



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



L'ART. 650 C.P.: RATIO, FINALITÀ ED APPLICAZIONE CONCRETA ALLA LUCE DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

Il contributo analizza gli elementi costitutivi, alla luce della recente giurisprudenza di legittimità, dell'art. 650 c.p., tipico esempio di norma penale in bianco, che sanziona l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità.

di **Francesco Martin**
IUS/17 - DIRITTO PENALE
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Sabato 21 Marzo 2020

Sommario: 1. Brevi cenni sui delitti e le contravvenzioni. - 2. Sull'art. 650 c.p.: elementi costitutivi e interessi tutelati. - 3. La sanzione.

1. Brevi cenni sui delitti e le contravvenzioni.

Come noto il codice penale italiano, all'art. 39 c.p., effettua una primaria divisione dei reati tra i delitti e le contravvenzioni: i primi sono puniti con l'ergastolo, la reclusione e la multa mentre le seconde con l'arresto e l'ammenda. Tale suddivisione poi è stata determinata dall'assorbimento nel diritto penale di fatti che in precedenza costituivano solamente degli illeciti amministrativi. Si tratta di una differenza fondamentale che trova il suo fondamento nella differenziazione della sanzione penale, in ragione della gravità e del disvalore della condotta posta in essere dal soggetto agente, ma altresì per le profonde differenze che investono, oltre alle pene principali e accessorie, anche l'elemento soggettivo, il tentativo, la prescrizione l'oblazione e le misure di sicurezza^[1].

Per quanto attiene l'elemento soggettivo infatti, l'art. 42, II comma, c.p. recita che: "ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa". Tale disposizione deve essere interpretata nel senso che occorre non solo la suitas della condotta, ma il concorso del dolo o della colpa che devono essere accertati in concreto e in tutti i casi. In sostanza, per quanto attiene ai delitti, il dolo è titolo normale d'imputazione, salvo che il legislatore abbia espressamente stabilito diversamente mentre, nelle contravvenzioni anche la colpa è titolo di imputazione. Permangono profonde differenze anche per quanto attiene alla pena e conseguentemente il termine di prescrizione; il delitti infatti sono punite con una pena non inferiore a sei anni di reclusione mentre le contravvenzioni non inferiore a quattro.

Sull'art. 650 c.p.: elementi costitutivi e interessi tutelati.

Effettuata questa breve ma necessaria premessa circa la differenza sussistente all'interno dell'ordinamento penale, è ora opportuno analizzare l'art. 650 c.p., recentemente balzato agli onori della cronaca. Tradizionalmente si ritiene che l'art. 650 c.p. costituisca uno degli esempi più emblematici di norma penale in bianco. Per norma penale in bianco va inteso un tipo di disposizione connotato da un precetto genericamente formulato e da completare quindi mediante l'intervento di altre fonti (quali, ad esempio, i regolamenti o i provvedimenti amministrativi), ovvero del tutto assente e contenuto pertanto in altre norme di grado pari o inferiore. In tali norme, quindi, la sanzione è determinata, mentre il precetto ha carattere generico.

La teoria della norma penale in bianco oscilla tra due opposte tesi: la prima, quella della

norma senza precetto, che si ricollega alla concezione sanzionatoria del diritto penale (Hobbes e Rousseau) e che, quindi, consentirebbe solo le sanzioni di precetti stabiliti da altri rami del diritto e la seconda, quella della norma dal precetto completo, che si riallaccia alla concezione costitutiva del diritto penale. In realtà, si deve affermare che le norme penali in bianco costituiscono un'autonoma categoria di norme fornite di un precetto generico che si esaurisce nella mera enunciazione di un obbligo di ubbidienza, senza alcuna indicazione delle condotte da rispettare. Affinché, quindi, possa divenire attuale è necessaria l'integrazione da parte di altri atti normativi di rango secondario^[2].

Circa la compatibilità della tecnica legislativa in questione con il principio della riserva di legge, in generale, oggi tende a prevalere una soluzione intermedia, secondo la quale è necessario che la legge individui l'interesse tutelato, i caratteri, i presupposti, il contenuto e i limiti dell'atto normativo di grado inferiore alla cui trasgressione è collegata la sanzione penale. Tale posizione è stata sostenuta peraltro dalla stessa Corte Costituzionale, per la quale la norma di cui all'art. 650 c.p. è stata considerata compatibile con il principio della riserva di legge sul rilievo che la materialità della contravvenzione è descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi^[3].

La disposizione ex art. 650 c.p. punisce colui che non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia, sicurezza, ordine pubblico e igiene. Soggetto attivo è il destinatario del provvedimento emanato che potendo ottemperarvi non vi abbia adempiuto; in tal senso la nozione di soggetto è ampia e ricomprende non solo la persona fisica, ma anche quella giuridica. Affinché possa configurarsi il reato di cui all'art. 650 c.p. occorre che vi sia l'inosservanza di uno specifico ordine impartito ad un soggetto determinato, in occasione di circostanze che facciano ritenere necessario che quel soggetto realizzi una determinata e precisa condotta, ovvero, si astenga da realizzarla. Il mancato rispetto deve, poi, riguardare un provvedimento adottato in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna specifica previsione normativa che comporti una specifica ed autonoma sanzione. Per quanto attiene alla nozione di provvedimento legalmente dato deve intendersi l'estrinsecazione di una potestà amministrativa volta ad incidere direttamente su situazioni soggettive con forza innovativa.

La condotta del soggetto agente necessaria affinché sia integrato il reato de quo deve esplicarsi in una violazione concernente il contenuto essenziale del provvedimento, mentre risulta penalmente irrilevante una condotta di scarso rilievo che violi solamente una modalità esecuzione del provvedimento qualora il soggetto attivo abbia concretamente manifestato l'intenzione di volere adempiere all'ordine legalmente impartito dall'autorità. Conseguentemente devono ritenersi esclusi quei provvedimenti che non incidono su situazioni soggettive attive o passive e determinano la modificazione definitiva non di singoli rapporti, ma dell'ordinamento giuridico perché costituiscono vere

e proprie fonti del diritto. La contravvenzione di cui all'art. 650 c.p. non è configurabile nel caso di violazione di norme giuridiche generali o astratte, in quanto la sfera di operatività si riferisce ai provvedimenti impositivi di un determinato comportamento attivo o omissivo, i quali vengano rivolti ad un soggetto o ad una cerchia di soggetti ben determinati o determinabili. Inoltre, la norma non si configura nel caso in cui la violazione dell'obbligo o del divieto imposto sia già prevista da una fonte normativa generale e trovi autonoma e specifica sanzione da parte dell'ordinamento.

In tal senso, infatti, l'art. 650 c.p. ha natura sussidiaria, trovando applicazione solamente quando l'inosservanza del provvedimento dell'autorità non sia sanzionata da alcuna norma penale o processuale ovvero amministrativa. Al fine del giudizio di responsabilità il Giudice è tenuto a verificare preventivamente la legalità sostanziale e formale del provvedimento che si assume essere violato sotto i tre profili tradizionali della violazione di legge, dell'eccesso di potere e dell'incompetenza. Conseguentemente, qualora sussista il difetto del presupposto di legittimità, sotto uno dei profili summenzionati, l'inosservanza del provvedimento non integra il reato ex art. 650 c.p.

Il potere dell'organo giudicante inerente alla verifica della legittimità dell'atto amministrativo si estende a tutti i profili attinenti alla competenza, all'osservanza della legge e all'eccesso di o sviamento di potere. Per la configurabilità del reato è, quindi, necessario l'accertamento dell'esistenza dei presupposti dell'obbligo intimato sia sotto il profilo del coinvolgimento o interesse dell'intimato nel fatto lesivo, sia sotto quello della sussistenza di prestare l'attività imposta. Per quanto attiene all'elemento soggettivo, come per tutte le contravvenzioni, è necessaria solamente la mera colpa.

Ad una attenta analisi il termine "indebitamente" induce a ritenere che, per l'integrazione del reato, sia sufficiente una forma di intenzionalità che deve presiedere l'omissione e che rende evidente che l'agente si sia reso conto di non osservare l'ordine impartito. Occorre, dunque, che i provvedimenti emanati siano adeguatamente motivati in modo tale da consentire al cittadino di comprendere il comando impartito e di rispettarlo astenendosi dal realizzare quei comportamenti che il provvedimento mira ad impedire. Proprio in tal senso, il requisito della comunicazione del provvedimento ai soggetti destinatari sussiste quanto tali atti siano comunicati con qualsiasi mezzo, elettronico, multimediale o cartaceo idoneo a raggiungere la collettività. Se difatti è vero che per vincolare i cittadini al rispetto degli atti amministrativi questi debbono essere portati a loro cognizione, è anche vero che non è necessario che la pubblicazione avvenga nelle medesime forme previste per le leggi e i regolamenti.

Difettando una disposizione al riguardo deve ritenersi idoneo a portare a conoscenza dei cittadini qualsiasi strumento che abbia tale fine e scopo a seconda del periodo

storico. Come in precedenza esposto, il provvedimento deve essere stato emesso per ragioni di giustizia, sicurezza, ordine pubblico o igiene nell'interesse di tutti i cittadini e non del singolo. Per quanto attiene, in particolare, ai provvedimenti di giustizia, questi possono avere come presupposto solamente gli atti oggettivamente amministrativi che hanno come contenuto l'esercizio della potestà amministrativa, destinata ad operare nei rapporti esterni all'attività propria del Giudice. I provvedimenti del Giudice infatti (sentenze, ordinanze o decreti) riguardano sempre un interesse particolare e quindi non possono trovare sanzione nell'art. 650 c.p. il cui oggetto di tutela è l'interesse generale. Il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità è costituito dall'inosservanza di ogni ordine o provvedimento legalmente dato, cioè previsto o consentito da una norma giuridica per e ragioni già illustrate.

Le ragioni di giustizia vanno, poi, identificate con tutti i motivi riferibili non solo all'attività giurisdizionale svolta dai giudici, ma anche all'attuazione del diritto obiettivo ad opera del Pubblico Ministero o della Polizia giudiziaria. In tema di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, quando il termine per l'osservanza dell'ordine non è stabilito, occorre distinguere i casi in cui questo sia desumibile oggettivamente per implicito dai casi in cui il provvedimento può essere osservato entro un certo tempo inerente alle particolari circostanze e contingenze. Nella prima ipotesi il reato deve ritenersi consumato non appena il soggetto, ricevuto l'ordine, non l'osservi mentre, nella seconda, la consumazione può dirsi avvenuta solo quando si sia concretizzata quella situazione che impedisce l'utile osservanza del provvedimento. Le ragioni di giustizia, poi, non si esauriscono in quelle attinenti allo svolgimento dell'attività giurisdizionale, ma riguardano anche l'attività di accertamento dell'osservanza del diritto obiettivo, mentre le ragioni di sicurezza pubblica attengono all'attività di polizia le quali ampliano la portata delle ragioni di giustizia.

Sul punto la Corte di Cassazione^[4] ha avuto modo di specificare che: "Per provvedimento dato per "ragione di giustizia" deve poi intendersi qualunque provvedimento od ordine, autorizzato da una norma giuridica per la pronta attuazione del diritto obiettivo e diretto a rendere possibile o più agevole l'attività del giudice, del pubblico ministero, degli ufficiali di polizia giudiziaria, mentre per "ragioni di sicurezza pubblica" devono intendersi tutti i provvedimenti ovvero gli ordini amministrativi autorizzati da una norma giuridica a tutela della sicurezza collettiva, intesa come preventiva eliminazione di situazioni pericolose per i consociati. La ragione di giustizia si esaurisce con la emanazione del provvedimento di uno degli organi in precedenza indicati e non comprende gli atti che altri soggetti sono tenuti eventualmente ad adottare in esecuzione del provvedimento dato per questi fini".

Il reato di cui all'art. 650 c.p. integra un reato istantaneo e si realizza nel momento stesso della scadenza del termine di adempimento, senza che l'ordine sia osservato. Da tale momento decorre il termine di prescrizione del reato e dell'eventuale protrarsi della

condotta illecita. Il Giudice può tenere conto solamente se oggetto di una ulteriore contestazione ad opera dell'organo inquirente. Qualora non vi sia l'indicazione di un termine questo non rende inefficace o illegale il provvedimento. Difatti, sia che s'imponga un obbligo di fare sia che si imponga l'obbligo di astenersi dal fare, indipendentemente dall'indicazione di un termine, il soggetto dovrà conformare la sua condotta al comando rispetto al quale - in caso di inottemperanza - la consumazione del reato di natura omissiva permanente inizierà a decorrere dall'inutile scadenza del termine prefissato dall'autorità e, in difetto di questo, dalla scadenza di quel termine entro il quale ragionevolmente il destinatario sarebbe stato in grado di obbedire secondo una valutazione discrezionale del giudice.

Conseguentemente, non solo la mancanza di un termine per adempiere non elide la legalità di un provvedimento, ma anche trattandosi di un provvedimento emanato per ordine pubblico, deve essere osservato immediatamente e senza giustificato ritardo. In tale ipotesi la mancata osservanza del provvedimento integra la fattispecie di cui all'art. 650 c.p. essendo conforme alla situazione presupposta da tale disposizione, tanto più se vi è stato un esplicito sollecito da parte dell'autorità e se il soggetto non ha, seppure tardivamente, adempiuto all'ordine.

Da ultimo poi con una recente pronuncia i giudici di legittimità^[5] hanno stabilito che: "...l'inosservanza di provvedimenti dell'autorità integra la contravvenzione previsto dall'art. 650 c.p. solo ove si tratti di provvedimenti contingibili ed urgenti, adottati in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna specifica ipotesi normativa, restando estranea alla sfera di applicazione di tale norma l'inottemperanza ad ordinanze volte a dare applicazione a leggi o regolamenti, posto che l'omissione, in tal caso, viene sanzionata in via amministrativa da specifiche norme del settore...".

Per quanto riguarda la persona offesa del reato questa è da individuarsi nella collettività nel cui interesse l'ordine deve essere adempiuto mentre il soggetto privato che lamenti di aver subito un pregiudizio dall'inosservanza del provvedimento può assumere il ruolo di soggetto danneggiato.

3. La sanzione.

Come tutte le norme penali anche la violazione dell'art. 650 c.p. comporta l'erogazione di una sanzione da parte dello Stato. L'inosservanza di un provvedimento dell'autorità è, infatti, punito con **l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a 206 euro**. Per le contravvenzioni non è previsto l'arresto in flagranza quale misura pre-cautelare per cui una volta accertata la violazione, le Forze dell'Ordine operanti provvederanno a segnalare la notizia di reato alla Procura della Repubblica competente per territorio. Pare, infine,

utile ricordare che, seppure la pena si possa esplicitare nel pagamento di una somma di denaro (appunto, l'ammenda), **non si tratta di una sanzione amministrativa (come quella elevata in caso di violazione delle norme del C.d.S.), bensì a tutti gli effetti di una sanzione penale** che, quindi, è idonea ad essere iscritta nel casellario giudiziario. La presenza di una condanna passata in giudicato comporterà una serie di preclusioni in tutti i casi in cui è richiesta, dalla parte pubblica o privata, la presentazione del casellario; il soggetto, ad esempio, potrà vedersi negata l'iscrizione ad un albo professionale o la partecipazione ai concorsi pubblici.

Note e riferimenti bibliografici

[1] MANTOVANI F., Diritto penale parte generale, Cedam, Padova, 2017. [2] MANTOVANI F., Op.cit.. [3] LISENA F., Sulla configurabilità del reato di cui all'art. 650 c.p., in NelDiritto, Maggio, 2012. [4] Cass.pen., sez. I., 07.02.13, n. 11049. [5] Cass.pen., sez. III, 21.02.18, n. 20417.
