreta, la Sezione può, quindi, procedere enucleando un quesito a valenza generale e astratta (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, atto del 27 aprile 2004).

Infine, il quesito non risulta interferire con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature.

2. Nel merito.

2.1. Il Comune di Oria domanda alla Sezione se, nel caso di affidamento in concessione a terzi del servizio della sosta a pagamento, nell'esercizio della regolamentazione del servizio da parte dell'Ente e nell'ambito del rapporto convenzionale con il concessionario, sia possibile introdurre una previsione che consenta di modificare la procedura sanzionatoria, tenuto conto dell'attuale revisione normativa introdotta con la legge 25 novembre 2024, n. 177 e del ridimensionamento degli spazi di discrezionalità nel segno della tendenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a riaccentrare alcune manifestazioni del potere di coordinamento nei confronti dei Comuni. In particolare, l'Ente chiede se sia legittima una *"disposizione che preveda, in caso di mancata esposizione del ticket previsto ovvero nel caso in cui lo stesso sia scaduto, l'emissione preventiva di un avviso con cui si comunica la possibilità di concedere un termine massimo prestabilito (ad esempio, le 12 ore dall'avviso) entro cui sanare il mancato pagamento o la mancata integrazione nella misura massima giornaliera, scaduto il quale sarà successivamente irrogata la sanzione amministrativa prevista dall'art. 7, commi 14 e 15, del Codice della Strada, così come attualmente modificati"*.

Restando su un piano generale, la questione da esaminare può sintetizzarsi nella possibilità di prevedere, nell'ambito del rapporto convenzionale con il concessionario del servizio, una modifica alla procedura sanzionatoria disciplinata dal codice della strada, come modificata con la legge n. 177 del 2024, cosicché la sanzione sarebbe irrogata successivamente al decorso infruttuoso del termine concesso per il pagamento o l'integrazione del pagamento della tariffa giornaliera.

2.2. Sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Oria, la Sezione deve esprimere avviso contrario per le motivazioni che si indicano a seguire.

La disciplina che viene in esame è contenuta all'art. 7, d.lgs. n. 285/1992, come innovato dagli artt. 23 e ss., l. n. 177/2024.

Per quanto di interesse rispetto al quesito formulato, rileva l'art. 7, comma 1, lett. f), del codice della strada, sostituito dall'art. 23, comma 1, lett. a), punto 1.3, l. n. 177/2024, che dispone che, nei centri abitati, i Comuni possono, con ordinanza del sindaco, stabilire, previa deliberazione della giunta, fasce di sosta laterale e parcheggi nei quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma di denaro. Quindi, è previsto che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, siano individuate le modalità di riscossione del pagamento e, in particolare, le caratteristiche, le modalità costruttive e i criteri di installazione e di manutenzione dei dispositivi di controllo della durata della sosta, le categorie dei veicoli esentati nonché, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i limiti massimi delle tariffe.

Il comma 14 dell'art. 7 detta prescrizioni relative alla violazione di obblighi, divieti e limitazioni previsti dallo stesso art. 7, stabilendo sanzioni amministrative anche in base alla durata delle violazioni. Tali sanzioni trovano applicazione, per espresso richiamo presente al comma 15, anche in caso di violazione della sosta tariffata di cui al comma 1, lettera f) dell'art. 7 del codice della strada, che è soggetta alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 42 a euro 173 (art. 7, comma 14, primo periodo).

In specie, il comma 15 dell'art. 7 del codice della strada, sostituito dall'art. 24, comma 1, lett. a), l. n. 177/2024, prescrive:

“Le sanzioni di cui al comma 14, primo periodo, si applicano anche in caso di violazione della sosta tariffata di cui al comma 1, lettera f). In tali casi, al fine di consentire il recupero della tariffa non corrisposta, quando la violazione consiste nel mancato pagamento dell'intera somma prevista, la sanzione di cui al comma 14, primo periodo, è maggiorata di un importo pari alla tariffa corrispondente all'intero periodo tariffato nel giorno di calendario in cui avviene l'accertamento. Fuori dei casi di cui al primo e al secondo periodo, quando la violazione della sosta tariffata consiste nel pagamento insufficiente, si applica la seguente disciplina:

a) nel caso in cui l'accertamento della violazione avvenga entro il 10 per cento del tempo per cui è stata corrisposta la tariffa, non si applica alcuna sanzione;

b) nel caso in cui l'accertamento della violazione avvenga oltre il 10 per cento ed entro il 50 per cento del tempo per cui è stata corrisposta la tariffa, si applica la sanzione di cui al comma 14, primo periodo, ridotta nella misura del 50 per cento;

c) nel caso in cui l'accertamento della violazione avvenga oltre il 50 per cento del tempo per cui è stata corrisposta la tariffa, si applica la sanzione di cui al comma 14, primo periodo”.

Le norme richiamate contemplano sia la fattispecie relativa al mancato pagamento sia la fattispecie relativa al pagamento insufficiente della tariffa, stabilendo le conseguenti sanzioni pecuniarie da erogare con la previsione di eventuali maggiorazioni o riduzioni della sanzione stessa e, per taluni casi, con l'obiettivo di garantire, oltre alla sanzionabilità della condotta, anche il recupero della tariffa non corrisposta.

A tale riguardo, infatti, si evidenzia che il comma 15.1. dell'art. 7 del codice della strada, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. a), l. n. 177/2024, dispone che, allo scopo di consentire il recupero della tariffa non corrisposta, nei casi indicati dal comma 15, lettere b) e c) e sopra richiamati, riferiti rispettivamente all'accertamento della violazione avvenuta oltre il 10 per cento ed entro il 50 per cento del tempo per cui è stata corrisposta la tariffa ed all'accertamento della violazione avvenuta oltre il 50 per cento del tempo per cui è stata corrisposta la tariffa, *“le sanzioni previste sono maggiorate di un importo corrispondente all'intero periodo tariffato nel giorno di calendario in cui avviene l'accertamento”*. Inoltre, la normativa prevede che *“Quando la sosta senza pagamento o con pagamento insufficiente si protragga oltre le ore 24 del giorno dell'accertamento, le sanzioni e le relative maggiorazioni si applicano per ogni periodo di ventiquattro ore in cui si protrae la violazione. Nei casi in cui la sosta tariffata sia anche limitata nella durata massima, si applicano le sanzioni di cui al comma 14, quarto periodo, secondo le disposizioni e nei modi indicati nel quinto periodo del medesimo comma”*.

Le norme devono coordinarsi con la disciplina dettata in materia di sanzioni amministrative dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

2.3. Le disposizioni normative richiamate evidenziano come il legislatore abbia inteso dettare una specifica e dettagliata disciplina riferita non soltanto alle sanzioni irrogabili a fronte delle violazioni commesse, ma anche alle modalità di recupero delle tariffe non pagate, senza operare distinzioni in base alle modalità di erogazione del servizio di sosta a pagamento che può essere espressione di un esercizio diretto ovvero di un esercizio indiretto tramite affidamento in concessione (art. 8, d.lgs. n. 285/1992).

Nella nuova disciplina del codice della strada, che comporta un indubbio rafforzamento del sistema sanzionatorio, il recupero della tariffa si cumula con la sanzione irrogabile secondo le modalità previste dall'art. 7, commi 15 e 15.1, d.lgs. n. 285/1992, mentre nell'ipotesi formulata dall'Ente, l'illecito amministrativo resterebbe non sanzionato

laddove il contravventore proceda al pagamento della tariffa nell'ammontare indicato dall'Ente e nel termine previsto.

L'ipotesi formulata dall'Ente determinerebbe una disapplicazione della disciplina statale sulle sanzioni amministrative, che sarebbero irrogate soltanto una volta scaduto il termine per il recupero dell'intera tariffa giornaliera, determinando l'alta probabilità che le sanzioni non siano riscosse, con impatto anche sulla capacità di riscossione delle entrate e con effetti negativi di gettito per l'ente locale proprietario dell'area destinata a sosta tariffata.

Dunque, la fattispecie prospettata dall'Ente risulterebbe in contrasto, oltre che con l'art. 7, commi 14 e 15, del codice della strada, anche con le disposizioni della legge n. 689 del 1981 che risulterebbe violata in special modo sotto il profilo del principio di legalità (art. 1). Inoltre, essa inciderebbe, sul piano contabile, sull'introito di entrate correnti per l'amministrazione comunale, soggette a vincolo di destinazione secondo la disciplina del codice della strada.

La modalità di gestione indiretta del servizio, attraverso l'affidamento in concessione, non muta la riconducibilità del servizio (in via indiretta) all'ente locale, né è idonea ad inficiare la natura giuridica delle violazioni commesse che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, commi 14 e 15, e dell'art. 194, d.lgs. n. 285/1992, rientrano tra gli illeciti amministrativi sottoposti ai principi generali dettati dalla l. n. 689/1981 (Cass. Sez. II, ord. n. 4187/2024). Infatti, come previsto dall'art. 194 del codice della strada, in tutte le ipotesi in cui il codice prevede che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge n. 689 del 1981, salve le modifiche e le deroghe previste dalla disciplina del codice stesso.

Come considerato dalla Corte di cassazione, nell'ordinanza del 10 marzo 2022, n. 7839, richiamando il proprio costante orientamento giurisprudenziale (Cass. sez. VI, 21/05/2021, n. 14083; Cass., Sez. II, 3 agosto 2016 n. 16258), «*la sosta a pagamento su suolo pubblico che si protragga oltre l'orario per il quale è stata corrisposta la tariffa non costituisce inadempimento contrattuale ma illecito amministrativo, sanzionato dall'art. 7 C.d.S., comma 15, trattandosi di evasione tariffaria in violazione delle prescrizioni della "sosta regolamentata", introdotte per incentivare la rotazione e la razionalizzazione dell'offerta di sosta*».

Si aggiunga che, come rilevato da giurisprudenza contabile, con riguardo all'affidamento in concessione del servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento ad

uso pubblico, *“nell'ambito della propria autonomia l'ente può scegliere le modalità gestionali che meglio rispondono alle proprie esigenze di amministrazione delle risorse, del suolo pubblico e dei servizi da rendere al cittadino”*, le quali non cambiano la natura dell'entrata, che resta quella di un provento pagato dall'utente-cittadino all'amministrazione pubblica per la resa di un servizio e che la legge impone di destinare alle finalità specifiche indicate dalla normativa (art. 7, comma 7, del codice della strada) cosicché *“Nella scelta adottata dall'ente per la gestione dei parcheggi rientra l'obbligo di garantire, sul piano sostanziale, che l'entrata, pur acquisita attraverso società di gestione del servizio, sia ricondotta alle finalità di legge o dalla società stessa o dall'amministrazione comunale”* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana, deliberazioni n. 36/2025/PRSE e n. 46/2023/PRSE).

Pertanto, in riscontro alla richiesta di parere pervenuta, l'avviso della Sezione è nel senso di non ritenere conforme alla normativa statale l'ipotesi formulata dall'Ente rispetto all'accertamento della violazione delle norme del codice della strada disciplinanti la sosta a pagamento (art. 7, commi 14 e 15, d.lgs. n. 285/1992).

La previsione risulterebbe in contrasto sia con le disposizioni del codice della strada, che risultano dettagliatamente disciplinare le fattispecie sanzionatorie in esame, normando anche il recupero della tariffa, sia con il principio di legalità, che trova applicazione per le sanzioni amministrative e, in specie, con l'art. 1, l. n. 689/1981 che, al comma 2, prescrive che *“le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati”*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei termini di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 12 giugno 2025.

Il Magistrato relatore

La Presidente

Valeria Mascello

Cinzia Barisano

Il Direttore della Segreteria

Elisabetta Lenoci