



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Analisi delle vie di ricorso contro la sanzione amministrativa pecuniaria per divieto di sosta previste nell'ordinamento italiano ed in quello tedesco

Di Martina Menghi e Bernardo Vasconcelos

Abstract

La violazione delle norme relative al divieto di sosta è estremamente diffusa sia in Italia sia in Germania. Pertanto, le relative sanzioni pecuniarie sono altrettanto frequentemente adottate dalle amministrazioni locali.

Come in ogni Stato di diritto che si rispetti, sono previste delle vie di ricorso contro i provvedimenti della pubblica amministrazione che infliggono una sanzione. I due ordinamenti riservano comunque un trattamento molto diverso al ricorrente che desidera impugnare la sanzione che gli è stata inflitta.

Vale la pena analizzare criticamente le vie di ricorso contro la sanzione per divieto di sosta nel nostro sistema nazionale, confrontandolo con quello di un altro Stato dell'Unione Europea, poiché la comparazione permette di evidenziare i punti di forza e di debolezza: così facendo si possono mettere a confronto l'accessibilità, l'efficienza e l'effettività delle vie di ricorso previste.

Il sistema prescelto è quello tedesco, poiché i due sistemi sono estremamente diversi tra loro. Obiettivo di questa analisi in chiave comparata è pertanto quello di evidenziare quali vie di ricorso permettano una tutela giuridica più adeguata a chi contesta la sanzione che gli è stata inflitta.

Dall'analisi comparata dei due sistemi emergono delle differenze giuridiche, nonché pratiche (in particolare quanto alla tempistica relativa all'esame del ricorso).

Inoltre l'analisi delle vie di ricorso contro la sanzione in esame, permette altresì di svolgere alcune considerazioni generali sulla figura del Giudice di Pace nell'ordinamento italiano.

Introduzione

Il presente articolo espone le procedure italiane e tedesche per l'infrazione e successivo ricorso contro le sanzioni amministrative pecuniarie per divieto di sosta. L'introduzione si concentra sulla definizione, la *ratio* e la funzione della sanzione amministrativa pecuniaria; quindi viene esposta la situazione in Italia (1), seguita da quella in Germania (2), mentre nelle conclusioni (3) vengono evidenziati i risultati del confronto tra questi due sistemi.

In caso di mancata osservanza della normativa del Nuovo Codice della Strada (qui di seguito anche "Codice della Strada" o "CdS"),¹ il trasgressore incorre in una sanzione amministrativa pecuniaria (di seguito abbreviata anche con l'acronimo "SAP"), la cosiddetta - seppur impropriamente - "multa",² il cui ammontare viene generalmente determinato tenendo conto di vari fattori (quali gravità della violazione, eventuale recidività ecc.).³

L'art. 195 del CdS rubricato "Applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie" prevede

che tale sanzione "consiste nel pagamento di una somma di danaro tra un limite minimo ed un limite massimo fissato dalla singola norma, sempre entro il limite minimo generale di euro 20,77 ed il limite massimo generale di euro novemiladuecentonovantasei."⁴

Pur trattandosi di sanzioni amministrative, si può affermare, sulla scia di quanto si fa valere in materia di diritto penale, che la *ratio* della sanzione sia la seguente: da un lato l'obiettivo è quello di sanzionare il comportamento individuale non conforme al precetto normativo, infliggendo la sanzione ad un determinato soggetto si mira in effetti ad evitare che la medesima infrazione venga da questi ripetuta; dall'altro si può considerare che la generica minaccia della sanzione possa distogliere i consociati dal porre in essere la violazione in questione.⁵

Tra le varie infrazioni un ruolo importante va attribuito al divieto di sosta di cui agli artt. 157⁶ e 158⁷ del CdS. Si tratta delle violazioni più frequenti nel nostro ordinamento,⁸ ed anche delle

¹ Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni.

² Si noti che l'espressione "multa" è impropriamente utilizzata nel linguaggio comune, poiché il termine ha un significato ben preciso nell'ordinamento giuridico italiano; si tratta di una *sanzione penale*, conseguenza di un reato. Conformemente all'art. 17 del Codice Penale, la multa è una delle pene principali stabilite per i delitti (così come ergastolo e reclusione); mentre le pene principali stabilite per le contravvenzioni sono l'ammenda e l'arresto. Nell'art. 24 cod. pen. è inoltre specificato che "la pena della multa consiste nel pagamento allo Stato di una somma non inferiore ad euro 50, né superiore a 50.000".

Per queste ragioni nel presente articolo si eviterà di utilizzare questa espressione inesatta, ma si ricorrerà semplicemente al termine "sanzione amministrativa pecuniaria".

³ In funzione della entità della infrazione la SAP può inoltre essere accompagnata da una pena accessoria, quale ad esempio la sospensione della patente. In questo articolo ci si concentrerà esclusivamente sulla sanzione principale, dunque sulla SAP, tralasciando eventuali sanzioni accessorie tra cui la decurtazione dei punti patente, che può in alcuni casi essere applicata (ad esempio se si parcheggia in curva, o sul marciapiede o su piste ciclabili ecc.).

⁴ Inoltre prevede che il limite massimo generale possa in alcuni casi essere superato. "(...) solo quando si tratti di sanzioni proporzionali, ovvero di più violazioni ai sensi dell'art. 198, ovvero nelle ipotesi di aggiornamento di cui al comma 3" (secondo il dettato dell'art. 195 Cod. della Strada).

⁵ La bipartizione che caratterizza il sistema penale si fonda su "prevenzione speciale" e "prevenzione generale", in tal senso si veda G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale Parte Generale*, sesta edizione, Zanichelli editore, 2010, p. 696 et seq.

⁶ Arresto, fermata e sosta dei veicoli. "Fatto salvo quanto disposto dal comma 7-bis, chiunque viola le disposizioni di cui al presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 41 a euro 168."

⁷ Divieto di fermata e di sosta dei veicoli. "Chiunque viola le altre disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 24 a euro 97 per i ciclomotori e i motoveicoli a due ruote e da euro 41 a euro 168 per i restanti veicoli."

⁸ Statistica sulle infrazioni più frequenti contestate in Italia da Polizia stradale e Polizie locali, pubblicato il 3 novembre 2015, e disponibile al seguente link: <http://www.istat.it/it/files/2015/11/Incidenti->

più controverse e discusse ormai anche a livello politico.⁹

Come in ogni Stato di diritto che si rispetti, sono previste delle vie di ricorso contro i provvedimenti della pubblica amministrazione che infliggono una sanzione pecuniaria. Se il ricorso ha esito positivo la sanzione può essere annullata; tale annullamento è dotato di efficacia retroattiva, ciò significa che la sanzione si considera come mai emanata. Fare ricorso è un diritto fondamentale del cittadino, che deve sempre potersi difendere contro gli atti che ritiene ingiusti.¹⁰ Il ricorso può essere presentato quando la sanzione è illegittima, poiché viziata a livello formale o sostanziale.¹¹ E' bene sottolineare che i rapporti ed i verbali di polizia fanno fede sino a querela di falso.¹²

stradali2014.pdf?title=Incidenti+stradali+in+Italia+-+03%2Fnov%2F2015+-+Testo+integrale.pdf., p. 6-9.

⁹ Si pensi ad esempio allo slogan "Basta multe" promosso da Maria Stella Gelmini per contestare la politica del Comune di Milano, (http://www.huffingtonpost.it/2016/03/31/gelimini-pisapia-auto_n_9581692.html).

O ancora si considerino le accuse ai Comuni di ricorrere alle sanzioni in esame "per fare cassa". (<http://www.associazionedifesaconsumatori.it/news/sindaci-alla-carica-le-multe-per-fare-cassa-nel-2015-previsto-20-di-incasso/>).

¹⁰ Conformemente all'Articolo 113 della Costituzione italiana: "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa".

¹¹ "Il verbale di contestazione per violazione del Codice della Strada può essere illegittimo tanto per vizi formali quanto per vizi sostanziali, e la prima categoria non è più lieve della seconda, non potendosi sostenere che nell'ordinamento vi sia un *favor* per gli errori meramente procedurali della pubblica amministrazione." (Cassazione Civile, sez. II, 8 aprile 2011, n. 8114).

¹² "Le contestazioni delle parti, ivi comprese quelle relative alla mancata particolareggiata esposizione delle circostanze dell'accertamento, devono essere svolte con il procedimento della querela di falso, in mancanza del quale il verbale assume valore di prova della violazione anche nel giudizio di opposizione." (Cass. Civ., sez. VI, 12 gennaio 2012, n.339).

L'analisi delle vie di ricorso contro la sanzione in esame, permette altresì di svolgere alcune considerazioni generali sulla figura del Giudice di Pace nell'ordinamento italiano.

Vale la pena analizzare criticamente la disciplina delle vie di ricorso contro la sanzione per divieto di sosta nel nostro sistema nazionale, confrontandolo con quello di un altro Stato dell'Unione Europea, poiché la comparazione permette di identificare i punti di forza e di debolezza: così facendo si possono mettere a confronto l'accessibilità, l'efficienza e l'effettività delle vie di ricorso previste.

Il sistema prescelto è quello tedesco, precisamente poiché i due sistemi sono estremamente diversi tra loro.¹³ Obiettivo di questa analisi in chiave comparata è pertanto quello di evidenziare quali vie di ricorso permettono una tutela giuridica più adeguata a chi contesta la sanzione che gli è stata inflitta.

1. La procedura per la sanzione amministrativa pecuniaria per violazione del divieto di sosta - *In Italia*

Dopo aver chiarito alcuni dubbi relativi al termine per notificare la sanzione (1.1), questo capitolo illustra come la sanzione in esame possa essere impugnata davanti al Prefetto (1.2), oppure al Giudice di Pace (1.3), in quest'ultima ipotesi a fronte del pagamento di un contributo (1.4). L'ultima parte affronta la questione se al cittadino convenga fare ricorso (1.5).

1.1. Il termine previsto dall'art. 201 CdS

F. Delvino, G. Napolitano, F. Piccioni, *Nuovo Codice della Strada Commentato*, Maggioli Editore, 2011, p.1241.

¹³ Si noti comunque che anche nell'ordinamento oggetto di questa analisi comparata, ovvero in Germania, la violazione della normativa relativa al divieto di sosta è considerata (per le sanzioni sotto i 60€ non viene fatto un registro ufficiale centrale) una delle più frequenti: (<http://www.abendblatt.de/ratgeber/automotor/article107731271/Falschparken-und-Rasen-sind-die-haeufigsten-Verkehrssuenden.html>)

Il ricorso può essere presentato solo a condizione che la sanzione non sia già stata pagata (in altre parole non si può domandarne il risarcimento). Inoltre non si può agire contro l'avviso di violazione (la sanzione lasciata sul parabrezza), ma occorre attendere la notifica del verbale. Qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata, l'organo accertatore ha l'obbligo di effettuare la notificazione nel termine di 90 giorni, a decorrere "dall'accertamento" della infrazione; detto termine viene fatto ormai coincidere con il momento in cui l'infrazione è stata commessa, tuttavia l'interpretazione di questa norma non è sempre stata pacifica. In effetti la questione del *dies a quo* di decorrenza del termine di 90 giorni, previsto dall'art. 201 del Codice della Strada, ha generato qualche incertezza, facendo sorgere dei dubbi interpretativi. Secondo una prima interpretazione, sostenuta dagli uffici degli organi accertatori, il momento dell'accertamento coincide con il momento effettivo dell'associazione dei dati della targa a quelli del titolare del veicolo; viceversa, secondo un'altra tesi interpretativa, sostenuta dalle difese degli automobilisti sanzionati, "l'accertamento" coincide con il momento in cui la violazione viene commessa. Le conseguenze sul piano dell'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine sono evidenti: conformemente alla prima tesi, il termine inizia a decorrere dal momento del perfezionamento dell'attività amministrativa di identificazione del soggetto interessato; secondo la prospettazione contraria, invece, il termine corre dal momento della violazione. La prima interpretazione presenta l'inconveniente di far dipendere, di fatto, la decorrenza del termine in esame da prassi organizzative interne, variabili da ufficio ad ufficio; per questo motivo si con-

sidera che la seconda interpretazione dovrebbe prevalere.¹⁴

1.2. Il ricorso al Prefetto

L'art. 203 del Codice della Strada stabilisce che il ricorso al Prefetto del luogo della commessa violazione va presentato entro 60 giorni dalla notifica del verbale (come si vedrà, i tempi sono più dilatati rispetto a quelli del ricorso davanti al Giudice di Pace), tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento:

- direttamente al Prefetto, oppure
- all'ufficio o comando cui appartiene l'organo che ha emesso la sanzione (ad esempio la Polizia municipale).

Il ricorrente è ovviamente tenuto, in entrambi i casi, ad allegare tutti i documenti necessari ed idonei a provare l'illegittimità della sanzione; inoltre, se lo ritiene opportuno, può anche richiedere l'audizione personale.¹⁵

Il Prefetto adotta la sua decisione entro 120 giorni dalla data di ricezione degli atti. In caso di mancato accoglimento del ricorso, il Prefetto emana una ordinanza motivata contenente una ingiunzione di pagamento, il cui valore di norma corrisponde al doppio del minimo della sanzione.¹⁶ Qualora invece il Prefetto giudichi

¹⁴ Così si è espresso il Ministero dell'Interno, con la nota del 7 novembre 2014, n. 0016968, resa su quesito avanzato sul punto dalla Prefettura di Milano, osservando che il *dies a quo* "non può che essere individuato in quello della commessa violazione". In tal senso anche il Giudice di Pace di Milano, 9 febbraio 2015, n. 1189 (commento di F. Di Camillo, *Multe con dispositivi elettronici: 90 giorni per notifica decorrono da infrazione*, 15 aprile 2015, <http://www.altalex.com/documents/news/2015/02/10/avvertire-poi-stefano-terraneo>).

¹⁵ In questo caso verrà fissata una data per la audizione (non di fronte al Prefetto direttamente, ma di regola davanti a un funzionario incaricato di istruire la pratica). Nel caso in cui il ricorrente non si presenti all'audizione per il giorno stabilito, il ricorso verrà comunque deciso, salvo una eventuale richiesta di rinvio, corredata dalla opportuna documentazione che certifichi lo stato di impedimento.

¹⁶ Detta decisione dev'essere notificata all'autore della violazione entro 150 giorni dalla sua adozione. Il paga-

che il ricorso del cittadino sia fondato, emette un'ordinanza motivata di archiviazione degli atti, comunicandola all'organo accertatore, il quale a sua volta è tenuto a darne notizia al ricorrente.

Una volta decorsi i termini senza che sia stata adottata l'ordinanza del Prefetto, il ricorso si considera accolto.

Il ricorso in esame è gratuito, l'unica spesa che il ricorrente si trova a dover sostenere corrisponde pertanto alla lettera raccomandata. Ma in caso di mancato accoglimento, la sanzione da pagare raddoppia.

Alternativamente alla proposizione del ricorso di cui all'articolo 203, CdS, si può effettuare ricorso davanti al Giudice di Pace. Ci si può rivolgere a questo organo giudicante a condizione che non sia già stato presentato un ricorso al Prefetto.

1.3. Il Giudice di Pace

Conformemente all'art. 204 del Codice della Strada, il ricorso va presentato entro 30 giorni dalla notifica del verbale di accertamento della violazione del divieto di sosta (i tempi sono pertanto più ristretti rispetto al ricorso davanti al Prefetto).

La figura del Giudice di Pace fu introdotta nell'ordinamento italiano nel 1991,¹⁷ con l'obiettivo di "snellire" il pesante apparato giudiziario italiano, che rendeva l'accesso alla giustizia estremamente faticoso e complesso.¹⁸ L'istituzione del Giudice di Pace va quindi inserita in un contesto di riforma della giustizia, avente tra i suoi obiettivi principali la "raziona-

lizzazione" della articolazione di competenze tra i giudici.¹⁹

Il ricorso può essere presentato personalmente presso la cancelleria del Giudice di Pace, oppure inviato a mezzo di posta raccomandata. Le parti possono gestire l'intero procedimento senza bisogno di ricorrere all'assistenza di un legale, la cui presenza non è neppure richiesta per presentarsi in udienza.

Il Giudice di Pace può dichiarare il ricorso inammissibile; convalidare la sanzione tramite ordinanza, se il giorno dell'udienza il ricorrente non si presenta in udienza senza valido motivo (salvi i casi in cui la illegittimità della sanzione risulti direttamente dalla documentazione allegata); o ancora accogliere l'opposizione del ricorrente, annullando in tutto o in parte la sanzione.

Se il ricorso viene rigettato dal Giudice di Pace, il pagamento della sanzione deve avvenire entro 30 giorni dalla notificazione della sentenza, e deve essere effettuato a vantaggio della amministrazione a cui appartiene l'organo che ha accertato la violazione.

La sentenza del Giudice di Pace può essere impugnata secondo le norme ordinarie in grado di appello.²⁰ In tal caso il ricorrente, anche nell'ipotesi in cui abbia agito personalmente davanti al Giudice di Pace senza avvalersi dell'assistenza di un legale, avrà bisogno di rivolgersi ad un avvocato, secondo il rito ordinario.

Tra i requisiti necessari per presentare ricorso²¹ figura, tra l'altro, il pagamento del contributo

mento della somma indicata deve essere effettuato, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione.

¹⁷ Legge 21 novembre 1991, n. 374, Istituzione del Giudice di Pace.

¹⁸ Sul fondamento dell'accesso alla giustizia basti ricordare gli Artt. 3 e 24 della Costituzione italiana, nonché, a livello internazionale, *inter alia* gli artt. 6 (diritto all'equo processo) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

¹⁹ A. Liguori, *L'ordinamento del Giudice di Pace*, in *Manuale pratico-operativo del Giudice di Pace: aspetti civili, penali, amministrativi*, M. Calciano, M. De Giorgi (a cura di), ed. CEDAM, 2010, p. 7.

²⁰ Tribunale di Torino, 2 ottobre 2013, n. 5809.

²¹ Il ricorso originale + quattro fotocopie; l'originale dell'atto contro cui si effettua il ricorso, ovvero il verbale di contestazione, oppure se dal caso la cartella esattoriale, oppure dell'ordinanza prefettizia + quattro fotocopie; una fotocopia degli eventuali documenti che si intendono allegare; copia di un documento di riconoscimento del ricor-

unificato. Questo fatto si evidenzia immediatamente come il dato più significativo di cui tenere conto nella valutazione di questa procedura: infatti mentre il ricorso al Prefetto è gratuito, il ricorso al Giudice di Pace comporta il versamento di una tassa obbligatoria.

1.4. Il contributo unificato

Al fine di poter presentare ricorso al Giudice di Pace è necessario pagare il contributo unificato, accompagnato da una marca da bollo. Tale pagamento può essere effettuato presso un ufficio postale tramite bollettino, presso una banca tramite modello F23, oppure presso qualsiasi tabaccheria autorizzata.

Il contributo unificato di iscrizione a ruolo è una tassa finalizzata a soddisfare le spese complessive del procedimento giurisdizionale.²² Con la sua introduzione, il 1° maggio 2002,²³ il legislatore era mosso da un obiettivo di semplificazione: essa infatti si sostituisce a tutte le imposte che dovevano essere versate, in passato, per i procedimenti civili, amministrativi e tributari (come ad esempio l'imposta di bollo, la tassa di iscrizione a ruolo, i diritti di cancelleria). Il suo ammontare è determinato sulla base del valore della causa. Non si tratta pertanto di una specificità del Giudice di Pace, ma di una

tassa generalizzata, applicabile a qualsiasi procedimento civile, amministrativo e tributario.²⁴

Il contributo può subire delle variazioni in funzione dell'importo della sanzione contestata. Nel 2014,²⁵ il contributo unificato ha subito un aumento generalizzato del 15%. In particolare, per le sanzioni il cui ammontare è inferiore a 1.100, il contributo unificato ammonta attualmente ad euro 43,00, (a cui si deve aggiungere una marca da bollo del valore di euro 27,00 per un totale di 70,00). Tale è dunque il contributo applicabile al ricorso contro la sanzione per divieto di sosta.

Ci si chiede pertanto se questo pagamento possa essere recuperato dal ricorrente in caso di accoglimento del ricorso. Se il ricorso non viene accolto, è ovviamente impossibile per il ricorrente recuperare la tassa.

Quid in caso di accoglimento? Il rimborso non è automatico, ma va domandato presentando un'apposita istanza. Occorre inserire esplicitamente nel ricorso – e successivamente chiedere al Giudice in udienza – il rimborso del contributo unificato che, in caso di accoglimento deve essere refuso ai sensi dell'art. 91 del Codice di Procedura civile; tale norma appunto prevede la facoltà del giudice di disporre il ristoro delle spese sostenute dalla parte vittoriosa.

E' la parte soccombente ad essere tenuta a rimborsare le spese, dunque, nel caso di divieto di sosta, il Comune che ha irrogato la sanzione. In caso di mancato rimborso del contributo, il ri-

rente in corso di validità; marche contributo unificato e diritti di notifica.

²² *Monografia sul Contributo Unificato nel processo civile normativa, diritti ministeriali e... altro*, G. W. Caglioti (a cura di), 2015, *passim*, <http://www.diritto.it/docs/37349-contributo-unificato-nel-processo-civilenormativa-direttive-ministeriali-e-altro>

²³ A norma dell'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)" «nei procedimenti giurisdizionali civili, amministrativi per ciascun grado di giudizio, è istituito il contributo unificato di iscrizione a ruolo, secondo gli importi e i valori indicati nella tabella 1 allegata alla presente legge.»

²⁴ La legge prevede espressamente alcune eccezioni: il limite di reddito da non superare per avere diritto all'esenzione dal pagamento del contributo unificato è attualmente di euro 34.585,23 (Decreto del Ministero della Giustizia, 12 agosto 2015, n. 186). Inoltre vi sono dei procedimenti esenti da contributo unificato indipendentemente dal reddito (ad esempio in materia di diritto di famiglia i procedimenti relativi alla protezione contro abusi familiari). Si veda G.W. Caglioti, *Monografia (...), cit.*

²⁵ L'importo del contributo è recentemente aumentato, in seguito all'adozione dell'art. 53, Decreto Legislativo 24 giugno 2014, n. 90. Prima dell'adozione di questo d.l. ammontava ad euro 37,00.

corrente avrà un titolo esecutivo²⁶ per ottenere anche coattivamente il ristoro della somma.²⁷

L'applicabilità del contributo unificato non può esser messa in discussione, poiché esso costituisce senza dubbio una tassa che non può essere eliminata; è stato comunque a giusto titolo osservato che l'applicazione del contributo unificato non deve, di fatto, trasformarsi in uno strumento per dissuadere i cittadini dal far valere i propri diritti, né in un espediente dello Stato "per far cassa".²⁸

1.5. Il dilemma del cittadino: pagare la sanzione o presentare ricorso?

A questo punto dell'analisi è inevitabile chiedersi: vale la pena presentare ricorso contro una sanzione di importo non superiore al minimo legislativo, che nel caso del divieto di sosta corrisponde ad euro 41,00?

Come sempre, prima di intentare un ricorso, occorre operare un bilancio razionale tra tutta una serie di fattori, tra cui ovviamente i costi, il tempo che si è disposti ad investire, le possibilità concrete che la propria pretesa venga accolta, ecc.

In tal senso non si può non considerare l'ulteriore effetto dissuasivo esercitato dal cd. "Decreto del Fare", d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in Legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha introdotto uno "sconto" per chi si affretta a pagare la sanzione. In effetti, la riforma del 2013 prevede che se si procede al pagamento della

sanzione entro cinque giorni dalla notifica della stessa, l'importo viene ridotto del 30%. Questo provvedimento nasce dalla duplice necessità da un lato di incassare velocemente gli importi, dall'altro di smaltire il numero di ricorsi.²⁹ D'altronde, come purtroppo è risaputo,³⁰ e confermato da recenti statistiche,³¹ i tempi della giustizia italiana sono generalmente "lunghi" ed i ricorsi davanti al Giudice di Pace non fanno eccezione. Orbene, questo elemento appare già di per sé un deterrente agli occhi di chi vuole presentare un ricorso, poiché in caso di mancato accoglimento dello stesso, andrebbe pagata una cifra superiore – ovvero l'importo totale della SAP - rispetto a quella da pagare se si provvede al pagamento nel termine di 5 giorni.³²

Ottenere il rimborso del contributo non è una garanzia, come d'altronde non lo è mai la vittoria del ricorso. Ma un bilanciamento dei pro e

²⁹ Si consideri che in Italia, secondo alcune stime, al momento dell'adozione del "Decreto del fare", circa il 30% degli italiani non pagava le sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del Codice della Strada.

V. Borgomeo, *Multe, al via lo sconto del 30% se si paga subito*, 20 agosto 2013, http://www.repubblica.it/cronaca/2013/08/20/news/multe_via_allo_sconto_del_30_ma_attenti_alle_trappole-65016431/

³⁰ P. Biondani, *Giustizia: indietro tutta*, 28 novembre 2011, <http://espresso.repubblica.it/attualita/cronaca/2011/11/28/news/giustizia-indietro-tutta-1.37925>

³¹ G. Canzio, *Relazione sull'Amministrazione della Giustizia, anno 2015*, 28 gennaio 2016 http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resour-ces/resources/cms/documents/Relazione_sull_amministrato-ine_della_Giustizia_anno_2015_deL_Primo_Presidente_Giovanni_Canzio.pdf

³² Si noti peraltro che con Circolare del 14 gennaio 2016, Prot. 300/A/227/16/127/34 il Ministero dell'Interno è intervenuto per chiarire che il versamento della somma riportata nel verbale effettuato con conto corrente bancario, bonifico bancario o con altri strumenti di pagamento elettronico (Lottomatica, Multe on Line, Paypal, Punto Blu, ecc.) ha come data di incasso quella di accredito dell'importo sul conto dell'organo accertatore.

²⁶ La sentenza con cui il Giudice di Pace stabilisce il rimborso del contributo in favore del ricorrente.

²⁷ Si noti che in caso di omesso rimborso, sulla base di un credito certo, liquido ed esigibile, un procedimento di ingiunzione potrà essere eventualmente avviato. In tal caso sarà comunque obbligatorio domandare l'assistenza di un legale.

²⁸ G. Borella, *Il giusto e l'utile. L'efficienza e la crisi del diritto al processo*, 7 ottobre 2013, (atti del convegno tenutosi in Roma il 18 febbraio 2013 presso la Sala Convegni della Suprema Corte di Cassazione)

<http://www.altalex.com/documents/news/2013/10/07/il-giusto-e-l-utile-l-efficienza-e-la-crisi-del-diritto-al-processo>

dei contra va effettuato prima di intentare qualsivoglia causa: si tratta di un discorso da applicare in qualsiasi procedimento giudiziale, non certo circoscritto unicamente alla materia in esame.

La disciplina del contributo unificato nel caso delle violazioni del Codice della Strada come il divieto di sosta, non ha mancato di formare oggetto di alcune perplessità, poiché è stato osservato "(...) *lede gravemente il diritto di difesa del cittadino. Molti preferiscono pagare piuttosto che anticipare le spese del ricorso e spendere del tempo per preparare l'atto e assistere all'udienza. Spesso il costo del contributo è più alto da pagare, soprattutto dopo l'introduzione (discutibile) dello sconto del 30% per chi paga nei 5 giorni*".³³

Si fa valere, in pratica, che è proprio il pagamento del contributo a scoraggiare gli automobilisti dal fare ricorso, perché non è del tutto chiaro se e come venga eventualmente restituita questa "tassa per ricorrere"; in parole povere, indipendentemente dalla vittoria, fare ricorso sarebbe "antieconomico".³⁴

Al di là di queste considerazioni dal carattere squisitamente politico, sono state sollevate delle perplessità quanto alla legittimità costituzionale della normativa in esame. La norma censurata comprometterebbe la facoltà dei cittadini di agire in giudizio, con conseguente lesione degli articoli 3 (principio di uguaglianza), 24 (diritto di difesa), e 113 (diritto di azione contro gli atti della pubblica amministrazione) della carta costituzionale; così la questione della legittimità del contributo unificato nel caso delle violazioni del codice della strada, come il divieto di sosta,

è stata posta alla Corte costituzionale, la quale però non si è ancora pronunciata nel merito.³⁵

Si noti dunque che i nobili obiettivi che avevano ispirato la creazione del Giudice di Pace non sembrano nella pratica ricevere degno riscontro, delineando un certo divario tra la finalità delle riforme e la situazione *de facto*.

Basti accennare che anche la figura stessa del Giudice di Pace, a pochi anni dalla sua introduzione nell'ordinamento, è già stata in qualche modo "martoriata": si pensi ai vari interventi legislativi volti a sopprimere uffici di Pace, o ancora quelli volti alla riorganizzazione dei medesimi.³⁶

³⁵ Con ordinanza del 17 ottobre 2011, n. 284, la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità che le era stata posta dal Giudice di Pace di Bari, che le chiedeva di pronunciarsi quanto alla compatibilità con la Costituzione della normativa in esame, in particolare con riferimento agli articoli 3, 24 e 113 Cost.

Così con ordinanza del 23 dicembre 2012, n. 69, analoghe questioni, poste dal Giudice di Pace di Fasano (BR), e dal Giudice di Pace di Nola (NA), sono state giudicate altresì inammissibili.

³⁶ Decreto legislativo del 7 settembre 2012, n. 156. Un complesso iter esistenziale caratterizza questa figura: si pensi alla soppressione di alcuni uffici a seguito del precitato decreto (fatta salva la possibilità per i Comuni di chiederne il ripristino entro un determinato termine; termine che è stato in seguito differito). Il che di certo non facilita neppure il principio di certezza del diritto che nella sua ampiezza e complessità, dovrebbe tradursi anche nella certezza del cittadino di sapere con certezza a quale organo potersi rivolgere per far valere le proprie pretese. Su quest'ultimo punto si veda S. Berteà, *La concezione della certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XXXI, 2001, p. 131-164. Secondo l'autore « (...) la medesima espressione non è sempre stata utilizzata per identificare lo stesso concetto. Così, con la locuzione "certezza del diritto" sono stati individuati, di volta in volta, la stabilità della regolamentazione giuridica nel tempo, l'efficacia dell'ordinamento, l'osservanza delle norme giuridiche da parte dei destinatari delle stesse, l'accessibilità delle prescrizioni alla conoscenza degli interessati, l'effettiva cognizione del diritto da parte dei consociati, l'univocità delle qualificazioni giuridiche, la possibilità di prevedere l'intervento degli organi giuridici di applicazione e di esecuzione, la prevedibilità del contenuto delle decisioni del

³³ Opinione espressa dall'Avvocato M. Marraffino, in *Tassa di 43 euro sul ricorso al Giudice di Pace: miniguida per il rimborso*, 7 gennaio 2015, <http://www.sicuraauto.it/news/tassa-di-43-euro-sul-ricorso-al-giudice-di-pace-miniguida-per-il-rimborso.html>

³⁴ Opinione espressa da Silvio Boccalatte, in L. Capone, *"Mulle: i ricorsi diventano più costosi"*, 4 luglio 2014, <http://www.liberoquotidiano.it/news/italia/11649263/Mulle-i-ricorsi-diventano-piu.html>

Certo, come già evidenziato, i lunghi tempi che caratterizzano la giustizia italiana sono una problematica che va ben al di là del Giudice di Pace, che diviene così semplicemente un emblema della difficile situazione in cui versa oggi il cittadino, che è stato sanzionato e che vorrebbe agire in giustizia per impugnare la sanzione reputata illegittima.

Il procedimento davanti al Giudice di Pace per impugnare una sanzione amministrativa pecuniaria per divieto di sosta diviene così, inevitabilmente, sintomo di un male ben più grande, che affligge purtroppo il complesso apparato della giustizia italiana.³⁷

Si potrebbe osservare che il quadro delineato, con le riforme legislative richiamate,³⁸ contribuisce ad ampliare il divario tra, da un lato gli Enti e/o pubbliche amministrazioni dotati di poteri sanzionatori, e dall'altro, i cittadini, limitando, di fatto, il diritto alla difesa di questi ultimi.³⁹

2. La procedura per la sanzione amministrativa pecuniaria per violazione del divieto di sosta - In Germania

Il presente capitolo tratta della sanzione pecuniaria inflitta a chi viola un divieto di sosta in Germania. In esso, a differenza della esposizione

giudice, l'inviolabilità dei diritti quesiti, la conformità del diritto a standards di giustizia, l'artificiosa certificazione dei fatti o degli atti da parte dell'ordinamento giuridico, la presenza nel sistema giuridico di alcuni istituti specifici. »

³⁷ La esagerata lunghezza dei processi oltre a condurre ad una negazione del "giusto processo" ha non da ultimo anche dei considerevoli costi economici. Relazione Annuale della Banca d'Italia, anno 2014, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2014/rel_2014.pdf

³⁸ Tra cui spicca in particolare il d.l. n. 90/2014, che ha aumentato il contributo unificato, o ancora la l. n. 98/2013, con l'introduzione dello strumento "dissuasivo" della riduzione della sanzione del 30% se saldata entro 5 giorni.

³⁹ G. Simonato, *Ricorso contro la multa: aumentano i costi. Il nuovo contributo unificato*, 26 luglio 2014, <http://www.leggioggi.it/2014/07/26/ricorso-contro-multa-aumentano-i-costi-contributo-unificato/>

ne riguardante l'Italia, che si concentra sulla procedura del ricorso contro la SAP, viene descritto anche il passo antecedente, ovvero la procedura per l'inflizione della SAP, necessario per esporre adeguatamente il successivo ricorso.

Come verrà spiegato, l'ordinamento tedesco non prevede molti tipi diversi di sanzioni pecuniarie per punire illeciti amministrativi, ma applica (quasi) sempre la cosiddetta "Geldbuße". Dopo aver brevemente definito il termine *Geldbuße* e soprattutto averne delimitato la portata rispetto ad altri tipi di sanzioni pecuniarie, per esempio quelle previste a seguito di reato penale (2.1), verrà presentata la procedura per l'inflizione della sanzione pecuniaria amministrativa (2.2). Infine sarà brevemente elencato l'ammontare delle sanzioni previste per il divieto di sosta (2.3).

2.1. Definizione del termine

Analogamente a quanto succede in Italia, anche nell'ordinamento tedesco regna una certa confusione riguardo l'uso dei termini in materia di sanzioni pecuniarie. Nel linguaggio colloquiale si usano quindi spesso espressioni non presenti nella legge o addirittura, come avviene in italiano per il termine "multa", espressioni che nel linguaggio giuridico hanno un altro significato. La confusione è alimentata innanzitutto dal fatto che in tedesco non esiste un termine che inglobi tutti i tipi di sanzioni statali pecuniarie. Come primo passo è quindi necessario distinguere la diversa natura delle sanzioni, per esempio se si tratti di sanzioni penali o amministrative.

Nel quotidiano, le sanzioni rilevanti per il presente articolo, ovvero quelle dovute ad infrazioni (leggere) del Codice della Strada, vengono comunemente chiamate "*Strafzettel*" (la cui traduzione letterale è "foglietto della pena", che designa metonimicamente il foglietto lasciato sul vetro anteriore dell'auto, ovvero l'avviso di

violazione) o anche “*Parkknöllchen*” (stesso significato, limitato alle SAP per divieto di sosta). Tali termini non appartengono al linguaggio legale, in cui la sanzione amministrativa pecuniaria viene chiamata *Geldbuße* (letteralmente “penitenza/ammenda pecuniaria”), cf. § 1 dell’*Ordnungswidrigkeitengesetz* (OWiG: Codice degli Illeciti Amministrativi). Non aiuta a chiarire le cose il fatto che invece di *Geldbuße* si possa ugualmente usare il termine “*Bußgeld*”, che è una sua inversione grammaticale, a partire dal quale sono generate tutte le parole composte che includono il termine SAP: per esempio la notifica della SAP si chiama “*Bußgeldbescheid*” (§ 65, OWiG) e il catalogo delle SAP “*Bußgeldkatalog*”.

Una volta determinato che il termine rilevante per questo articolo è comunque *Geldbuße*, è opportuno spiegarne la differenza dalle altre sanzioni pecuniarie esistenti nell’ordinamento giuridico tedesco.

La *Geldbuße*, regolata nel già citato Codice degli Illeciti, è di natura amministrativa. La si applica dunque solamente per sanzionare le “*Ordnungswidrigkeiten*”, che a livello di gravità sono un gradino sotto le “*Straftaten*”, ovvero i reati penali. Per questi ultimi la sanzione pecuniaria prevista è la “*Geldstrafe*” (pena pecuniaria), indipendentemente dal fatto che si tratti di “*Verbrechen*” (delitti, ovvero reati con pena minima prevista di un anno) o di “*Vergehen*” (contravvenzioni, tutti gli altri reati penali). In Germania non esiste quindi la distinzione tra tipi di reati prevista nel Codice Penale italiano, in cui si distingue tra multe e ammende.

Le differenze tra *Geldbuße* e *Geldstrafe* non si limitano alla natura giuridica; esistono differenze anche a livello di procedura, nel metodo di calcolo, nei tetti minimi e massimi e, infine, nell’esecuzione.

2.2. La *Geldbuße* (la SAP)

La base per l’applicazione di una sanzione è dunque l’OWiG, che nel suo § 1 definisce il concetto di illecito amministrativo, usando come criterio la sanzione prevista dalla norma che viene violata: se la sanzione in causa è la *Geldbuße*, l’azione che integra la fattispecie è una *Ordnungswidrigkeit*.

L’OWiG non contiene una lista di illeciti amministrativi, ma regola solamente l’applicazione di questo tipo di sanzioni. Le fattispecie di illeciti si trovano in altre leggi, per esempio nello “*Straßenverkehrsgesetz*” (StVG, Legge relativa ai trasporti su Strada). L’OWiG si applica sia alle leggi federali, che a quelle dei Länder.

Oltre alla *Geldbuße*, che è la sanzione più comune, l’OWiG prevede anche la possibilità di comminare una “*Verwarnung*” (diffida) o un “*Verwarnungsgeld*” (diffida pecuniaria), §§ 56 et. seq., applicabili a illeciti più lievi. Quest’ultimo non si differenzia dalla *Geldbuße*, se non appunto nell’ammontare della somma dovuta, che in genere è inferiore.

2.3.1. L’ammontare della *Geldbuße*

Il § 17, OWiG, regola l’ammontare della sanzione amministrativa pecuniaria. Il primo comma stabilisce che la *Geldbuße* consiste nel pagamento di una somma non inferiore ad euro cinque e, se la norma in causa non determina diversamente, non superiore ad euro mille.⁴⁰ Il non definire un tetto massimo per tutte le *Geldbußen*, lasciando aperta la possibilità di infliggere sanzioni più alte, si giustifica con la *ratio* del terzo e quarto comma della medesima disposizione. Il § 17, comma 3, chiarisce che l’ammontare della pena in concreto si basa sulla rilevanza dell’infrazione e la responsabilità individuale del colpevole. Anche la situazione economica di quest’ultimo viene presa in considerazione, fat-

⁴⁰ Per i delitti stradali il limite è di 2000 €, cf. § 24 II StVG, a meno di eccezioni espressamente specificate.

ta eccezione per le sanzioni più basse, in cui di regola non viene considerata.⁴¹

Ai sensi del § 17, comma 4, la *Geldbuße* deve essere superiore al vantaggio economico ricavato da chi ha infranto la legge.⁴² Se per ottenere ciò il tetto massimo della sanzione - previsto dal primo comma o definito nella norma specifica - non è sufficiente, lo si può superare.⁴³

Questi principi si riflettono nella “*Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbotes wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Bußgeldkatalog-Verordnung - BKatV)*”,⁴⁴ comunemente chiamato *Bußgeldkatalog* (catalogo delle sanzioni amministrative pecuniarie), che dà applicazione a quanto previsto dalla legge in materia di diffide e di sanzioni pecuniarie per una serie di illeciti riguardanti infrazioni del codice stradale.⁴⁵

⁴¹ Manca ancora, tuttavia, una linea giurisprudenziale chiara su quali siano i parametri oggettivamente rilevanti perché la situazione economica del soggetto sanzionato debba essere presa in considerazione, come viene fatto notare da: B. Krenberger, *Die Höhe der Geldbuße nach § 17 OWiG - Grundlagen und neuere Rechtsprechung*, ZfS 2015, p. 65.

⁴² Sul questo concetto, cd. “*Gewinnabschöpfung*”, vedi: C. Krumm, *Gewinnabschöpfung durch Geldbuße*, NJW 2011, p. 196.

⁴³ Per maggiori informazioni sull’ammontare della SAP per illeciti stradali cf. R. Gübner, *Geldbuße, Bemessung*, in *Handbuch für das straßenverkehrsrechtliche OWi-Verfahren*, Detlef Burhoff (ed.), quarta edizione, ZAP Verlag 2015, p. 587-590.

⁴⁴ BGBl. I 2013, 500 – 540, consultabile presso: http://www.gesetze-im-internet.de/bkatv_2013/index.html. Il catalogo vero e proprio è presente nella prima Appendice.

⁴⁵ Per altri tipi di SAP esistono “cataloghi” o quantomeno linee direttrici analoghe, vedi ad esempio quelle del Bundeskartellamt (l’autorità della concorrenza) riguardo le SAP che possono venire inflitte da loro: “*Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren*”, disponibile presso <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bekanntmachung%20-%20Bu%C3%9Fgeldleitlinien-lu->

2.3.2. La procedura

In via ordinaria la procedura per applicare una sanzione amministrativa pecuniaria è il “*Bußgeldverfahren*”, disciplinato nei §§ 35 et seq., OWiG. Il § 35, comma 1, chiarisce che è l’autorità amministrativa, e non quella penale, ad essere responsabile per lo svolgimento di questa procedura, a meno che la legge non preveda espressamente casi eccezionali in cui la *Geldbuße* debba essere inflitta dalla procura o da un giudice.⁴⁶ La *Geldbuße* può infatti essere inflitta nell’ambito di uno “*Strafverfahren*” (procedimento penale), in cui è quindi l’autorità giudiziaria (giudice) su richiesta della procura che determina la sanzione, cf. §§ 81 et seq., OWiG. Quest’ultimo aspetto, non avendo di fatto rilevanza per la sanzione amministrativa pecuniaria relativa a una violazione del divieto di sosta, non verrà approfondito nel presente testo.

2.3.2.1. Bußgeldverfahren (Procedura della SAP)

2.3.2.2. I § 36 e § 37, OWiG, regolano la competenza, rispettivamente materiale e locale, degli uffici amministrativi.

Fondamentale è inoltre il § 46, OWiG, che nel primo comma chiarisce che - salvo espressa previsione in senso contrario nell’OWiG - per il *Bußgeldverfahren* si applicano le stesse norme che valgono per la procedura penale. Questo giustifica la prassi corrente per cui ci si riferisce al diritto degli illeciti amministrativi come il “fratello minore” del diritto penale.⁴⁷

Nel secondo comma viene invece chiarito che l’autorità amministrativa ha, sempre salvo eccezioni previste dalla legge, gli stessi poteri che spettano alla procura nel procedimento penale.

[ni%202013.pdf;jsessionid=80CCECDC188B6DAFE5C6B18F969ABAF2.1_cid362?_blob=publicationFile&v=5](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bekanntmachung%20-%20Bu%C3%9Fgeldleitlinien-lu-ni%202013.pdf;jsessionid=80CCECDC188B6DAFE5C6B18F969ABAF2.1_cid362?_blob=publicationFile&v=5)

⁴⁶ Per le diverse competenze nell’ambito dell’indagine e dell’inflizione stessa della SAP cf. W. Kay e C. Keller, *Bußgeldverfahren*, Kohlhammer 2016, p. 24 -32.

⁴⁷ M. Böttcher, Harald Wilhelm, *Ordnungswidrigkeitenrecht für Verwaltungsbehörden*, seconda edizione, FHVR Hof 2012, p. 6

Il restante paragrafo specifica poi le principali differenze rispetto al procedimento penale, ovvero elenca le eccezioni più significative alle regole dei primi due commi.

Anche il paragrafo seguente, il § 47, OWiG, contiene un'importante eccezione, ovvero attribuisce all'autorità amministrativa il potere discrezionale di decidere se perseguire o meno un illecito. Nel procedimento penale la procura ha invece l'obbligo di perseguire tutti i reati di cui viene a conoscenza.

2.3.2.3. "Bußgeldbescheid" (Avviso della SAP)

Il *Bußgeldverfahren* si conclude normalmente, nei casi in cui l'autorità competente ritenga che sia stato commesso un illecito amministrativo, con un "Bußgeldbescheid" (l'avviso della SAP) nei confronti del responsabile, cf. § 65, OWiG. Il § 66 poi chiarisce quale contenuto debba avere il *Bescheid*, ad esempio l'eventuale inflizione di una SAP (§ 66, comma 1, Nr. 5, OWiG) e come ci si può difendere (§ 66, comma 2, OWiG).

2.3.2.4. "Einspruch" (ricorso) e "Gerichtsverfahren" (procedura giudiziale)

La persona colpita dal *Bußgeldbescheid* ha due settimane, dal momento della notifica, per presentare un "Einspruch", ovvero per fare ricorso, cf. § 67, OWiG. Il ricorso va presentato presso l'autorità che ha emesso la sanzione che si vuole impugnare, visto che, conformemente al § 69, comma 2, l'organo che l'ha emessa ha la facoltà di cambiare la propria decisione, nell'ambito del cosiddetto "*Zwischenverfahren*" (procedimento intermedio).⁴⁸

Qualora l'autorità amministrativa sia convinta della legittimità della propria decisione, eventualmente anche dopo ulteriori indagini, e non voglia quindi cambiarla, inoltra il fascicolo alla procura (§ 69, comma 3, OWiG), la quale ha fa-

coltà di decidere se confermare la decisione dell'autorità amministrativa, e in tal caso inoltra a sua volta gli atti al giudice, oppure se rinunciare alla sanzione. Vale quindi la pena di sottolineare che non è l'autorità che ha inflitto la SAP che la difende davanti al giudice, bensì la procura. Il tribunale competente viene definito nel § 68, OWiG, ed è l'*Amtsgericht*, l'istanza più bassa dei tribunali ordinari. Non sono quindi i tribunali amministrativi ad essere competenti, bensì quelli ordinari, in un'attribuzione di competenza giustificata dal fatto che la procedura è analoga a quella del processo penale, e non a quella del processo amministrativo, conformemente a quanto stabilito nei §§ 71 et seq., OWiG, che regolano lo svolgimento del processo.⁴⁹

Contro la decisione dell'*Amtsgericht* si può, entro una settimana, presentare un "*Rechtsbeschwerde*" (ricorso in appello), qualora le condizioni elencate nel § 79, OWiG, siano riempite. Il limite più rilevante, enunciato nel § 79, comma 1, Nr. 1, OWiG, è la non ammissibilità, salvo alcuni casi eccezionali, della *Rechtsbeschwerde*, per SAP inferiori ai 250€. Il tribunale competente in questo caso è l'*Oberlandesgericht*, l'istanza più alta a livello regionale.

2.3.2.5. Costi

L'*Einspruch*, ovvero la presentazione del primo ricorso, di per sé non comporta costi (tralasciando quelli eventualmente dovuti alla consultazione di un avvocato, che tuttavia non è indispensabile, visto che il ricorso può essere presentato autonomamente dall'individuo colpito dalla SAP).⁵⁰ Nel caso in cui però il giudice

⁴⁸ Per una descrizione dettagliata del cosiddetto *Zwischenverfahren* cf. R. Wieser, *Handbuch des Bußgeldverfahrens*, settima edizione, Boorberg, 2014, p. 553 – 620.

⁴⁹ Sul sovraccarico dei tribunali competenti (non di rado un giudice ha dalle 15 alle 20 udienze quotidiane) e sui problemi da esso risultanti cf. I. E. Fromm, „Standardisierung“ Vorbereitung der Hauptverhandlung durch den Bußgeldrichter, NJW 2012, p. 2939.

⁵⁰ Sul ruolo e la necessità di un avvocato nell'ambito di un *Bußgeldverfahren* e seguente processo giudiziale: D. Bu-

dia ragione all'autorità pubblica, l'interessato deve sostenere le spese giudiziali, che sono proporzionali all'ammontare della SAP. Nel caso contrario, ovvero in caso di vittoria dell'individuo colpito dalla SAP, è invece lo Stato che supporta i costi, sia giudiziali sia legali.

2.3.2.6. Tempistica

La durata del processo dipende da diversi fattori. In caso di ricorso, per esempio, il giudice può decidere anche senza udienza, al fine di velocizzare la decisione. Altro fattore determinante è il luogo in cui viene svolto il processo, visto che i tempi di svolgimento delle procedure da parte delle amministrazioni pubbliche e dei tribunali varia molto da Land a Land. Nel 2014, la media nazionale per i processi giudiziari di primo grado nell'ambito di un *Bußgeldverfahren* è stata di 2,8 mesi.⁵¹

E' infine opportuno menzionare il fatto che, di regola, l'illecito amministrativo dovuto ad infrazioni del Codice della Strada cade in prescrizione dopo 3 mesi, § 26, comma 3, StVG.

2.3. Divieto di sosta

Come già premesso nell'introduzione, il processo sopradescritto si applica senza eccezioni alla SAP dovuta al divieto di sosta, anche nei casi in cui, come avviene di solito, non venga inflitta una *Geldbuße*, bensì un *Verwarnungsgeld*: la procedura è la stessa.⁵²

rhoff, *Pflichtverteidigung im OWI-Verfahren*, in *Handbuch für das (...)*, cit., p. 1005 et. seq.

⁵¹ Questo dato (p.46), così come i principali numeri statistici sul processo penale in Germania, inclusa la durata, possono essere consultati sul sito dello Statistisches Bundesamt (equivalente dell'ISTAT), presso questo link: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Strafgerichte2100230147004.pdf?__blob=publicationFile

⁵² Da notare inoltre la supremazia degli „illeciti stradali”, visto che il 95% delle procedure per illecito amministrativo sono dovute ad infrazioni stradali, : C. Herrle, *Verjäh-*

Le diverse sanzioni previste per i diversi tipi di illecito legati al parcheggio e alla sosta vietata, regolate nel § 12 della *Straßenverkehrsordnung* (StVO: Codice della Strada), sono specificate nel sopracitato *Bußgeldkatalog*, dal Nr. 51 in poi (sottotitolo "*Halten und Parken*").⁵³

A titolo esemplificativo si può menzionare la sosta in doppia fila (15€, che diventano 20€ se la sosta illegale reca disturbo, rallentando ad esempio il flusso di traffico), il parcheggio su marciapiede dove ciò non è permesso (20€, 30€ se si reca disturbo); il superamento del limite temporale massimo di parcheggio (10€ nei primi 30 minuti, 15€ fino ad un'ora, 20€ per due ore, 25€ fino a tre ore e 30€ se oltre tre ore).

3. Conclusioni

Questa analisi comparata non permette in alcun modo di esprimere un giudizio globale sui due sistemi nella loro interezza, poiché, ben inteso, si parla di due Stati estremamente diversi tra loro sotto il profilo dell'organizzazione istituzionale (l'uno federale, l'altro regionale) e pertanto anche sotto il profilo dell'amministrazione della giustizia. D'altro canto, una valutazione comparativa così ambiziosa non potrebbe certamente esser sviluppata in merito a una questione 'minore' dell'ordinamento come è certamente la SAP.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare che l'esame parallelo di un ricorso specifico, come quello della impugnazione di una sanzione amministrativa pecuniaria per divieto di sosta, mette in luce come vari aspetti di cui occorre tener conto (in particolare tempi e costi del ricorso), facciano apparire più consigliabile percorrere la via del ricorso se si viene sanzionati ... a Berlino piuttosto che a Roma!

rung bei Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr, disponibile su: http://www.anwalt.de/rechtstipps/verjaehrung-bei-ordnungswidrigkeiten-im-strassenverkehr_026369.html

⁵³ Sul *Bußgeldkatalog* e in particolare sull'obbligo per le autorità di seguirlo R. Gübner, *Geldbuße, Regelbuße* in *Handbuch für das (...)*, cit., p. 590.

Innanzitutto è da notare il fatto che in Germania l'ammontare delle sanzioni pecuniarie previste per il divieto di sosta è nettamente inferiore rispetto all'Italia. Dal momento che tale differenza assoluta viene confermata anche in termini relativi, perché il costo della vita nei due Paesi è paragonabile, si può concludere che il divieto di sosta viene punito meno severamente in Germania che in Italia. Questo dato può sorprendere, soprattutto se si considera che in genere nelle città tedesche si hanno meno problemi di parcheggio che nelle città italiane, e quindi la relativa violazione è meno comune. In effetti, poiché molti centri abitati furono distrutti durante la Seconda Guerra Mondiale, e successivamente ricostruiti pensando alle moderne esigenze urbanistiche, essi sono in generale più a "misura di auto" dei centri storici italiani; inoltre l'efficienza dei trasporti pubblici fa sì che in Germania l'alternativa all'utilizzo del proprio mezzo di trasporto per gli spostamenti urbani sia mediamente molto più valida che in Italia.

E' altresì da rilevare, da un punto di vista strettamente tecnico, il fatto che la normativa italiana sia più specifica e dettagliata di quella tede-

sca. In Germania esiste un codice che definisce e regola la procedura per qualsiasi tipo di illecito amministrativo, per cui le procedure da applicare sono di regola le stesse sia che si tratti di una SAP per divieto di sosta da 10€, sia che si tratti di una SAP da 3.250.000 € inflitta dalla Bafin - *Bundesanstalt Für Finanzdienstleistungsaufsicht* (l'equivalente tedesco della Consob).

Ancora più rilevanti sono però altri due aspetti. In primo luogo va osservato il fatto che presentare un ricorso in Germania non comporta alcun tipo di costo aggiuntivo. In secondo luogo non si può non notare che i tempi di esame del ricorso sono nettamente più brevi che in Italia. Questi due fattori sono fondamentali per garantire al cittadino la possibilità ottimale di difendersi contro provvedimenti statali che reputi ingiusti. Il confronto con l'Italia conforta la tesi di chi sostiene che precisamente questi due aspetti, l'uno di legislazione, l'altro di tempi procedurali, possono e devono essere corretti, al fine di garantire al cittadino il pieno esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto di difesa e quello di azione contro gli atti della pubblica amministrazione