

BASILE Fabio, *Commento all'art. 650*, in DOLCINI-MARINUCCI (a cura di), *Codice penale commentato*, vol. III, III ed., IPSOA, Milano, 2011, pagg. 6614-6647

## LIBRO TERZO DELLE CONTRAVVENZIONI IN PARTICOLARE

### TITOLO I DELLE CONTRAVVENZIONI DI POLIZIA

#### CAPO I

Delle contravvenzioni concernenti la polizia di sicurezza

#### Sezione I

*Delle contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica*

#### § 1

Delle contravvenzioni concernenti l'inosservanza dei provvedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose e pericolose

### **650 Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità**

**[1] Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206<sup>(1)</sup>.**

(1) Importo elevato dall'art. 113, l. 24 novembre 1981, n. 689.

**SOMMARIO:** I. La contravvenzione di inosservanza dei provvedimenti e il principio di legalità (art. 25 co. 2 Cost.): l'equivoca qualificazione dell'art. 650 come "legge penale in bianco" - II. (Segue) compatibilità dell'art. 650 con la riserva di legge in materia penale - III. (Segue) incompatibilità dell'art. 650 con il principio di precisione - IV. Bene giuridico - V. Provvedimento: nozione - VI. (Segue) forma, comunicazione, motivazione del provvedimento - VII. (Segue) conformità alla legge, sindacabilità, "disapplicazione" del provvedimento - VIII. (Segue) conformità a Costituzione del provvedimento e della legge sulla cui base il provvedimento è stato emanato - IX. Inosservanza del provvedimento, in particolare in caso di presenza/assenza di un termine - X. Autorità - XI. Soggetto attivo - XII. Ragione di giustizia - XIII. (Segue) provvedimenti relativi a misure cautelari, di prevenzione, di sicurezza e alternative alla detenzione - XIV. Ragione di sicurezza pubblica - XV. Ragione d'ordine pubblico - XVI. Ragione d'igiene - XVII. Consumazione; reato permanente/istantaneo - XVIII. Le vicende successive alla

consumazione del reato: annullamento, revoca, convalida e modifica del provvedimento - XIX. (Segue) modificazione delle norme che disciplinano il provvedimento - XX. Elemento soggettivo - XXI. (Segue) errore o ignoranza relativi al provvedimento - XXII. Rapporti con altri illeciti - XXIII. (Segue) rapporti con l'art. 15 t.u.l.p.s. e con la legislazione sugli stranieri - XXIV. Ulteriori questioni di legittimità costituzionale: il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) - XXV. Casistica.

## **I. La contravvenzione di inosservanza dei provvedimenti e il principio di legalità (art. 25 co. 2 Cost.): l'equivoca qualificazione dell'art. 650 come “legge penale in bianco”**

### **1**

Da sempre assai controversi e problematici sono i rapporti dell'art. 650 – norma di frequentissima applicazione giurisprudenziale – con il **principio di legalità** (art. 25 co. 2 Cost.) per quanto concerne, da un lato, la **riserva di legge in materia penale** (qui rileva, in particolare, la natura della relazione tra la legge penale e gli atti sublegislativi del potere esecutivo) e, dall'altro, il **principio di precisione** (vale a dire l'esigenza che il legislatore descriva il reato in termini chiari, precisi e tassativi). Si noti preliminarmente che riserva di legge e principio di precisione mirano entrambi a salvaguardare il monopolio della legge nella scelta dei fatti da incriminare; tuttavia, mentre la riserva di legge (che attiene alla *fonte di produzione* della norma penale) appone una barriera contro eventuali ingerenze del potere esecutivo in fase di formazione della norma penale, il principio di precisione (che attiene alla *formulazione del contenuto* della norma penale) appone, invece, una barriera contro eventuali ingerenze del potere giudiziario in fase di sua applicazione [v. MARINUCCI-DOLCINI 119]. Nel prosieguo l'analisi verrà, pertanto, svolta separatamente in relazione a ciascuno dei due suddetti aspetti del principio di legalità.

### **2**

La corretta comprensione dei rapporti dell'art. 650 con tali principi è stata, peraltro, a lungo ostacolata dall'**equivoca qualificazione dell'art. 650 come “legge penale in bianco”** [per tale rilievo ROMANO (50) 160; GIUNTA (28) 267; GATTA (24) 68; in relazione all'art. 434 c.p. Zanardelli, antecedente storico dell'attuale art. 650, DELITALA (16) 142] - equivoco aggravato dall'assenza di una definizione, univoca e pacifica, del concetto stesso di legge penale in bianco [CALZOLARI (6) 269; ROMANO, *CommSist* I, art. 1, 38; PULITANÒ (49) 208; M. MANTOVANI M. (30) 62; PAGLIARO (38) 381; GATTA (24) 68]. È agevole rilevare, infatti, che pur partendo dalla comune premessa secondo cui l'art. 650 costituirebbe una *tipica* legge penale in bianco, taluni Autori lo considerano *conforme*, altri, invece, *assolutamente in contrasto* con il principio di legalità [nel primo senso ANTOLISEI PtS II 463; PAGLIARO PtG 57; SPAGNOLO (54) 2; CADOPPI-VENEZIANI 66 e la giurisprudenza di legittimità: C 7.5.2009, S., n. 19154; C 7.12.2006, De Rosa, CED 235109, CP 2008, 169; C 26.3.1993, D'A-

lessandro, CED 194562, *GP* 1994, II, 234; C 11.12.1985 Mangeri, CED 172201, *CP* 1987, 633; C 20.11.1981 Carnevale, CED 152343; C 1.10.1981 Ventura, CED 151147; C 6.11.1972 Monguzzi, CED 125570, *CPMA* 1974, 1106; nel secondo senso BRICOLA, in *CCost*, art. 25 co. 2 e 3, 242; CARBONI (8) 139; NUVOLONE (33) 441; FIANDACA-MUSCO 58; PALAZZO-CORSO 109, nonché le ordinanze P Massa Marittima 27.11.1969, Neri, *RIDPP* 1971, 454 con nota adesiva di CARBONI (9) e P Chiusa d'Isarco 13.4.1970, Zardo, *GC* 1970, 788 che hanno portato alla sentenza della C cost. 168/1971, su cui cfr. *infra*, 7].

### 3

Appare, pertanto, preferibile affrontare qui di seguito la questione della compatibilità dell'art. 650 con il principio di legalità (sotto i due suddetti profili della riserva di legge e del principio di precisione) **prescindendo dalla sua ambiguità, e a ben vedere superflua, qualificazione come “legge penale in bianco”** [impostazione già seguita da MARINUCCI-DOLCINI 109].

## II. (Segue) compatibilità dell'art. 650 con la riserva di legge in materia penale

### 4

In base ad un *primo orientamento*, l'art. 650 sarebbe **costituzionalmente illegittimo** per violazione della riserva di legge in materia penale (art. 25 co. 2 Cost.), in quanto il precetto ivi contenuto verrebbe necessariamente integrato, se non addirittura completamente posto, dal provvedimento amministrativo, quindi da una fonte sublegislativa, con conseguente violazione del monopolio della legge nella scelta dei fatti penalmente rilevanti. Secondo tale orientamento, infatti, se si prescinde dal provvedimento, non risulta possibile individuare, basandosi sul solo disposto della legge (l'art. 650), né il destinatario dell'ordine-soggetto agente del reato, né la condotta rilevante, né il bene giuridico tutelato [CARBONI (8) 139; NUVOLONE (33) 441 e (24) 1271; SINISCALCO (53) 668; BRICOLA, in *CCost*, art. 25 co. 2 e 3, 242; FIANDACA-MUSCO PtG 58; P Massa Marittima 27.11.1969, Neri, *RIDPP* 1971, 454; P Chiusa d'Isarco 13.4.1970, Zardo, *GC* 1970, 788; nonché l'ordinanza P Roma 1.4.1975, Pasquali, *GC* 1975 II, 2414 che ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale, respinta da C cost 12.1.1977, n. 11, *CPMA* 1977, 264, in quanto ritenuta mera riproposizione, senza nuovi motivi, della questione già rigettata da C cost. 168/1971, su cui cfr. *infra*, 7].

### 5

L'*orientamento maggioritario*, invece, pur seguendo tre impostazioni differenti (cfr. *infra*, 6-11), giunge ad affermare la **compatibilità dell'art. 650 con la riserva di legge**.

### 6

In base ad una *prima* impostazione, la riserva di legge in materia penale sareb-

be sostanzialmente rispettata purché il concreto provvedimento rimasto inosservato risulti *a sua volta disciplinato da una legge*, anche se si tratta di una legge amministrativa, giacché anche **in ambito amministrativo** vige la **riserva di legge** (artt. 23, 95 co. 3, 97 co. 1 Cost.). Pertanto, l'art. 650 violerebbe la riserva di legge solo in quei casi in cui il concreto provvedimento rimasto inosservato sia disciplinato da una fonte sublegislativa (ad es., da un regolamento), ovvero da una legge, ma in modo non sufficientemente determinato [PETRONE (43) 121; VALLINI (57) 880].

## 7

Anche la Corte costituzionale ha seguito un'analogia impostazione per respingere l'eccezione di illegittimità dell'art. 650 [C cost. 168/1971, *GC* 1971, 1777 con nota sul punto adesiva di PACE (36)]. Rifacendosi alla **teoria della sufficiente specificazione** - impiegata spesso dalla Consulta, sia prima che dopo la sentenza *de qua*, per legittimare altre fattispecie di reato all'interno delle quali assume rilievo un atto della pubblica amministrazione [v. PETRONE (43) 123; SINISCALCO (53) 671; MARINUCCI-DOLCINI 102; VICICONTE (61) 60] -, nella sentenza n. 168/1971 si è, infatti, sostenuto che la riserva di legge non sarebbe violata quando sia una legge dello Stato - non importa se proprio la stessa legge incriminatrice o un'altra legge (in ipotesi, la legge amministrativa che disciplina il provvedimento rimasto inosservato) - ad indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla cui inosservanza deve seguire la pena [nello stesso senso C cost. 11/1977, cit.; C 15.1.1971, *Moffa*, CED 117092, *GP* 1971, II, 789; SPAGNOLO (54) 2; MANTOVANI PtG 50].

## 8

Questa impostazione non può, tuttavia, essere accolta, in quanto trascura il fatto che la riserva di legge in materia amministrativa possiede in realtà **maglie ben più larghe** della riserva di legge in materia penale [SINISCALCO (53) 670], attraverso le quali passano abbondantemente (e legittimamente, finché si rimane in ambito amministrativo) sia le fonti sublegislative, sia la discrezionalità amministrativa [CARBONI (9) 456; ROMANO (50) 175; v. AA.VV. (1) vol. I, 526: il principio di legalità dei provvedimenti amministrativi "non significa che la legge determina in tutto e per tutto il contenuto del provvedimento"]. Invero, la riserva di legge in materia amministrativa - considerate anche le peculiari esigenze e finalità dell'attività amministrativa in genere - ha dimensioni e caratteristiche meno rigorose della riserva di legge in materia penale, che risponde ad altre esigenze e finalità [in argomento v., rispettivamente, AA.VV. (1) vol. I, 68 ss. e MARINUCCI-DOLCINI 27].

## 9

Una **seconda** impostazione nega, invece, la violazione, da parte dell'art. 650, della riserva di legge in materia penale, invocando la **teoria c.d. della disobbedienza come tale** [sulla quale v. in generale MARINUCCI-DOLCINI 100; SINI-

SCALCO (53) 669]. In base a tale teoria, i precetti penali non dovrebbero necessariamente porre regole di condotta particolareggiate e concrete, potendo essi consistere anche nella enunciazione generica di un *dovere di obbedienza*. E questo sarebbe proprio il caso dell'art. 650, il quale enuncia il generico *dovere di obbedienza* ai provvedimenti dell'Autorità, qualunque sia il contenuto specifico degli stessi. Il concreto provvedimento rimasto inosservato, pertanto, non svolgerebbe alcuna funzione di integrazione del precetto dell'art. 650, il quale risulterebbe già di per sé completo ("obbedisci ai provvedimenti dell'Autorità") [PECORARO-ALBANI (40) 805; PETROCELLI (42) 377; PAGLIARO PtG 57; PAGLIARO (38) 386].

## 10

La teoria suesposta, nelle sue premesse generali e in quanto diretta ad affermare la legittimità di ogni norma penale in cui assuma rilievo un **qualsiasi atto sublegislativo** (sia esso un atto normativo generale ed astratto, ovvero un provvedimento amministrativo individuale e concreto), va assolutamente respinta, in quanto, altrimenti, verrebbe paradossalmente a legittimare un sistema penale compendiabile in una sola legge dal seguente contenuto: "obbedisci a tutto ciò che prescriverà l'autorità amministrativa", con sostanziale svuotamento del monopolio del legislatore nella scelta dei fatti penalmente sanzionati [MARINUCCI-DOLCINI 102; ROMANO, in *CommSist* I, art. 1, 38; PULITANÒ (49) 210]. La teoria della disobbedienza come tale presenta, tuttavia, un nucleo di verità [v. ROMANO, in *CommSist* I, art. 1, 38; CALZOLARI (6) 271] allorché venga riferita esclusivamente a quelle norme penali in cui vengono in rilievo solo provvedimenti individuali e concreti dell'Autorità amministrativa: v. infatti subito *infra*, 11.

## 11

Infine, una *terza*, preferibile impostazione afferma la compatibilità dell'art. 650 con la riserva di legge *solo dopo aver preliminarmente* distinto **due modelli, tra loro affatto differenti, di possibile interrelazione tra legge penale (richiamante) e atto sublegislativo (richiamato)**: **1)** se l'atto sublegislativo, richiamato dalla legge penale, è un *atto normativo generale ed astratto* dell'Autorità amministrativa (ad es. un regolamento o uno statuto), esso *integra* necessariamente la legge penale richiamante, giacché si tratta di un atto che *innova l'ordinamento giuridico*, che pone, cioè, nuove norme giuridiche. In questo caso vi è, pertanto, violazione della riserva di legge, perché il precetto penale viene posto (anche) dall'atto sublegislativo; **2)** se, invece, l'atto sublegislativo, richiamato dalla legge penale, è un *atto amministrativo individuale e concreto* - e tale è il provvedimento di cui all'art. 650 (v. *infra*, 26) - esso *non ha la capacità di integrare* la legge penale richiamante, giacché il singolo, concreto provvedimento non è innovativo dell'ordinamento giuridico, non pone, cioè, nuove norme [ROMANO (50) 158]. In questo caso non vi è, quindi, violazione della riserva di legge, perché il precetto viene posto esclusivamente dalla legge penale (la fattispecie di reato nasce, cioè, in sé chiusa) ed il singolo provvedimento co-

stituisce solo l'attualizzazione storica, nel concreto caso di specie, di un *obbligo già integralmente posto dal legislatore penale* [così ROMANO (50) 173]. Insomma: l'atto sublegislativo – se individuale e concreto – è **elemento del fatto**, e non del precetto [MARINUCCI-DOLCINI 111; PULITANÒ 128; PULITANÒ (49) 317; ALESSANDRI IN PEDRAZZI e a. 53; AZZALI (3) 111; RONCO *CommSist*, I 39; DE VERO (15) 79; PIERGALLINI (47) 490; GIUNTA (28) 267; DONINI (17) 234; GATTA (24) 42; v. pure, in relazione ad analoga fattispecie di reato in cui rileva un atto amministrativo individuale e concreto, C 18.10.1996, Rizzi, CED 206419, CP 1998, 111, con nota di GARGIULO; *contra*, GAMBARDELLA (21) 179; ID., *L'abrogazione della norma incriminatrice*, 2008, 269; critico sull'individuazione di due modelli di interrelazione tra legge penale ed atto sublegislativo PAGLIARO (38) 389 e PAGLIARO PtG 57].

## 12

Pertanto, il singolo “provvedimento dell’Autorità”, individuale e concreto, la cui violazione è sanzionata dall’art. 650 - al pari di quanto fa il singolo contratto nell’art. 251, ovvero il singolo provvedimento giudiziario nell’art. 388 co. 2 o nell’art. 28 dello Statuto dei lavoratori - **non integra la norma incriminatrice**, non aggiunge nulla al precetto penale, ma serve solo per accertare se nel caso concreto vi sia stata, o meno, quella inottemperanza a quella classe di provvedimenti amministrativi che il legislatore, formulando l’art. 650, ha scelto di reprimere [ROMANO (50) 159; ROMANO (51) 40; MARINUCCI-DOLCINI 111; si noti fin d’ora che la locuzione “provvedimento dell’Autorità”, all’interno dell’art. 650, assume il ruolo di concetto normativo di fattispecie: v. *infra*, 29]. L’art. 650, conseguentemente, **non viola la riserva di legge in materia penale**.

### III. (Segue) incompatibilità dell’art. 650 con il principio di precisione

## 13

La contravvenzione in esame si rivela, invece, **in contrasto con l’art. 25 co. 2 Cost.** sotto il profilo del **principio di precisione**, il quale, come si è anticipato, impone al legislatore di descrivere il reato in termini chiari, precisi e tassativi (v. *supra*, 1). L’art. 650 indica, infatti, in modo del tutto **generico** la tipologia di provvedimenti ai quali esso offre tutela, in quanto *da una parte* le “ragioni di giustizia, igiene, ordine pubblico, sicurezza pubblica” risultano vaghe ed assolutamente ampie, se non addirittura omnicomprensive (cfr. *infra*, 50 ss.), *dall’altra* il termine “Autorità” poco o nulla dice intorno ai soggetti competenti ad emettere il provvedimento (cfr. *infra*, 46 ss.).

## 14

A causa di tale genericità il giudice non è, pertanto, vincolato da parametri certi e precisi in fase di individuazione dei provvedimenti rilevanti *ex art.* 650, sicché il ricorso al suo **arbitrio creativo** appare pressoché inevitabile [ROMANO (50) 184; ROMANO, in *CommSist* I, art. 1, 44; PULITANÒ (49) 319; MARINUCCI-DOLCINI 139; SINISCALCO (53) 669; DE VERO (15) 79; GIORDANO (26) 1048;

CALZOLARI (6) 269; ALESSANDRI, in PEDRAZZI e a. 53; BARTOLI (4) 69; v. anche CARBONI (8) 139, che sottolinea la genericità dell'art. 650, essendo esso privo di un effettivo contenuto descrittivo; P Roma 1.4.1975, Pasquali, *GC* 1975 II 2414; *contra*, CONTENTO I 41; GIUNTA (28) 267]. Né il c.d. diritto vivente è riuscito, in più di ottant'anni di applicazione della norma in parola, a surrogarne il *deficit* di precisione, atteso che la giurisprudenza, più che procedere sulla strada di una selezione dei provvedimenti rilevanti, si è mossa in senso inverso, risucchiando via via, nella previsione dell'art. 650, i più disparati tipi di provvedimenti [CARBONI (8) 293; ROMANO (50) 191].

## 15

La carenza di precisione dell'art. 650 risalta ancor più se lo si confronta con **altre norme** che parimenti sanzionano l'**inosservanza di singoli e concreti provvedimenti amministrativi**: ad es., l'art. 652 che incrimina il rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto; l'art. 20 lett. b) l. 28 febbraio 1985, n. 47 che punisce la prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione (v. ora art. 44 d.P.R. n. 380/2001 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia); l'art. 6 l. 13 dicembre 1989, n. 401, che sanziona l'inosservanza dell'ordine del questore di non accedere ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate. A differenza di quanto avviene nell'art. 650, in queste ulteriori ipotesi di reato la tipologia dei provvedimenti tutelati, l'autorità competente ad emetterli e il destinatario degli stessi sono precisamente indicati dalla legge che, in tal modo, li sottrae a qualsiasi intervento creativo da parte del giudice.

## 16

Nonostante i predetti rilievi, il contrasto dell'art. 650 col principio di precisione è stato **escluso dalla Corte costituzionale** in una risalente sentenza [C cost. 168/1971, *GC* 1971, 1777], in cui si è affermato che "nel caso dell'art. 650 la materialità della contravvenzione è descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi". Più di recente, tuttavia, la stessa Corte costituzionale - sia pur in relazione a diversa fattispecie penale e solo *obiter dictum* [C cost. 11.6.1990, n. 282, *RIDPP* 1991, 989, con nota di VICICONTE (60)] - ha sottolineato che "quando il precetto penale assume una funzione *lato sensu* sanzionatoria rispetto a provvedimenti emanati dall'autorità amministrativa, è onere del legislatore determinare con precisione il tipo di provvedimento cui la tutela si riferisce, consentendone l'individuazione sicura e fissandone i presupposti, in modo d'assicurare un efficace controllo incidentale di legalità": ma tale onere, per le ragioni anzidette (cfr. *supra*, 13 s.) non sembra affatto assolto dal legislatore nell'art. 650.

## IV. Bene giuridico

## 17

La dottrina tradizionale e la giurisprudenza prevalente, in linea con le indica-

zioni espresse dal legislatore storico in sede di lavori preparatori [v. SINISCALCO (53) 665], ritengono che il bene giuridico tutelato dall'art. 650 sia la **polizia di sicurezza** in quanto concerne l'**ordine pubblico generico**, vale a dire il *buon assetto e il regolare andamento del vivere civile* [C 7.1.2008, L., n. 237; C 5.11.1997, Di Marco, CED 208763, CP 1998, 2613; C 30.5.1995, Capano, CED 170086; C 30.6.1993 Masella, CED 194789, GP 1994 II, 189; C 11.12.1992, Falcone, CED 193524, RP 1993, 1114; C 27.3.1985, Giussani, CED 170086; MANZINI T X 12; SINISCALCO (53) 665; v. anche C cost. 168/1971, GC 1971, 1777, secondo cui l'art. 650 tutela la tranquillità e l'ordine pubblici]. In senso critico, tuttavia, va rilevato che l'ordine pubblico generico, se non viene concretizzato e tagliato su misura in relazione alle singole fattispecie incriminatrici, rappresenta un bene giuridico estremamente *vago e generico*, inidoneo a qualsiasi funzione selettivo-limitativa [cfr. CARBONI (8) 293; MARINUCCI-DOLCINI 543], tale, pertanto, da dover essere annoverato tra quei beni giuridici che risultano "così impalpabili e senza volto da ridurre a una lustra la funzione costitutiva del tipo che spetterebbe all'offesa dei beni penalmente tutelati" [MARINUCCI (31) 183].

## 18

Del suddetto orientamento tradizionale, pertanto, l'unico aspetto condivisibile è la collocazione del bene giuridico tutelato dal reato in parola in un **dimensione necessariamente collettiva, superindividuale** [C 7.5.2009, S., n. 19154; C 29.12.2004, Mendicato, n. 49910, GI 2005, 1491: l'art. 650 "mira a tutelare interessi di carattere generale"; cfr. C 4.12.1985 Giannetti, CED 172618, che esclude il reato perché l'ordine del sindaco, rivolto ad un amministratore di condominio, di ridurre la rumorosità dell'impianto di riscaldamento, era stato emesso nell'interesse di un *singolo* condomino; nonché C 6.6.1995, Sorbo, CED 202629, CP 1997, 60, che parimenti esclude il reato perché l'ordine, rimasto inosservato, era in realtà diretto a comporre una controversia *privata*; v. pure *infra*, 51]. La dottrina più recente, pertanto, pur collocando *sullo sfondo* del reato in parola il bene dell'ordine pubblico generico, procede, pur seguendo vari orientamenti (almeno tre: cfr. *infra*, 19 ss.), alla sua **concretizzazione**.

## 19

In base ad un *primo* orientamento, il bene giuridico tutelato dall'art. 650 consisterebbe nell'**interesse amministrativo finale** che il singolo provvedimento è, di volta in volta, diretto a soddisfare [C 24.6.1996, De Paoli, CED 205625; parz. conf. SPAGNOLO (54) 4]. Tale interesse andrebbe individuato o *sulla base* della legge attributiva del potere in virtù del quale il provvedimento inosservato è stato emesso [PETRONE (43) 165], ovvero direttamente *sulla base* del provvedimento stesso [CARBONI (8) 186]. Questo orientamento, tuttavia, non può essere accolto perché finisce per configurare l'art. 650 quale *norma a contenuto multiplo e variabile* [CARBONI (8) 187; NUVOLONE (34) 1272], quindi in termini non conformi ai principi costituzionali di uguaglianza (cfr. *infra*, 96) e di riserva di legge (cfr. *supra*, 4 ss.). Esso, inoltre, trascura il fatto che molti prov-



vedimenti della pubblica amministrazione sono *esecutori* (non devono cioè attendere per la loro esecuzione né un'adesione spontanea del destinatario, né una conforme pronuncia giurisprudenziale: v. art. 21 *ter* l. n. 241/1990), sicché, almeno in tali casi, l'interesse amministrativo finale trova già adeguata, autonoma tutela attraverso i meccanismi propri del diritto amministrativo.

## 20

In base ad un *secondo* orientamento, l'art. 650 tutelerebbe l'**obbedienza ad una classe di provvedimenti** dell'Autorità [così, pur partendo da premesse differenti, ROMANO (50) 186 e PAGLIARO PtG 59].

## 21

Un *terzo*, *preferibile* orientamento rileva, tuttavia, che - se non si vuole configurare l'art. 650 quale reato di *mera disobbedienza*, privo di reale offesa ad un bene giuridico - occorre precisare che il dovere di obbedienza ad una classe di provvedimenti non è in realtà fine a se stesso, ma è preordinato alla **tutela delle funzioni di controllo e/o di composizione dei conflitti** attribuite all'Autorità nei settori dell'igiene, della giustizia, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, funzioni che, di volta in volta, si specificano attraverso il concreto provvedimento amministrativo, rimasto inosservato [MARINUCCI-DOLCINI 112].

## 22

Riguardato in questa più corretta prospettiva, il bene giuridico protetto dall'art. 650 è, quindi, un **bene collettivo, di tipo istituzionale**, in quanto inerente alla salvaguardia di determinate funzioni pubbliche [v. anche ANTOLISEI PtS II 462, che colloca l'art. 650 tra i reati concernenti l'attività della pubblica amministrazione]. La tutela dell'**ordine pubblico generico** rimane, invece, solo **sullo sfondo** (tale bene rileva, pertanto, solo come bene *strumentale*), sicché l'integrazione del fatto tipico prescinde da una sua effettiva lesione [v. ALESSANDRI, in PEDRAZZI e a. 27; in tale prospettiva si può forse comprendere anche l'affermazione di MANZINI T X 50, secondo cui l'art. 650 sarebbe reato di pericolo (astratto)].

## V. Provvedimento: nozione

## 23

Il fatto tipico della contravvenzione in parola risulta integrato con l'inosservanza di un **provvedimento**. Col termine "provvedimento" si indica una particolare *species* del più ampio *genus* degli atti amministrativi. Il provvedimento è, infatti, quell'atto amministrativo consistente in una manifestazione di volontà di un organo della pubblica amministrazione (cfr. *infra*, 46 ss.), estrinsecatasi in un *atto tipico, nominativo, unilaterale e autoritativo*, cioè idoneo a modificare unilateralmente - per forza propria - la situazione giuridica del destinatario [nella dottrina amministrativista v. per tutti BENVENUTI (5) 91; AA.VV. (1) vol. I, 780; sost. conf. la dottrina penalista: MANZINI T X, 25; SPAGNOLO (54) 2;

GIORDANO (26) 1049; PETRONE (43) 158].

## 24

L'art. 650, in particolare, si riferisce agli **ordini** [PETRONE (43) 158], cioè ad una categoria di *provvedimenti amministrativi ablatori personali*, in quanto *restrittivi della sfera giuridica* del destinatario, a carico del quale la pubblica amministrazione impone un nuovo obbligo positivo di fare o di dare qualcosa (*ordine-comando*), ovvero un nuovo dovere di astenersi da determinati comportamenti (*ordine-divieto*) [AA.VV. (1) vol. I, 859].

## 25

Il provvedimento, rilevante ai sensi dell'art. 650, deve essere preso in considerazione **nella sua interezza**, e non solo nella sua parte precettiva in senso stretto; l'ordine, la cui inosservanza integra il fatto tipico, può quindi essere contenuto anche nelle premesse o nella motivazione del provvedimento [cfr. C 4.6.1991, Cancelli, CED 188069, *GP* 1992, II, 216].

## 26

Gli ordini cui l'art. 650 appresta tutela sono solo gli **ordini individuali e concreti** [DE VERO (15) 79; MARINUCCI-DOLCINI 111; PIERGALLINI (47) 490; PULITANÒ (49) 316; ROMANO (50) 98], diretti ad **una o più persone determinate o determinabili** [*contra*, ma isolatamente, C 21.5.1956, Vassilef, *FiR* 1956, 2451, n. 10], ed emanati in relazione a **contingenze attuali e presenti** [ANTOLISEI PtS II, 463; C 11.12.1998, Berardinelli, CED 212363, *CP* 2000, 72; C 28.11.1995, Cossu, CED 203461; C 20.4.1994, Di Stefano, CED 198114, *CP* 1995, 1845; C 26.3.1980 Segnani, CED 145981, *GP* 1981, II, 212; C 29.1.1971, Tovaglieri, CED 117472, *CPMA* 1971, 640].

## 27

Esula, quindi, dal campo di applicazione del reato in parola l'**inosservanza di norme giuridiche**, cioè di **disposizioni generali, astratte, innovative dell'ordinamento giuridico** [GALLI (20) 24], siano esse contenute in leggi, formali o sostanziali, statali o regionali, ovvero in fonti normative sublegislative [C 7.11.1996, Salzano, CED 205995, *CP* 1997, 2711; C 20.4.1994, Di Stefano, cit.; C 27.10.1975, Falco, CED 133974, *CPMA* 1977, 82; C 29.10.1969, Bosi, CED 113485, *GP* 1971, II, 704; P Siena 17.11.1995, Michelotti, *TG* 1996, 194; MANZINI T X 18; DE VERO (15) 78; *contra*, SABATINI Contr. 155]. Il reato in parola è stato, pertanto, correttamente escluso in caso di inosservanza: a) di un'ordinanza della Capitaneria di Porto a carattere regolamentare e rivolta ad una pluralità indeterminata di soggetti [C 7.5.1999, Di Giovanni, CED 213241, *CP* 2000, 3012]; b) di un decreto ministeriale [C 7.11.1996, Salzano, cit.]; c) di un'ordinanza generale ed astratta del Presidente della giunta regionale [C 29.2.1996, Brizzi, CED 203832, *CP* 1997, 999].

## 28

Particolarmente dibattuta è, tuttavia, l'applicabilità dell'art. 650 in relazione alle **ordinanze c.d. *extra ordinem*** (o "libere", o "di necessità ed urgenza") [in senso affermativo SINISCALCO (53) 666; SABATINI Contr. 156; in senso negativo VALLINI (57) 873 e NUZZO (35) 250, entrambi con specifico riferimento a talune recenti ordinanze *extra ordinem* emanate dal Ministro della sanità in tema di ingegneria genetica]. Tale divergenza di opinioni è dovuta, almeno in parte, all'incerta natura di tali ordinanze, di cui la stessa dottrina amministrativista discute se siano atti sostanzialmente normativi ovvero amministrativi. Ai nostri fini, tuttavia, si può prescindere da tale dibattito, limitandosi a sottolineare che la violazione di una norma giuridica, generale e astratta - sia essa per avventura contenuta in un'ordinanza *extra ordinem* - non è in nessun caso sanzionabile ex art. 650.

## 29

Si è già detto che, nel reato in parola, il singolo provvedimento richiamato *non integra* la legge penale richiamante: esso è elemento del fatto, e non del precetto (cfr. *supra*, 11). Qui occorre aggiungere - anche al fine di chiarire, come si vedrà, una serie di aspetti controversi della disciplina dell'art. 650 in tema di errore (cfr. *infra*, 82 ss.), di annullamento, revoca e modificazione (cfr. *infra*, 72 ss.), nonché di controllo sulla legittimità costituzionale del provvedimento (cfr. *infra*, 42) - che il termine "provvedimento", all'interno della norma incriminatrice in parola, ha funzione di **concetto normativo (giuridico) di fattispecie** [PULITANÒ (49) 317; MARINUCCI-DOLCINI 139; PAGLIARO (38) 386; PETRONE (45) 108; GATTA (24) 659; RONCO *CommSist*, I 39; DONINI (17) 221; v., in relazione ad analogia fattispecie di reato in cui rileva un provvedimento amministrativo individuale e concreto, C 18.10.1996, Rizzi, CED 206419, CP 1998, 111]. Peraltro, esso è tale **in un duplice senso**, in quanto *due* sono i 'sistemi' di norme, gli insiemi di 'criteri d'applicazione', rispetto ai quali occorre compiere l'operazione di 'sussunzione' necessaria per applicare al caso concreto la qualificazione normativa, espressa dal concetto 'provvedimento': in primo luogo, infatti, per verificare quando si abbia effettivamente a che fare con un provvedimento legalmente dato dall'Autorità, occorre fare riferimento all'*insieme* di norme extrapenalistiche (amministrative) che disciplinano i provvedimenti in generale e il singolo provvedimento di specie in particolare; in secondo luogo, poi, per verificare se nello specifico caso vi sia stata un'inosservanza del singolo, concreto provvedimento (e quindi per individuare quali concrete situazioni e condotte siano riconducibili alla fattispecie di reato in parola), si deve far riferimento all'*insieme* delle disposizioni contenute nel provvedimento stesso [in senso conforme v. ora GATTA (24) 659].

## VI. (Segue) forma, comunicazione, motivazione del provvedimento

## 30

Benché la dottrina amministrativista sostenga, in generale, la c.d. libertà delle

forme degli atti amministrativi [v. per tutti AA.Vv. (1) vol. I, 797], per il provvedimento di cui all'art. 650 la giurisprudenza richiede, di regola, la **forma scritta** [C 7.2.1996, Kowanek, CED 203668, CP 1997, 1002; C 11.12.1992, Falcone, CED 193524, RP 1993, 1114; C 3.12.1992, Condello, CED 192707, CP 1994, 603], ammettendo solo eccezionalmente ed in casi particolari la **forma orale** [C 10.3.1975, Moro, GI 1976, II, 499; C 30.5.1975, Persico, CED 131032, GP 1976, II, 212; C 23.1.1970, Barile, CED 115419, GI 1972, II, 373; secondo C 16.1.1996, Borowska, CED 203670, è ammissibile integrare oralmente il contenuto di un provvedimento fornito di un nucleo scritto].

### 31

Essendo il provvedimento in parola *recettizio* (l'art. 650 parla, infatti, di provvedimento "dato"), suo requisito di efficacia è la **comunicazione** ai destinatari (v. pure art. 21 *bis* l. n. 241/1990 che, con norma generale dettata per tutti i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati, ha previsto che tali provvedimenti acquistino efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso). Tale comunicazione deve essere effettuata col mezzo legalmente richiesto o, in mancanza di espressa previsione al riguardo, con qualunque mezzo, purché ritenuto in concreto idoneo dal giudice [C 10.5.1954, Cornetti, GP 1954, II, 1001; SPAGNOLO (54) 4], compresa l'affissione nei pubblici locali o per le strade [C 12.2.1975, Flore, CED 130101, CPMA 1976, 368; P Nereto 9.11.1987, Fanini, GAg 1990, 565], la comunicazione per telefono [C 23.6.1993, Aversani, CED 194582] o per fatti concludenti [P Palermo 14.11.1975, D'Amico, RDSport 1975, 404; P Palermo 22.1.1970, Fragioglio, NDir 1970, 586].

### 32

Anche prima della l. n. 241/1990, che all'art. 3 pone l'obbligo di motivazione per (quasi) tutti i provvedimenti della pubblica amministrazione, era, ed è, opinione prevalente che il provvedimento di cui all'art. 650 deve essere **congruamente motivato**: la motivazione è, infatti, necessaria sia per consentire al destinatario di rendersi conto della legittimità e del valore vincolante del provvedimento, sia per rendere possibile al giudice il sindacato di legittimità su di esso [CARBONI (8) 290; SABATINI Contr. 153; C 18.3.1993, Moussa, CED 194559, CP 1994, 2435; C 10.1.1995, Bonaiuto, CED 200470; C 5.11.1973, Piccoli, CED 126112, RP 1974, 754; parz. diff. C 1.2.1974, Zelli, CED 126625, CPMA 1974, 1105 secondo cui è valida anche una motivazione implicita, purché essa risulti da non equivoche circostanze che accompagnano il provvedimento]. Non può, quindi, ritenersi sufficiente una motivazione che si riduca alla mera formula "convocazione per motivi che la riguardano" [C 5.11.1997, Di Marco, CED 208763, CP 1998, 2613; C 12.1.1996, Krawezjk, CED 203896; C 20.6.1995, Sartko, CP 1996, 1798, con nota di Ogriseq; C 29.3.1995, Musinka, CP 1996, 1807; C 7.2.1996, Kowanek, cit.; C 5.11.1973, Piccoli, cit.; secondo C 12.10.1995, Marconi, CED 202690, tuttavia, la formula suddetta, se accompagnata dall'ulteriore precisazione di presentarsi con un avvocato, farebbe

emergere, in modo chiaro ed adeguato, la motivazione (la ragione di giustizia) dell'ordine di convocazione].

### 33

Il requisito di una congrua motivazione viene, tuttavia, *di fatto* svilto da quella giurisprudenza che ritiene sufficiente anche la **mera indicazione di una delle "ragioni"** di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico o igiene [C 10.1.1994, Lopez, CED 196878; C 11.12.1992, Falcone, CED 193524, CP 1994, 1850; *contra*, C 18.3.1993, Moussa, cit.]. Occorre, infatti, considerare che, in virtù del rapporto di collaborazione tra pubblica amministrazione e cittadino, instauratosi a partire almeno dalla citata l. 241/1990, la motivazione dovrebbe essere sempre idonea ad agevolare l'interpretazione del provvedimento amministrativo, a garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e ad assicurare il controllo giurisdizionale sulla legittimità della determinazione assunta, a garanzia della sfera giuridica dei cittadini [in argomento v. AA.VV. (1) vol. I, 800; v. pure art. 1 l. 241/1990] - e non sempre può risultare sufficiente per raggiungere tali obiettivi la mera indicazione di una delle predette ragioni.

### 34

Le ragioni di "giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico o igiene" sono, almeno in teoria, **tassative**, sia nel senso che sono le *uniche* che possono essere poste alla base del provvedimento [MANZINI T X, 37], sia nel senso che il giudice deve accertare l'*effettiva esistenza* di almeno una di esse nel caso di specie [C 16.4.1975, D'Amico, CED 130682, CPMA 1976, 1043]. Di fatto, tuttavia, la loro genericità (cfr. *infra*, 50 ss.) impedisce che esse svolgano, nelle sentenze delle nostre Corti, una qualsiasi reale funzione selettiva dei provvedimenti rilevanti *ex art. 650* [per una pregevole eccezione v. tuttavia C 13.3.2003, E., CED 223698, CP 2004, 1267, la quale esclude il reato di cui all'art. 650 in un caso di inosservanza di un provvedimento (l'ordine di esibizione dell'autorizzazione all'uso di apparecchio ricetrasmittente) che "non può considerarsi dato per alcuna delle ragioni indicate nella citata disposizione"].

### 35

Il **vizio di motivazione** del provvedimento rileva quale violazione di legge, se vi è contrasto con le prescrizioni dell'art. 3 l. n. 241/1990, ovvero quale eccesso di potere, se la motivazione, pur presente, risulta contraddittoria o illogica: in entrambi i casi il provvedimento è illegittimo [C 12.1.1996, Krawezjk, cit.] e la responsabilità penale del destinatario inadempiente va, pertanto, esclusa [v. C 27.10.1978, Aliesch, CED 141180, RP 1979, 439].

## VII. (Segue) conformità alla legge, sindacabilità, "disapplicazione" del provvedimento

### 36

Elemento del *fatto tipico* del reato in parola è la **conformità alla legge** del

provvedimento, il quale, infatti, deve essere "*legalmente* dato" [v. per tutti DE VERO (15) 78]. Conseguentemente, non integra il fatto tipico di reato l'inosservanza di un provvedimento *illegittimo* [C 11.5.2010, Di Mauro, CED 247044; C 13.8.1996, Soave, CED 205585, *RP* 1997, 196; parz. diff. C 20.12.1969, De Rosa, CED 113945, *CPMA* 1971, 111] né, *a fortiori*, l'inosservanza di un provvedimento radicalmente *nullo* ai sensi dell'art. 21 *septies* l. 241/1990 [sulla distinzione tra nullità e annullabilità del provvedimento amministrativo, v. C Stato 28.2.2006, n. 891, L. s.r.l. c. Ministero delle Attività Produttive].

### 37

Il giudice penale è, pertanto, chiamato a verificare, caso per caso, la legittimità del provvedimento inosservato. È, tuttavia, controverso quale sia il fondamento normativo di tale **sindacato di legittimità**. Per l'opinione tradizionale, esso sarebbe espressione particolare della *generale potestà del giudice ordinario di disapplicazione* degli atti amministrativi illegittimi di cui all'**art. 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E** [GIANNINI (27) 147; NIGRO (32) 256; AA.VV. (1) vol. II, 695 ss.; CERULLI IRELLI (12) 588; SABATINI Contr. 143; SINISCALCO (53) 668; GAMBARDELLA (21) 213].

### 38

In base, invece, ad un *diverso e preferibile orientamento*, il controllo di legittimità del giudice penale sugli atti amministrativi che rilevano *all'interno* delle fattispecie incriminatrici *non* troverebbe fondamento nell'art. 5 l. cit. - che non attribuirebbe affatto al giudice penale una *generalizzata potestà di disapplicazione* - bensì direttamente nella stessa specifica ed esplicita previsione del **requisito della legittimità del provvedimento**, contenuta nella legge penale richiamante (nel nostro caso, l'art. 650). Sarebbe, infatti, superfluo e incongruo parlare di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi laddove la legittimità dell'atto è elemento dello stesso fatto tipico di reato [VILLATA (62) 108: "se il provvedimento è illegittimo è la stessa tipicità (...) che manca; non si può dunque parlare di dovere per il giudice penale di disapplicare l'atto ai fini dell'assoluzione del reo, ma di fatto non costituente reato"; PETRONE (45) 69 e 98; PETRONE (43) 181; GALLI (20) 1127; TANDA (56) 294; FRANCHINI (19) 79; COCCO (13) 242; a proposito dell'illecito di costruzione edilizia in assenza di concessione, v. C s.u. 31.1.1987, Giordano, *CP* 1987, 878; a proposito dell'art. 650, sembrerebbe implicitamente orientata in tal senso anche C 13.8.1996, Soave, cit., in cui l'imputato, che non aveva osservato un provvedimento illegittimo, viene assolto perché "il fatto non sussiste"].

### 39

Il controllo di legittimità si estende alla **legalità formale e sostanziale del provvedimento** [C 11.5.2010, Di Mauro, CED 247044; C 13.8.1996, Soave, cit.; C 11.12.1992, Falcone, CED 193524, *CP* 1994, 1850; C 20.11.1990, Fiorio, CED 186154, *CP* 1992, 2357; da ultimo, SPAGNOLO (54) 4]. Il giudice penale è, pertanto, chiamato a verificare incidentalmente l'assenza dei **tre tipici**

**vizi di legittimità** dei provvedimenti amministrativi, già enunciati dall'art. 26 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 – t.u. leggi sul Consiglio di Stato, successivamente riprodotti dall'art. 21 *octies* co. 1 l. n. 241/1990 e ora contemplati anche all'art. 29 d.lg. n. 104/2010 (c.d. codice del processo amministrativo): *incompetenza relativa* (l'incompetenza assoluta è invece causa di inesistenza-nullità: v. *supra*, 36); *eccesso di potere*; *violazione di legge* [C cost. 168/1971, *GC* 1971, 1781; C 22.6.2004, C., CED 228730; C 7.10.1993, Giansanti, CED 195602, *CP* 1995, 57; C 24.6.1992, Beltrami, CED 191629, *CP* 1994, 602. Ritengono - erroneamente - integrato il reato, nonostante l'accertato vizio di incompetenza relativa: C 20.12.1969, De Rosa, CED 113945, *CPMA* 1971, 111 e C 5.7.1977 Prisco, CED 137046, *GP* 1978, II, 219; *negano* – erroneamente – la sindacabilità dell'eccesso di potere: CONTENTO (14) 152; SINISCALCO (53) 668; C 16.3.1970, Agnello, *CPMA* 1971, 201; P Massa Marittima 27.11.1969, Neri, *RIDPP* 1971, 454, con nota conforme di CARBONI (9); correttamente la *ammettono*, invece: C cost. 168/1971, cit., che ritiene "doveroso" il sindacato sull'eccesso di potere; C 14.3.1978, Lucisi, *RP* 1978, 911; C 16.4.1975, D'Amico, CED 130682, *CPMA* 1976, 1043, con nota conforme di GIORDANO (26); C 22.5.1968, Pergolizzi, CED 109314; P Venezia 23.5.1990, Piovesana, *AGcirc* 1991, 333; C 13.8.1996, Soave, cit.; PETRONE (45) 82; secondo C 4.8.2000, Rigoni, CED 216740, *CP* 2001, 2695, l'eccesso di potere può essere oggetto di sindacato incidentale da parte del giudice penale solo in quanto si traduca in illegittimità sostanziale]. Si noti, peraltro, che il citato art. 21 *octies* l. n. 241/1990 al comma 2 stabilisce ora che determinate violazioni, di per se stesse sicuramente ascrivibili alla categoria della violazione di legge o dell'incompetenza, non comportano l'annullabilità del provvedimento in determinati casi, ivi espressamente indicati (trattasi dei c.d. 'vizi non invalidanti'). La nostra giurisprudenza penale, pertanto, per effetto di questa innovativa disposizione, si verrà a trovare di fronte a casi di provvedimenti *illegittimi, quantunque non annullabili*, la cui violazione non potrà comunque integrare il fatto tipico del reato in parola per carenza del requisito della legittimità del provvedimento (nel senso dell'illegittimità del provvedimento colpito da un vizio non invalidante, v. C Stato 23.1.2008, n. 143, I.V.S. s.r.l. c. Prefettura di Bari; C Stato 8.2.2010, n. 577, Ferracin E. c. Regione Veneto).

#### 40

Nei procedimenti relativi all'art. 650 è senz'altro **preclusa** al giudice penale la **valutazione del merito** del provvedimento - vale a dire l'accertamento della sua conformità alle regole metagiuridiche di buona amministrazione, opportunità e convenienza - anche qualora si tratti di uno di quegli atti amministrativi in relazione ai quali tale valutazione è, invece, eccezionalmente consentita per legge al giudice amministrativo (v., per es., art. 7 l. n. 1034/1971) [ANTOLISEI PtS II, 464; PETRONE (43) 281; C 24.6.1992, Beltrami, cit.; C 20.11.1990, Fiorio, CED 186154, *CP* 1992, 2357; C 1.6.1990, Beltramo, CED 184650, *GP* 1990, II, 584; C 10.3.1975, Moro, CED 130399, *GI* 1976, II, 499; P Venezia 11.10.1969, Zavattini, *GM* 1970, II, 334; *contra*, ma isolatamente, VENDITTI

(58) 1135 e (45) 28]. Pertanto, se il provvedimento inosservato è *inopportuno ma legittimo*, in presenza degli altri requisiti di fattispecie, il reato sussiste [ROMANO (50) 108].

#### 41

L'applicabilità dell'art. 650 prescinde dalla **impugnabilità del provvedimento** inosservato: **1)** il giudice penale può, infatti, applicare l'art. 650, *anche se* non sono ancora scaduti i termini per impugnare il provvedimento con ricorso in sede amministrativa [v. C 29.10.1969, Bosi, CED 113486, GP 1971, II, 704, con nota di GARAVELLI (22)], o giurisdizionale [v. C 20.12.1969, De Rosa, CED 113945, CPMA 1971, 111]; **2)** il giudice penale può, viceversa, controllare la legittimità del provvedimento e, in caso di controllo dall'esito negativo, non applicare l'art. 650, *anche se* sono già scaduti i termini per impugnare tale provvedimento con ricorso in sede amministrativa o giurisdizionale, e anche se manca una specifica richiesta in tal senso da parte dell'imputato (si tratta, infatti, di un controllo *d'ufficio*). Le precedenti affermazioni si comprendono agevolmente se si tiene presente che nei procedimenti per il reato di cui all'art. 650 lo scopo del controllo di legittimità da parte del giudice penale è la verifica di un presupposto del fatto tipico (cfr. *supra*, 36), e non già l'eventuale annullamento di un provvedimento non conforme a legge.

### VIII. (Segue) conformità a Costituzione del provvedimento e della legge sulla cui base il provvedimento è stato emanato

#### 42

Poiché il singolo **provvedimento** non integra il precetto di cui all'art. 650, non entra, cioè, a far parte della legge incriminatrice (cfr. *supra*, 11 s.), il sindacato sulla sua **legittimità costituzionale** non può essere attribuito alla Corte costituzionale, la quale è infatti competente, *ex art.* 134 Cost., a conoscere della conformità a Costituzione soltanto delle *leggi*. Tale sindacato spetta, pertanto, al giudice penale ordinario [con specifico riferimento all'art. 650 v. C cost. 8/1956, RIDPP 1956, 442; *contra*, ma partendo dalla premessa, da noi non accolta, che il singolo provvedimento integri il precetto penale, diventando esso stesso legge, v. CALZOLARI (6) 279; NUVOLONE (34) 1271; MANTOVANI PtG 50]. Alla Corte costituzionale spetta, invece, il sindacato sulla legittimità costituzionale della **legge** (amministrativa) sulla cui base il provvedimento inosservato è stato emanato [C cost. 59/1958, Gcost 1958, 885; PAGLIARO (38) 395; PETRONE (43) 135].

### IX. Inosservanza del provvedimento, in particolare in caso di presenza/assenza di un termine

#### 43

L'**inosservanza**, e cioè il mancato adempimento di uno *specifico* provvedimento [C 11.12.1992, Falcone, CED 193524, CP 1994, 1850], può concretarsi in



una condotta *omissiva* o *attiva*, a seconda che il provvedimento consista in un comando o in un divieto (cfr. *supra*, 24) [ANTOLISEI PtS II 466; DE VERO (15) 78].

#### 44

Per la sussistenza del fatto tipico è necessario che la condotta di inosservanza si sostanzi in una violazione attinente al **contenuto essenziale** del provvedimento. Non vi è, pertanto, inosservanza nel caso di adempimento *oltre il termine previsto o con modalità diverse da quelle prescritte*, qualora l'uno, o le altre, *non siano essenziali*: la condotta dell'agente non può, infatti, considerarsi penalmente rilevante allorché la violazione riguardi soltanto un aspetto accidentale (temporale o modale) di esecuzione del provvedimento [C 31.5.1995, Santomartino, CED 202298, CP 1997, 61, che esclude il reato in un caso in cui l'imputato si era presentato all'Autorità con un ritardo di due ore, dopo aver comunicato a mezzo telefono in modo esplicito la sua volontà di adempiere; caso analogo in C 30.6.1993 Masella, CED 194789, CP 1994, 2435; conf. SPAGNOLO (54) 3; *contra*, SABATINI Contr. 139].

#### 45

La mancata apposizione di un **preciso termine** al provvedimento non ne provoca necessariamente l'illegittimità [giurisprudenza costante: C 7.6.1997, Masucci, CED 207814, CP 1998, 1370; C 3.7.1996, Miraglia, CED 205509, FI 1996, II, 681; C 11.1.1993, Ollio, CED 192999, CP 1994, 602; C 11.12.1992, Maesano, CED 195933, CP 1995, 58; C 3.12.1992, Condello, CED 192707, CP 1994, 603, in relazione al *termine dilatorio* entro il quale eseguire il provvedimento-comando; C 22.10.1991, Di Paola, CED 188634, RP 1992, 471; C 9.10.1985, Sorrentino, CED 171588, RP 1986, 996, in relazione al *termine di durata* del provvedimento-divieto]. In siffatti casi, un termine *ragionevole* potrà essere ricavato dalla natura del provvedimento stesso e dalle contingenze di fatto [MANZINI T X, 50; C 7.6.1997, MASUCCI, cit.; C 3.12.1992, CONDELLO, cit.], e la inosservanza del provvedimento potrà essere desunta o da comportamenti sintomatici, inequivocabilmente assimilabili ad un espresso rifiuto di adempiere [ad es., la mancata risposta ai ripetuti inviti dell'Autorità ed il lasso di tempo intercorso: C 11.1.1993 Ollio, cit.; C 11.12.1992 Maesano, cit.], oppure dal maturarsi di una situazione che ormai impedisca l'utile osservanza del provvedimento [C 30.11.1992, Codisposti, CED 193520, CP 1994, 1849].

### X. Autorità

#### 46

Il provvedimento deve essere "dato dall'**Autorità**" (*scil.* pubblica), cioè da un **organo competente** (altrimenti viene meno il requisito della legittimità: cfr. *supra*, 39) a manifestare un'**autonoma volontà, avente forza coercitiva** [SABATINI Contr. 162]. **Non** rientrano, pertanto, nella nozione di "Autorità": 1) per mancanza del requisito della volontà autonoma, l'agente di polizia stradale al-

lorché, nell'espletare il compito di *informare* gli utenti della strada dell'emanazione di un'ordinanza prefettizia di sospensione della circolazione, intimi ad un automobilista di non proseguire il viaggio [C 11.2.1997, Bruno, CED 2072232]; 2) per mancanza del requisito della volontà avente forza coercitiva, la Commissione tecnica provinciale di vigilanza sui pubblici spettacoli, le cui attribuzioni sono di natura meramente *consultiva ed ispettiva* [C 19.3.1997, Falciani, CED 207272, CP 1998, 1368; C 8.9.2000, Feliz, CED 216811].

#### 47

Una parte della dottrina propone di individuare l'Autorità di cui all'art. 650 facendo **riferimento all'art. 357** [MANZINI T X, 25; LAVAGNA (30) 485]. In realtà, tuttavia, la nozione di pubblico ufficiale fornita dall'art. 357 è *troppo* ampia ai nostri fini, in quanto ivi si fa riferimento, oltre che a poteri *autoritativi*, anche a meri poteri *certificativi*.

#### 48

In casi particolari, possono essere considerati "Autorità" anche **soggetti privati** che temporaneamente esercitino pubbliche funzioni, i **funzionari di fatto** [SABATINI Contr. 162], nonché le **Autorità giudiziarie** allorché emettano provvedimenti oggettivamente amministrativi [ANTOLISEI PtS II, 463; VIGNA-BELLAGAMBA 287; per alcune esemplificazioni al riguardo, v. *infra*, 50 ss.].

### XI. Soggetto attivo

#### 49

Soggetto attivo può essere **chiunque**, purché si tratti del **destinatario del provvedimento** [motivo per cui CARBONI (9) 459 qualifica il reato in parola come reato *proprio*]: non commette, pertanto, il reato l'imputato detenuto che si rifiuti di allontanarsi dall'aula di udienza, essendo in tal caso l'ordine di allontanamento rivolto non a lui, ma ai carabinieri di scorta, implicitamente autorizzati a darvi esecuzione anche con mezzi coercitivi [C 23.3.1978, Marini, FI 1979, II, 199]. In caso di provvedimento rivolto ad una persona giuridica, destinatario di esso, e quindi eventuale soggetto attivo del reato, può essere non solo il *legale rappresentante* [C 24.2.1994, Vigna, CED 198270, RP 1995, 473], ma anche il *soggetto di fatto incaricato della gestione* della persona giuridica [C 8.7.1999, Ariamone, CED 214647, CP 2000, 2274].

### XII. Ragione di giustizia

#### 50

Costituiscono **ragioni di giustizia** *non solo* quelle che si riferiscono all'*attività giurisdizionale* in senso stretto, *ma anche* quelle che riguardano, in genere, l'*attuazione del diritto oggettivo* (e, in particolare, l'accertamento dei reati) ad opera sia del giudice [non solo penale: C 20.1.1978, Milanese, CED 140710, GP 1978, II, 490; solo penale, invece, secondo CARBONI (8) 310], sia del pubblico

ministero e degli ufficiali di polizia giudiziaria: purché, in tutte queste ipotesi, risulti coinvolto l'ordine pubblico generico (quale bene giuridico che si colloca sullo sfondo dell'art. 650: cfr. *supra*, 17 ss.) [C 7.5.2009, S., n. 19154; C 22.1.1996, Amendola, CED 203795; C 8.7.1992, Filippi, CED 191743, *GP* 1993, II, 303; C 23.3.1992, Merola, CED 190217, *CP* 1993, 2271; C 28.11.1991, Bellini, CED 188895, *CP* 1993, 822; C 18.5.1990, Lamprete, CED 184590, *GP* 1990, II, 644].

## 51

Conseguentemente, vanno **esclusi** dal campo di applicazione dell'art. 650 i **provvedimenti giurisdizionali in senso stretto (sentenze, ordinanze, decreti)** ogni qual volta siano diretti a tutelare un *interesse di privati individui* o a risolvere una *controversia privata* (in tali casi potrà eventualmente venire in rilievo il delitto di cui all'art. 388) [CARBONI (8) 22 e 92; SPAGNOLO (54) 3; DE VERO (15) 77; GIORDANO (26) 1048; C 2.10.1973, Greco, CED 126211, *CPMA* 1974, 1105; nonché C 2.4.2001, Mattocchia, CED 218297, *CP* 2001, 3413, che nella specie esclude l'applicazione dell'art. 650 in caso di inosservanza, da parte dell'amministratore condominiale, di un provvedimento *ex art. 700 c.p.c.*, con il quale gli era stata imposta l'esecuzione di lavori necessari ad eliminare infiltrazioni di acqua piovana dai lastrici solari in appartamenti condominiali; stessa soluzione in ipotesi del tutto analoghe, relative a vicende condominiali, anche in C 29.12.2004, Mendicato, n. 49910, *GI* 2005, 1491, e in C 7.1.2008, L., n. 237], ovvero qualora *non* siano *oggettivamente* amministrativi [PERA (41) 291; C 20.7.2001, Bordi, CED 219582; T Rovereto 11.5.2000, *FI* 2002, II, 140, con nota di CANEPA; C 5.7.1993, Chiacchio, *GI* 1994, II, 733; v. però C 3.2.1997, Califano, CED 206663, *CP* 1998, 111, in cui si esclude radicalmente l'applicabilità dell'art. 650 in relazione ai provvedimenti giurisdizionali in senso stretto].

## 52

La ragione di giustizia è stata ritenuta sussistente, in particolare, nel caso di **ordine di convocazione di persona sottoposta ad indagini davanti alla polizia giudiziaria** (v. art. 350 c.p.p.) [C 23.6.1993, Aversani, CED 194582; C 3.3.1986, La Greca, CED 173333, *CP* 1988, 285]. La Cassazione, tuttavia, ha di recente precisato che il reato in parola *non* sussiste: *a*) quando la convocazione contiene un'imposizione *abnorme*, che conculca indebitamente i diritti dei cittadini, essendo essa *diretta unicamente a rendere più agevole* per gli organi di p.g. l'adempimento dei loro compiti istituzionali [C 11.5.2010, Di Mauro, CED 247044, in un caso in cui con la convocazione si intendeva surrogare la notifica di un provvedimento legalmente prescritta; C 8.8.2000, Minniello, CED 216903, in un caso di convocazione che aveva come unico fine quello di notificare all'indagato un invito a comparire per essere in futuro sottoposto ad interrogatorio e a nominare un difensore]; *b*) quando si tratta di convocazione per rendere interrogatorio ai sensi dell'art. 375 c.p.p.: l'inottemperanza a tale ordine è, infatti, specificamente sanzionata in via processuale dall'art. 376 c.p.p., che prevede la possibilità che il pubblico ministero, su autorizzazione

del giudice, disponga l'accompagnamento coattivo [C 11.12.2009, Parisi, CED 245635; C 18.9.2006, Vivarelli, CED 234880].

### 53

La ragione di giustizia è stata, altresì, ritenuta sussistente nel caso di **ordine al conducente di un veicolo** di presentarsi all'ufficio di polizia per esibire documenti o fornire informazioni relativi alla circolazione stradale [C 26.5.1992, Rotondo, *GP* 1993, II, 355; C 3.2.1992, De Dominicis, CED 189502, *CP* 1993, 822; C 28.11.1991, Bellini, CED 188894, *CP* 1993, 822]. Tuttavia, con l'entrata in vigore del nuovo codice della strada, a far data dal 1° gennaio 1993, l'inosservanza di tale ordine costituisce ora *illecito amministrativamente sanzionato*, ex art. 180 co. 8 c.strad., purché l'ordine stesso - come recita l'art. 180 co. 8 cit. - sia diretto "ai fini dell'accertamento delle violazioni amministrative previste nel c.strad.", e non già ad *altre finalità di giustizia*, consistenti, ad es., nell'accertamento della eventuale esistenza di ipotesi di reato [C 4.8.2006, L., n. 28136; C 18.4.1996, Spugnetti, CED 204669, *CP* 1997, 1128; C 10.12.1993, Amoroso, CED 197080, *AGcirc* 1994, 1064; GIARRUSSO-TITO (25) 274]. Conseguentemente, per il *principio di specialità* di cui all'art. 9 l. n. 689/1981, l'art. 650 è stato depenalizzato *in parte qua*, con effetto retroattivo, ai sensi dell'art. 2 cpv. [fra le tante: C 17.12.1993, Elcani, CED 196151, *AGcirc* 1994, 614; C 10.12.1993, Amoroso, cit.; C 15.11.1993, Stumpo, CED 197084, *AGcirc* 1994, 967; C 10.3.1993 Baiocco, CED 194689, *CP* 1994, 2197; C 18.1.1993, Vicenti, CED 193081, *GP* 1994, II, 274]. Si è, altresì, precisato che, in assenza di una disciplina transitoria (del tipo di quella dell'art. 40 l. n. 689/1981), alle condotte di inosservanza tenute prima dell'entrata in vigore del nuovo c.strad., non è più applicabile l'art. 650, poiché a ciò si oppone l'art. 2 cpv., ma nemmeno si può applicare l'art. 180 c.strad. retroattivamente, poiché a ciò si oppone l'art. 1 l. n. 689/1981 [fra le tante, C 20.11.1995, Spataro, CED 204327; C 30.3.1993, Jannuzzi, CED 194008, *CP* 1994, 16, con nota di ROMEO; C 26.3.1993, Storni, CED 194002, *GP* 1994, II, 19; C 21.1.1993, Nazionale, CED 193068, *GI* 1994, II, 592]. Rispetto ai **natanti**, invece, non compresi nella previsione dell'art. 180 co. 8 c.strad., continua ad applicarsi l'art. 650 [C 5.5.1993, Celentano, CED 194275, *CP* 1994, 2077; su tutto l'argomento v. SANTACROCE (52) 1757].

### 54

Sussiste il reato in caso di inottemperanza all'ordine del direttore della Motorizzazione civile di **consegna della patente di guida** in esecuzione del provvedimento di sospensione della guida stessa (art. 129 c.strad.) [C 7.4.1998, Pistolesi, CED 210244, *RP* 1998, 579; C 16.7.1998, Massida, CED 211155, *DPP* 1998, 1246 (che accanto alla ragione di giustizia, invoca anche quella di sicurezza pubblica); *contra*, C 13.8.1998, Posarelli, CED 211269, *DPP* 1998, 1246].

### XIII. (Segue) provvedimenti relativi a misure cautelari, di prevenzione, di sicurezza e alternative alla detenzione

#### 55

In forza del **principio di specialità** (cfr. *infra*, 88), un consolidato orientamento della Cassazione **esclude** il reato in parola in caso di inosservanza di:

#### 56

a) prescrizioni inerenti alle **misure cautelari personali**, dando luogo tale violazione alle speciali conseguenze sanzionatorie di ordine processuale previste dall'art. 276 c.p.p., ovvero, nel caso di evasione dalla custodia in carcere o dagli arresti domiciliari, al reato di cui all'art. 385 [C 23.2.1998, *CP* 1999, 859; C 25.10.1996, Tommasini, CED 206069, *CP* 1997, 2713; C 12.5.1995, Finocchiaro, *CP* 1996, 1431 e C 4.11.1993, Maimone Baronello, CED 196207, *CP* 1995, 280, in tema di violazione di prescrizioni solo *modali* relative agli arresti domiciliari o ospedalieri; C 25.3.1998, Buonaiuto, CED 210121, *CP* 1999, 859; C 7.5.1996, Mischiari, CED 205111, *CP* 1997, 1369, in tema di divieto di dimora; C 29.9.1995, Lo Bianco, CED 202540, *CP* 1996, 3743 e T Rovereto 11.5.2000, Leci, *FI* 2002, II, 140 con nota di CANEPA, in tema di obbligo di dimora e di presentazione alla p.g.];

#### 57

b) prescrizioni inerenti alle **misure cautelari per i minorenni** (prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità) di cui agli artt. 20 e ss. d.P.R. n. 448/1988, in quanto la loro violazione dà luogo alla speciale sanzione costituita dal passaggio ad una misura più grave (v. artt. 20 co. 3, 21 co. 5 e 22 co. 4 d.P.R. n. 448/1988) [C 21.4.1994, Palma, CED 197459, *CP* 1995, 1846; C 20.5.1994, Avagnano, CED 197825, *GI* 1995, III, 80 con nota di GRILLI; C 5.7.1993, D'Alessandro, CED 194562, *GP* 1994, II, 234; C 5.7.1993, Chiacchio, *GI* 1994, II, 733];

#### 58

c) obblighi inerenti alle **misure di prevenzione personale** [C 20.12.1974, Fringuelli, CED 130761 e C 18.5.1993, Cravagna, CED 195268, *CP* 1994, 2532, in tema di ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, la cui inosservanza è sanzionata dalla speciale contravvenzione di cui all'art. 2 l. n. 1423/1956; C 6.2.1979, Pace, CED 143774, *FI* 1980, II, 45, in tema di diffida, la cui violazione è sanzionata con l'applicazione di ulteriori misure di prevenzione; C 20.1.2005, T., CED 230830; C 7.11.1989, Carpano, CED 182878, *CP* 1991, 305, in tema di obblighi inerenti alla sorveglianza speciale, la cui inottemperanza è sanzionata dagli speciali reati di cui all'art. 9 l. n. 1423/1956. Si noti, tuttavia, che il fatto della persona sottoposta a sorveglianza speciale che non esibisca la carta di permanenza di cui all'art. 5 u.c. l. n. 1423/1956, non integra i reati di cui all'art. 9 cit., e può pertanto essere punito ai sensi dell'art. 650: C 7.7.2003, C., CED 226337, *CP* 2005, 1387]. Si è, invece, ritenuto appli-

cabile l'art. 650 in un caso di inosservanza di un provvedimento, emesso dal giudice delegato ad un procedura concernente una misura di prevenzione *reale* (il sequestro preventivo di un esercizio commerciale ai sensi della l. n. 575/1965), col quale si vietava al proprietario di accedere a tale esercizio [C 4.4.2007, Stanganelli, *GI* 2007, 2835];

## 59

d) obblighi derivanti dall'esecuzione di **misure di sicurezza non detentive** [C 16.11.1992, De Pascale, CED 193429, *CP* 1994, 702, in tema di libertà vigilata e C 2.10.1973, Greco, CED 126211, *CPMA* 1974, 1105 e C 23.6.1965, Fonti, *CPMA* 1966, 261, in tema di divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche, la cui violazione risulta già sanzionata in via speciale, rispettivamente *ex art.* 231 e *ex art.* 234, con l'aggiunta di un'ulteriore misura di sicurezza].

## 60

In relazione, infine, alle **misure alternative alla detenzione** di cui agli artt. 47 ss. ord. penit., si è stabilito che, in forza del carattere sussidiario dell'art. 650, non integra la contravvenzione ivi prevista la violazione, da parte del soggetto **affidato in prova al servizio sociale**, delle relative prescrizioni, in quanto tale violazione già comporta, quale conseguenza negativa, la revoca del beneficio [C 4.5.2004, M., CED 229787]. Per contro, l'art. 650 è stato applicato in un caso di violazione di *prescrizioni modali* inerenti al **regime di semilibertà** [T Modena 23.2.1981, Porcu, *RIDPP* 1983, 1573, con nota critica di SOLINAS]. Il nuovo regolamento d'esecuzione dell'ordinamento penitenziario sembra, tuttavia, prevedere ora per tale ipotesi una speciale sanzione di natura disciplinare (v. nn. 16 e 17 dell'art. 77 del d.P.R. n. 230/2000); pertanto, in virtù del principio di specialità, anche in questo caso dovrebbe risultare esclusa la contravvenzione (generale) di cui all'art. 650.

## XIV. Ragione di sicurezza pubblica

### 61

La formula "ragione di sicurezza pubblica" è caratterizzata da inemendabile **imprecisione e vaghezza** [CARBONI (8) 301; GIORDANO (26) 1052; MARINUCI-DOLCINI 139; ROMANO (50) 188; cfr. *supra*, 13 ss.], tanto è vero che le definizioni di essa o si riducono a mere *tautologie* [per es., ANTOLISEI PtS II, 465, secondo cui sono tali "le ragioni inerenti alla speciale attività amministrativa dello Stato che è destinata alla *pubblica sicurezza*"], oppure *rinviano all'art. 1 t.u.l.p.s.* [C 12.3.1997, Faye Diogon, CED 206994, *CP* 1998, 1369; C 1.6.1993, Pisano, CED 195820, *CP* 1995, 563; VIGNA-BELLAGAMBA 293] il quale è a sua volta così *ampio e generico* da non poter svolgere alcuna effettiva funzione definitoria-selettiva: ai sensi dell'art. 1 cit., infatti, la sicurezza pubblica concerne il "mantenimento dell'ordine pubblico, la sicurezza dei cittadini, la loro incolumità e la tutela della proprietà; l'osservanza delle leggi e dei regolamenti ge-

nerali e speciali [...] nonché delle ordinanze; [...] il soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni". Né, d'altra parte, risultano più precise e specifiche quelle definizioni che individuano la ragione di sicurezza pubblica nella funzione di salvaguardia e tutela, in via diretta e immediata, dell'*interesse alla complessiva efficienza della organizzazione dello Stato* per la tranquillità e la sicurezza dei cittadini [così SABATINI Contr. 172; CALZOLARI (6) 273], ovvero nell'attività di *prevenzione di pericoli per la collettività* e di eliminazione delle cause, anche naturali, che possono determinare danni alle persone [così SPAGNOLO (54) 3].

## 62

Constatata l'impossibilità di delimitare con precisione la nozione di "ragione di sicurezza pubblica", e in attesa di una sua auspicabile precisazione o espulsione dal testo della norma da parte del legislatore o della Corte costituzionale, qui non si può far altro che limitarsi a segnalare le **poche ipotesi** in cui la sua sussistenza è stata **esclusa**: segnatamente, nel caso di provvedimenti aventi per finalità la composizione di *dissidi privati* [dottrina unanime; v. per tutti DE VERO (15) 77], e nel caso di provvedimenti inerenti all'attività di *polizia edilizia* [C 14.7.1994, Amato, CED 199744, in relazione all'ordine di sgombero di suolo pubblico abusivamente occupato; C 3.7.1980, Paganoni, CED 147033, *RP* 1981, 324 e C 24.1.1994, Di Modica, CED 197493, *CP* 1995, 1037, entrambe in relazione all'ordine di demolizione di un manufatto abusivo]. Una parte della dottrina ritiene, inoltre, che la sussistenza di tale ragione vada esclusa in relazione ai provvedimenti inerenti alle attività di *polizia commerciale, ferroviaria, forestale, scolastica, dei costumi e stradale* [ANTOLISEI PtS II 465].

## XV. Ragione di ordine pubblico

### 63

L'**ordine pubblico** - da intendersi in senso stretto, in contrapposto cioè a pubblico disordine [MANZINI T X, 47] - è stato di volta in volta identificato con la *tranquillità pubblica e la pace sociale* [ANTOLISEI PtS II 465; C 5.3.1973, Fogliato, CED 125059, *CPMA* 1974, 1107; C 29.1.1971, Tovaglieri, CED 117472, *CPMA* 1971, 640; P Venezia 11.10.1969, Zavattini, *GM* 1970, II, 336], con il *buon assetto e il regolare andamento della convivenza civile* [C 30.6.1993, Masella, CED 194789, *CP* 1994, 2435; CALZOLARI (6) 273; SABATINI Contr. 175; VIGNA-BELLAGAMBA 294], nonché con *le esigenze di una tollerabile convivenza* [C cost. 168/1971, *GC* 1971, 1777].

### 64

Anche nei confronti di questa "ragione" paiono, pertanto, pienamente condivisibili le **censure di imprecisione e indeterminatezza** mosse da una parte della dottrina [CARBONI (8) 295, secondo il quale il concetto di ordine pubblico è uno tra i più elastici, generici e contraddittori del nostro ordinamento; DE VERO (15) 77; MARINUCCI-DOLCINI 139; ROMANO (50) 187; SINISCALCO (53) 667; *contra*, GIORDANO (26) 1052]. Le perplessità relative a tale concetto appaiono

tanto maggiori in relazione all'art. 650, in quanto dell'ordine pubblico inteso quale specifica *ragione* (accanto e in alternativa alle ragioni di giustizia, sicurezza pubblica e igiene) del singolo provvedimento non osservato, e dell'ordine pubblico inteso quale *bene giuridico tutelato* dalla contravvenzione in parola (quale che sia la ragione per cui il provvedimento è stato dato; cfr. *supra*, 17 ss.), non si è finora riusciti a fornire due definizioni distinte.

## XVI. Ragione di igiene

### 65

Per l'opinione assolutamente prevalente, la nozione di (ragione di) **igiene** di cui all'art. 650 coinciderebbe appieno con quella di **sanità pubblica** [C 8.3.1997, Baiano, CED 206983, CP 1998, 1370; ANTOLISEI PtS II, 465; SABATINI Contr. 177; SPAGNOLO (54) 3; VIGNA-BELLAGAMBA 295]. Pare, tuttavia, doverosa e possibile una più precisa delimitazione del concetto di igiene rispetto a quello, *più ampio*, di sanità pubblica [così pure VALLINI (57) 882], sia perché tra i due concetti vi è, in realtà, un rapporto di *species ad genus* o di mezzo a scopo, sia perché il legislatore, là dove ha voluto fare univoco riferimento ad entrambi i concetti, ha usato l'endiadi "igiene e sanità" (v. per es., in ambito penale, l'art. 328, e, fuori da tale ambito, il vecchio art. 38 co. 2 l. 8 giugno 1990, n. 142 sulle autonomie locali – v. ora art. 50 co. 5 d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, o l'art. 4 della l. n. 251/2000 recante la disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica). Risulta, pertanto, più corretto riferire la nozione di *igiene* alla sola attività di *prevenzione*, volta alla *conservazione* e alla *promozione* dello stato di benessere, fisico psichico e sociale, dei cittadini [per una netta distinzione tra la nozione di salute pubblica e quella di igiene, v. anche PICCININO (46) 41].

### 66

L'applicazione dell'art. 650 in materia di igiene è residuale rispetto agli illeciti previsti, in via speciale, dalle **leggi sanitarie** e, in particolare, dal t.u. del 27 luglio 1934, n. 1265 [SPAGNOLO (54) 4; GIORDANO (26) 1051; CARBONI (8) 313; C 27.7.2000, Ritondo, CED 216596, CP 2001, 1208, in un caso di inosservanza dell'ordine del sindaco di sottoporre i figli minori alle vaccinazioni previste dalla legge].

### 67

Per quanto riguarda, in particolare, le **ordinanze sindacali in materia d'igiene**, solo l'inosservanza di quelle emesse ai sensi dell'art. 38 co. 2 l. 8 giugno 1990, n. 142 (v. ora art. 50 co. 5 d.lg. n. 267/2000), in relazione a *situazioni contingibili ed urgenti*, è sanzionata ex art. 650 (a condizione, peraltro, che non si tratti di ordinanze generali e astratte: cfr. *supra*, 28). L'inosservanza delle ordinanze sindacali emesse *sulla base di disposizioni di legge ovvero di specifiche norme regolamentari* è, invece, prevista dall'art. 7 bis co. 1 bis d.lg. n. 267/2000 (e in passato dall'art. 106 r.d. 3 marzo 1934, n. 383), che costituisce norma *speciale*



rispetto all'art. 650 (cfr. *infra*, 88), contemplante un illecito amministrativamente sanzionato [fra le tante, C 24.2.2007, N., n. 7893; C 7.12.2006, De Rosa, CED 235109, CP 2008, 169; C 4.2.2004, G., CED 227742; C 13.10.2001, Rinaldi, *GdirD* 2002, n. 3, 64; C 13.4.2001, Salviato, CED 219267, CP 2002, 1710; C 5.5.1998, Molinari, CP 1999, 2161; C 17.2.1998, Fabrizio, CP 1999, 860; C 19.9.1996, Giardina, CED 205629, CP 1997, 2712; C 15.5.1996, Sottile, CED 204638, CP 1997, 1000; C 15.1.1996, Apollonio, RP 1996, 468; C 6.11.1995, Tortola, CED 203493, RP 1996, 468; SPAGNOLO (54) 4; SINISCALCO (53) 668; conf. nella conclusione, pur escludendo qualsiasi rapporto di specialità-sussidiarietà tra l'art. 650 e l'art. 106 cit. (ora abrogato): C 17.7.2003, D.G., CED 225868; C 28.11.1995, Zubani, CED 203550, CP 1997, 1001 e C 12.6.1992, Massimo, CED 191245, GP 1993, II, 278; in passato hanno, invece, applicato l'art. 650 anche in caso di inosservanza delle ordinanze sindacali emesse *in conformità alle leggi e ai regolamenti*: C 17.11.1982, Sebastiani, CED 158422, CP 1984, 1121; C 15.10.1975, Ferruzzi, CED 131789, CPMA 1976, 369; C 23.10.1973, Sanganeli, CED 129515].

## XVII. Consumazione; reato permanente/istantaneo

### 68

Nel caso di ordine-comando il reato **si consuma**, attraverso una condotta omisiva, nel momento in cui scade inutilmente il termine entro cui si doveva adempiere; nel caso, invece, di ordine-divieto, il reato si consuma, attraverso un *facere*, nel momento in cui il destinatario del divieto pone in essere la condotta vietata [v. per tutti C 7.3.1996, Trapè, CED 204074, CP 1997, 60]. L'eventuale, successiva *esecuzione d'ufficio*, da parte dell'Autorità che lo ha emesso, dell'ordine inosservato, non fa venir meno la rilevanza penale della condotta inosservante, tenuta dal destinatario dell'ordine [C 7.3.1996, Trapè, cit.; C 24.2.1994, Vigna, CED 198271, RP 1995, 473].

### 69

Secondo l'orientamento rimasto a lungo prevalente (ma v. subito *infra*, 71), l'art. 650 configura un **reato di regola permanente**, protraendosi la sua consumazione per tutto il tempo che perdura la condotta di inosservanza; il reato in parola, tuttavia, sarebbe **istantaneo nel caso particolare in cui**, scaduto il termine per l'osservanza del provvedimento, non sarebbe più possibile *adempiere utilmente* in un momento successivo [MANZINI T X, 51; SABATINI Contr. 140; C 24.9.1997, Grillo, DPP 1999, 60; C 3.7.1997, Benhadid, CED 208000, DPP 1999, 59; C 15.2.1997, Albano, CED 206919, CP 1998, 110; C 9.1.1996, Micallizzi, CED 203801, GP 1996, II, 507; C 14.4.1992, Milani, CED 191142, GP 1993, II, 229; C 20.2.1969, Calò, CED 111074, RP 1970, II, 215; parlano, invece, di reato *tout court* permanente, C 25.6.1997, Gucciardi, DPP 1999, 59; C 7.6.1997, Masucci, CED 207814, CP 1998, 1370; C 3.12.1992, Condello, CED 192707, CP 1994, 603; C 13.4.1965, Tomasello, CED 99820; di reato *tout-court* istantaneo, C 12.12.1977, Oleotti, CED 138304]. Si noti, tuttavia, che il

predetto *criterio della utilità dell'adempimento successivo* - impiegato dall'orientamento prevalente per distinguere le ipotesi di permanenza da quelle di istantaneità della consumazione del reato in esame - è un criterio in realtà assai generico e strettamente connesso al caso di specie, suscettibile, pertanto, di applicazioni strumentali che possono anche condurre a soluzioni differenti in ipotesi tra loro del tutto simili [BARTOLI (4) 68]. Si noti, inoltre, che consistenti sono i dubbi della dottrina [v. CADOPPI (7) 865] circa la configurabilità come *reati permanenti* dei reati omissivi propri (categoria alla quale va ricondotto il reato in parola in caso di inosservanza di un ordine-comando: cfr. *supra*, 68).

## 70

All'interno della giurisprudenza che aderisce al predetto orientamento che configura il reato in esame come reato (di regola) permanente, si registrano, peraltro, talune **divergenze** sulle seguenti questioni: **a)** ai fini della sussistenza della *permanenza*, secondo alcune sentenze basterebbe che la condotta inadempiente, protraendosi nel tempo, lasci sussistere una *situazione antiggiuridica* [C 15.2.1997, Albano, cit.; C 9.1.1996, Micalizzi, cit.; C 14.4.1992, Milani, cit.; C 12.11.1971, Veneri, CED 119845]; secondo altre sentenze, invece, occorrerebbe, altresì, che permanga l'*interesse* al rispetto del provvedimento dato [C 3.7.1997, Benhadid, cit.]; **b)** la *permanenza* verrebbe a cessare, secondo alcune sentenze, nel caso di tardivo *comportamento adempiente* del contravventore; secondo altre sentenze, invece, solo al momento della *denuncia* della condotta inosservante all'Autorità giudiziaria [C 12.11.1971, Veneri, cit.]; secondo altre ancora, infine, solo al momento dell'*accertamento* dell'inosservanza da parte del giudice [C 25.6.1997, Gucciardi, cit.], ovvero al momento della pronuncia della *sentenza di primo grado* [C 21.1.1997, Mechri, CED 206633, CP 1998, 456].

## 71

Di recente la Cassazione – in relazione ai casi di inosservanza di ordine-comando, nelle ipotesi, quindi, in cui il reato si consuma attraverso una *condotta omissiva* – ha inaugurato un orientamento parzialmente diverso, facendo dipendere la natura istantanea o permanente del reato dalla **presenza, o meno, di un termine perentorio** di adempimento: se, infatti, all'ordine-comando è apposto un tale termine, il **reato** sarebbe **istantaneo** e si consumerebbe nel momento stesso della scadenza del termine; se, invece, non è stato fissato un termine perentorio, il **reato** avrebbe natura **permanente** a condizione, però, che permanga l'interesse della pubblica Autorità al rispetto dell'ordine non eseguito anche dopo la scadenza del termine [C 30.7.2009, Cassino, CED 244305; C 18.5.2006, Semid, CED 234108].

## XVIII. Le vicende successive alla consumazione del reato: annullamento, revoca, convalida e modifica del provvedimento

## 72

Se *dopo* la consumazione del reato (cfr. *supra*, 68 ss.) il provvedimento rimasto inosservato viene **annullato** (per vizio di legittimità, con effetto *ex tunc*), giudizialmente (quindi su ricorso al giudice amministrativo) ovvero in sede amministrativa (quindi per autotutela spontanea o contenziosa da parte della P.A.), tale annullamento **non** dà luogo all'*abolitio criminis* di cui all'art. 2 cpv.: il provvedimento amministrativo, infatti, non integra la legge penale (cfr. *supra*, 11-12) e, pertanto, il suo venir meno non dà luogo ad una successione di leggi penali [ROMANO, in *CommSist* I, art. 2, 59; PETRONE (44) 27; PULITANÒ, in *CB*, art. 2, 24; cfr. art. 2, 25; GATTA (24) 676; *contra*, ma sulla premessa, da noi non accolta, che il singolo provvedimento integri il precetto penale: PODO (48) 659; MANTOVANI PtG 84].

### 73

Conseguentemente, nell'ipotesi-limite di **annullamento** del provvedimento **do- po la sentenza definitiva di condanna** per il reato di cui all'art. 650, tale annullamento - una volta esclusa l'applicabilità dell'art. 2 cpv. - di regola non può in alcun modo giovare al condannato, a meno che il giudice penale abbia posto a fondamento della condanna una sentenza amministrativa in cui si affermava, in via 'principale', la legittimità del provvedimento (questione "pregiudiziale" nel giudizio penale) e tale sentenza sia stata successivamente revocata *ex artt.* 395-403 c.p.c.: in questo caso, infatti, il condannato potrà proporre *revisione* della sentenza penale di condanna ai sensi dell'art. 630 lett. b) c.p.p. [PETRONE (43) 298].

### 74

Nell'ipotesi, invece, di **annullamento** del provvedimento mentre è **ancora in corso il procedimento penale** per il reato di cui all'art. 650, di regola si produrranno effetti favorevoli all'imputato. Se, infatti, il provvedimento viene annullato, ciò significa che l'Autorità annullante (a seconda dei casi, il giudice amministrativo o la stessa P.A.) ne ha riconosciuto l'illegittimità. Il giudice penale, pertanto - in sede di controllo incidentale, ai fini dell'applicazione dell'art. 650, della legittimità del provvedimento - pur non avendo un obbligo specifico in tal senso il più delle volte conformerà la propria valutazione a quella già espressa dall'Autorità annullante, con conseguente esclusione del fatto tipico per carenza dell'elemento della legittimità del provvedimento (cfr. *supra*, 36 ss.), dovendo, in caso contrario, adeguatamente motivare il proprio dissenso [v. PETRONE (43) 297]. Nell'ipotesi particolare, poi, che il giudizio di annullamento, pendente dinanzi al giudice amministrativo, fosse ancora in corso, il giudice penale potrebbe attenderne la conclusione, sospendendo *ex art.* 479 c.p.p. il procedimento penale davanti a sé pendente. Alla medesima conclusione sostanziale (effetti favorevoli per l'imputato in caso di annullamento del provvedimento), in un'occasione è approdata - attraverso, però, un diverso *iter* motivazionale - anche la Cassazione la quale, partendo dal (criticabile) presupposto che il bene giuridico tutelato dall'art. 650 sia costituito dallo *specifico interesse sotteso al singolo provvedimento* (cfr. *supra*, 19 ss.), ha affermato che in caso

di annullamento del provvedimento verrebbe meno tale interesse-bene giuridico, con conseguente automatica inapplicabilità dell'art. 650 [C 24.6.1996, De Paoli, CED 205625; in argomento v. anche ROMANO (50) 104].

## 75

Se *dopo* la consumazione del reato (cfr. *supra*, 68 ss.) il provvedimento rimasto inosservato viene **revocato** (per vizi inerenti al merito) - indipendentemente dal fatto che la revoca intervenga in sede amministrativa (v. art. 21 *quinquies* l. n. 241/1990), ovvero (eccezionalmente) in sede giudiziale - deve ripetersi quanto già detto a proposito dell'annullamento: la revoca del provvedimento **non** dà luogo all'**abolitio criminis** di cui all'art. 2 cpv.: il provvedimento amministrativo, infatti, non integra la legge penale (cfr. *supra*, 11-12) e, pertanto, il suo venir meno non dà luogo ad una successione di leggi penali [v. autori citati *supra*, 72; *contra*, PODO, *op. cit.*, 670, ma sulla premessa, da noi non accolta, che il singolo provvedimento integri il precetto penale].

## 76

Peraltro, poiché le valutazioni inerenti al merito del provvedimento rimasto inosservato (a differenza di quelle inerenti alla sua legittimità) *non* hanno *alcun rilievo* nel fatto tipico del reato in parola (cfr. *supra*, 40), la **revoca** del provvedimento (a differenza di quanto sopra rilevato a proposito dell'annullamento) - a prescindere dalla questione del suo effetto *ex tunc* o *ex nunc* (come sostenuto dalla dottrina amministrativista più recente e come da ultimo statuito dall'art. 21 *quinquies* l. n. 241/1990), e dalla circostanza che essa sia intervenuta *prima* o *dopo* il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna - **non può** in alcun caso e in alcun modo **giovare** all'imputato/condannato [MANZINI T X, 51; SABATINI Contr. 140; C 6.9.1950, Esposito, RP 1951, II, 29; *contra*, PETRONE (43) 312 (e v. pure C 24.6.1996, De Paoli, CED 205625), il quale propone di dare rilievo alla revoca del provvedimento nella prospettiva del *reato impossibile* (art. 49 cpv.), in quanto il ritiro di un provvedimento, viziato nel merito, sarebbe un *fatto* capace di rendere riconoscibile *a posteriori* l'inidoneità lesiva della condotta di sua inosservanza. Siffatta soluzione, tuttavia, si fonda sulla concezione c.d. *realistica* del reato (di per sé assai controversa e contestata: cfr. art. 49, 11), nonché sul (criticabile) presupposto che il bene giuridico tutelato dall'art. 650 sia costituito dallo *specifico interesse sotteso al singolo provvedimento* (cfr. *supra*, 19); per analoghi rilievi critici alla proposta di PETRONE v. anche ROMANO (50) 107].

## 77

**De iure condendo**, revoca e annullamento del provvedimento rimasto inosservato potrebbero rilevare come *cause speciali di estinzione del reato*, in quanto il ritiro di un provvedimento, riconosciuto erroneo (quanto al merito o alla legittimità), potrebbe far venir meno anche il bisogno di punire l'inosservanza di esso [ROMANO (50) 108; spunti in MARINUCCI, *Cause di giustificazione*, in MARINUCCI-DOLCINI, *Studi di diritto penale*, 1991, 114].

78

Se nel corso del procedimento penale per il reato di cui all'art. 650, il provvedimento rimasto inosservato, originariamente illegittimo, viene **convalidato** (v. art. 21 *nonies* l. n. 241/90) o comunque sanato dalla P.A., l'imputato va in ogni caso assolto, perché al momento dei fatti di cui bisogna giudicare non sussisteva il requisito di fattispecie della *legittimità* del provvedimento inosservato (cfr. *supra*, 36) [PETRONE (43) 306].

79

Occorre, infine, affrontare l'ipotesi [finora non emersa in giurisprudenza, ma prospettata in dottrina] di una **modifica del contenuto del provvedimento** da parte dell'Autorità emanante *dopo* la consumazione del reato (cfr. *supra*, 68 ss.). Si pensi al caso di Tizio il quale, in luogo delle misure che un provvedimento amministrativo gli impone di adottare entro un preciso termine, adotta misure diverse, meno efficaci e meno onerose; dopo la scadenza del termine, tuttavia, l'Autorità che ha emanato il provvedimento, ne modifica il contenuto consentendo l'adozione proprio delle misure adottate da Tizio [GATTA (24) 661]. Ebbene, poiché le disposizioni contenute nel singolo provvedimento non integrano la legge penale (cfr. *supra*, 11-12), la loro sopravvenuta modifica in senso favorevole al destinatario **non** dà luogo ad un'**abolitio criminis** ai sensi dell'art. 2 cpv., sicché Tizio, in presenza degli ulteriori requisiti di fattispecie, dovrà comunque rispondere della contravvenzione in esame [ROMANO *CommSist* I, art. 2, 59; GATTA (24) 668, 674; *contra*, ma sulla premessa, da noi non accolta, che il singolo provvedimento integri il precetto penale, GAMBARDILLA, *L'abrogazione della norma incriminatrice*, 2008, 270].

### **XIX. (Segue) modificazione delle norme che disciplinano il provvedimento**

80

Si è già detto (cfr. *supra*, 29 e 36 ss.) che per verificare se il concreto provvedimento, rimasto inosservato, sia stato "legalmente dato dall'Autorità", bisogna necessariamente rifarsi alle *norme extrapenali* (di diritto amministrativo) che lo disciplinano [cfr. C 21.6.1994, Scauri, CED 199751]; qui occorre precisare che le norme di riferimento sono le norme **in vigore al tempo della consumazione del reato**, anche qualora esse, al momento del giudizio o in un momento ancora successivo, siano state modificate o abrogate. Infatti, trattandosi di norme extrapenali, che non entrano a far parte del precetto, la loro modificazione non dà luogo ad una successione di leggi penali ai sensi dell'art. 2, trovando, invece, applicazione il generale principio *tempus regit actum* [PAGLIARO (38) 392; PULITANÒ (49) 314; PULITANÒ, in *CB*, art. 2, 24; GATTA (24) 673; sulle modifiche c.d. mediate, conf. ROMANO, in *CommSist* I, art. 2, 59; *contra*, ma sulla base del differente presupposto che il singolo provvedimento richiamato integri la legge penale, FIANDACA-MUSCO PtG 95; PADOVANI 43; PODO (48) 658].

## XX. Elemento soggettivo

### 81

La contravvenzione in parola, in base alla regola generale dell'art. 42 ult. co., può essere commessa **con dolo o per colpa** [v. per tutti, in giurisprudenza, C 7.12.2006, De Rosa, CED 235109, CP 2008, 169; C 6.7.1994, Hochberger, CED 199611 e, in dottrina, Antolisei PtS II, 466; solo con dolo secondo ANGELONI (2) 143].

## XXI. (Segue) errore o ignoranza relativi al provvedimento

### 82

A proposito dell'**errore (o ignoranza) sul provvedimento** - al pari di quanto avviene, in generale, per ogni altro concetto normativo (giuridico) di fattispecie - devono essere tenute distinte tre situazioni: *a*) errore (o ignoranza) *di fatto* che ricade *sul fatto* (v. art. 47 co. 1); *b*) errore (o ignoranza) *di diritto* che ricade *sul fatto* (v. art. 47 co. 3); *c*) errore (o ignoranza) del *precetto penale* (v. art. 5) [in generale, sull'errore relativo ai concetti normativi, v. PULITANÒ (49) 262]. Peraltro, quanto di seguito si dirà in relazione all'errore sul provvedimento vale anche per l'errore sugli altri concetti normativi (*Autorità, legalmente*) della fattispecie in parola: anche in relazione ad essi, infatti, l'errore può dar luogo alle tre distinte situazioni summenzionate. Pertanto, la seguente analisi dell'errore sul provvedimento ha, rispetto all'errore sull'Autorità o sulla legalità, valore paradigmatico, oltre che, il più delle volte, anche assorbente, in quanto spesso un errore sull'Autorità o sulla legalità ridonda in errore *sul provvedimento*.

### 83

**a) Errore (o ignoranza) di fatto sul fatto.** Poiché il singolo, concreto **provvedimento** non entra a far parte del precetto penale (cfr. *supra*, 11 s.), ma è elemento del fatto (trattasi, segnatamente, di un *presupposto di fatto* della condotta), esso rientra a pieno titolo nell'oggetto del dolo, e quindi l'agente se lo deve rappresentare per poter rispondere della contravvenzione in parola a titolo di dolo [DONINI (17) 234; VALLINI (57) 879]. Se, invece, l'agente ne **ignora** la stessa **esistenza materiale**, egli versa in una situazione di **errore di fatto sul fatto**, rilevante ai sensi dell'art. 47 co. 1 [ROMANO, in *CommSist* I, art. 47, 493; ROMANO (50) 177; C 24.6.1957, Iachinoto, GP 1958, II, 51; cfr. C 6.5.1994, Bevilacqua, CED 199404, RP 1995, 1047; DELITALA (16) 140; *contra*, nel senso di *errore sul precetto*, rilevante ai sensi dell'art. 5, SPAGNOLO (54) 3 e, implicitamente, C 13.10.1992, Santocono, CED 192568, GI 1994, II, 263, ove si richiama il paradigma, in realtà divenuto superfluo dopo l'intervento del 1988 della Corte costituzionale sull'art. 5, della buona fede scusante in caso di ignoranza della legge penale nelle contravvenzioni]. Pertanto, se si tratta di ignoranza *incolpevole*, l'imputato che non ha osservato il provvedimento va assolto per mancanza di colpevolezza [conclusione conf. in ANTOLISEI PtS II 466; PAGLIARO (38) 1977, 394; PETROCELLI (42) 375]; se si tratta, invece, di ignoranza

*colposa*, questi risponderà del reato per colpa [DE VERO (15) 78; PULITANÒ (49) 319; ROMANO (50) 176; DELITALA (16) 140; C 24.6.1957 Iachinoto, cit.; C 4.5.1973 Moneti, CED 125250, GP 1974, II, 228, che parla di *errore sul presupposto di fatto* costitutivo dell'incriminazione]. Giustamente, pertanto, in un caso in cui il provvedimento veniva notificato, in assenza dell'imputato, alla di lui moglie, la quale, però, essendo in lite con il marito, non lo metteva a conoscenza del provvedimento in tempo utile, la Cassazione ha assolto l'imputato perché questi non aveva avuto una "conoscenza piena" del provvedimento rimasto inosservato [C 6.5.1994, Bevilacqua, CED 199404, RP 1995, 1047].

## 84

L'art. 47 co. 1 è stato talora invocato anche in relazione alla **mancata comunicazione del provvedimento** o all'**assenza o incompletezza della sua motivazione**, in quanto in tale ipotesi l'imputato ignorerebbe, peraltro in modo incolpevole, il (contenuto del) provvedimento [MANZINI T X, 35; SABATINI Contr. 178; C 10.1.1995, Bonaiuto, CED 200470, CP 1996, 1163; P Venezia 21.10.1969, Zavattini, GM 1970, II, 337 con nota BERGAMASCHI]. Pur essendo ciò esatto, preliminare ed assorbente è, però, il rilievo che il vizio di comunicazione inficia l'efficacia del provvedimento (cfr. *supra*, 31) e il vizio di motivazione ne inficia la legittimità (cfr. *supra*, 32 ss.): l'inosservanza di un provvedimento non comunicato o non adeguatamente motivato, pertanto, nemmeno integra il fatto tipico di cui all'art. 650.

## 85

**b) Errore (o ignoranza) di diritto sul fatto.** L'errore (o l'ignoranza) sulle **norme di diritto amministrativo** che disciplinano il provvedimento, ovvero sulle **disposizioni contenute nel provvedimento**, è **errore di diritto extrapenale che ricade sul fatto** e che assume, pertanto, rilievo ai sensi dell'art. 47 co. 3 [v. C 6.5.1994, Bevilacqua, CED 199404, RP 1995, 1047, secondo cui presupposto per l'applicazione dell'art. 650 è la conoscenza piena e *legale* del provvedimento; conforme, pur invocando la scusante della *buona fede*, P Dolo 14.11.1988, Zanon, FiR 1989, 1455. Nel senso della rilevanza *ex art. 47* dell'errore sulla portata giuridica di un atto amministrativo, rilevante all'interno di una fattispecie penale, v. pure C cost. 6.6.1989, n. 325, GCost 1989, 1494, con nota di PULITANÒ, in relazione all'art. 39 c.p.m.p.; in generale, sulla riconducibilità dell'errore sulle norme qualificatrici di un concetto normativo alla disciplina di cui all'art. 47 co. 3, v. PULITANÒ (49) 262]. In applicazione di tali principi, in un caso in cui il destinatario di un provvedimento non lo osserva, ritenendo, per errore sulla disciplina legale dei ricorsi amministrativi, che il ricorso da lui presentato abbia effetto sospensivo automatico del provvedimento impugnato, va applicato l'art. 47 co. 3 [caso tratto da C 4.5.1973, Moneti, CED 125250]. Parimenti, va applicato l'art. 47 co. 3 nel caso in cui l'imputato, diffidato a comparire davanti ad un *determinato* organo di polizia giudiziaria, per errore sulle norme extrapenalistiche regolanti gli ordini di comparizione, ritenga di potersi presentare innanzi ad *altro* organo di polizia giudiziaria [caso tratto da C

28.12.1954, Liverani, *GComplCP* 1954, 583, su cui ROMANO (50) 177]. All'art. 47 co. 3 va infine ricondotto anche il caso in cui l'imputato non osservi il provvedimento ritenendolo, per errore sulle norme di diritto amministrativo, illegittimo [errore sul concetto normativo "legalmente dato"; secondo MANZINI T X, 15 e SABATINI Contr. 179, invece, si tratterebbe di errore sulla legge penale].

## 86

c) *Errore (o ignoranza) sul precetto penale*. Versa, infine, in **errore sulla legge penale**, rilevante ai sensi dell'art. 5, sia chi ignora del tutto l'esistenza della norma incriminatrice del reato in parola, sia chi, pur conoscendone l'esistenza, o ne fornisce autonomamente un'interpretazione restrittiva ed ottimistica [ROMANO (50) 177], oppure non intende correttamente la qualificazione-base, il significato *parallelo nella sfera laica*, espresso dalla parola *provvedimento* (perché, ad es., ritiene che la norma tuteli i soli atti amministrativi che rechino la denominazione espressa di provvedimento, ovvero i soli provvedimenti esecutori).

## XXII. Rapporti con altri illeciti

### 87

L'art. 650 contiene una **clausola di sussidiarietà espressa** ("se il fatto non costituisce un più grave reato") che ne impedisce l'applicazione ogni qual volta il fatto concreto ricada anche sotto la previsione di altra norma penale, contemplante una *pena più severa* [SINISCALCO (53) 668; DE VERO (15) 79; ANTOLISEI PtS II 466; C 26.3.1993, D'Alessandro, CED 194562, *GP* 1994, II, 234; C 11.12.1985, Mangeri, CED 172201, *CP* 1987, 633; C 6.11.1972, Monguzzi, CED 125570, *CPMA* 1974, 1106]. Talora la giurisprudenza invoca impropriamente tale clausola e il relativo principio di sussidiarietà per risolvere ipotesi di conflitto apparente di norme in relazione alle quali andrebbe, invece, più correttamente applicato il *principio di specialità* di cui all'art. 15: così, ad es., in un caso di inosservanza di un'ingiunzione di riparazione di un immobile pericolante, la Cassazione ha applicato l'art. 677 co. 1 (ora depenalizzato), ritenendo l'art. 650 norma rispetto ad esso sussidiaria, benché il reato di cui all'art. 677 co. 1 fosse in realtà punito con pena *meno severa* [C 19.6.1996, Vitale, *FI* 1996, II, 684 e C 1.10.1981, Ventura, CED 151147, *FiR* 1982, voce Incolumità pubblica (reati), nn. 31, 32]. Più esatto sarebbe stato, pertanto, invocare in tal caso il principio di specialità, per la cui applicazione si prescinde da ogni valutazione sulle cornici edittali di pena [per tutti, v. ROMANO, in *CommSist* I, art. 15, 173].

### 88

In virtù del **principio di specialità**, l'art. 650 non può essere applicato ogni qual volta l'inosservanza di un determinato provvedimento sia *specificamente* sanzionata da altra norma di legge, non importa se con sanzione penale, processuale o amministrativa [C 11.12.2009, Parisi, CED 245635; C 18.9.2006, Viva-



relli, CED 234880; C 31.10.2005, Bernardi, CED 232767; C 19.12.2002, Romanisio, CED 222945, *CP* 2004, 514; C 7.5.1996, Mischiari, CED 205111; C 21.4.1994, Palma, CED 197459, *GI* 1995, II, 168; C 26.3.1993, D'Alessandro, CED 194562, *GP* 1994, II, 234; per l'ipotesi di specialità di illecito con sanzione di tipo processuale, v. ad es. C 7.9.2001, Testa, CED 220026, *CP* 2004, 513, secondo cui non integra il reato in parola l'inosservanza dell'ordine del procuratore della Repubblica di demolire un manufatto abusivo, essendo tale inosservanza suscettibile della 'sanzione' della esecuzione coattiva ai sensi dell'art. 655 c.p.p.; per l'ipotesi di specialità di illecito con sanzione di tipo amministrativo (cfr. 9 l. 24.11.1981, n. 689), v. ad es. C 5.4.1978, Cigni, CED 140718, *GP* 1978, II, 393; C 12.12.1990, Morittu, CED 186706, *CP* 1992, 1614; C 2.11.1995, Gargiulo, CED 204998; C 28.11.1995, Viti, CED 203616].

## 89

In particolare, l'art. 650 è stato ritenuto **norma generale** (quindi, non applicabile nella specie): *a*) rispetto all'**art. 192 c.strad.**, che contempla l'illecito amministrativamente sanzionato di inosservanza dell'invito a fermarsi emesso da un agente in servizio della polizia stradale [C 25.9.2008, B., n. 36736; C 29.5.2003, Artese, CED 225688; C 15.7.1998, Balestra, CED 211147; GIARRUSSO-TITO (25) 273]; *b*) rispetto all'art. 22 l. 10 maggio 1976, n. 319 (v. ora **art. 54 co. 3 d.lg. 11 maggio 1999, n. 152**), che commina una sanzione amministrativa pecuniaria a chi esegua uno scarico nelle acque senza l'osservanza delle prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione [C 11.10.2000, Prezioso, CED 217455]; *c*) rispetto all'**art. 28 co. 4 l. 300/1970** (Statuto lavoratori), il quale contempla un autonomo reato (l'inosservanza, da parte del datore di lavoro, del provvedimento giurisdizionale che ordina la cessazione della sua condotta antisindacale) sicché il richiamo all'art. 650 va inteso solo *quoad poenam* [C 12.5.1989, Jacquin, CED 183432, *CP* 1991, I, 2036; C 18.12.1974, Spagnoletti, CED 130246, *FI* 1976, II, 95; C 18.12.1972, Pini, CED 123587, *FI* 1973, II, 276; GIORDANO (26) 1049; PERA (41) 294; ROMANO (50) 48; SINISCALCO (53) 666; *contra*, nel senso di un rinvio all'intera fattispecie dell'art. 650, C 13.3.1986, Battaglini, CED 173193, *GI* 1987, II, 345]; *d*) rispetto all'**art. 7 bis co. 1 bis d.lg. 267/2000**, che commina una sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione delle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari. Per altre ipotesi di illeciti speciali rispetto al reato di cui all'art. 650 cfr. *supra*, 52, 53, 55 ss., 60, 66, 67, ed *infra*, 90 ss.

## XXIII. (Segue) rapporti con l'art. 15 t.u.l.p.s. e con la legislazione sugli stranieri

### 90

L'art. 15 t.u.l.p.s., **prima della riforma** del 1993-4 (cfr. *infra*, 91 e 92), puniva, con l'arresto fino a quindici giorni o con l'ammenda fino a lire ventimila, "chiunque, invitato dall'Autorità di pubblica sicurezza a comparire davanti ad

essa, non si presenta nel termine prescritto senza giustificato motivo". Trattandosi, anche in questo caso, di una inosservanza di un provvedimento dell'Autorità, si poneva (e si pone tuttora) un problema di conflitto apparente tra tale illecito e il reato di cui all'art. 650. La Cassazione lo aveva risolto applicando l'art. 650 in caso di invito emesso *per ragione di giustizia* o, comunque, in connessione ad attività di polizia giudiziaria, e applicando, invece, l'art. 15 cit., quale norma speciale, in caso di invito emesso *per ragione di igiene, sicurezza o ordine pubblici* [C 20.1.1970, Giuliani, CED 114200, CPMA 1970, 1657; C 12.7.1968, Daniele, CED 109348; MANZINI T X, 16; ANGELONI (2) 139; *contra*, ma isolatamente, CARBONI (8) 109, nonché C 3.4.1992, Ben Hasnoui Lofti, CED 190331, CP 1993, 2272, in un caso in cui, peraltro, veniva esclusa la sussistenza di qualsiasi illecito a causa dell'illegittimità del provvedimento-invito].

## 91

Con l. delega 28 dicembre 1993, n. 562 è stato disposto (art. 1, lett. b) di "**trasformare in violazioni amministrative le contravvenzioni previste dall'art. 15 t.u.l.p.s.**, salvi i casi di cui all'art. 650 c.p.". Questa indicazione ha trovato accoglimento nel d.lg. 13 luglio 1994, n. 480, che ha depenalizzato l'art. 15 inserendovi una clausola di riserva ("salvo che il fatto costituisca reato").

## 92

La depenalizzazione dell'art. 15 t.u.l.p.s. a nostro avviso non avrebbe dovuto influire sulla soluzione in precedenza fornita al conflitto apparente di norme tra l'art. 15 cit. e l'art. 650 (cfr. *supra*, 90), dal momento che il principio di specialità opera anche tra reati e illeciti amministrativi (v. art. 9 l. n. 689/81). Ciò nonostante, la giurisprudenza di legittimità assolutamente prevalente ha abbandonato il precedente, consolidato orientamento, ritenendo ora che la **clausola di riserva** di cui all'art. 15 cit. nuovo testo deroghi al principio di specialità fissato dall'art. 9 l. n. 689/1981, con conseguente applicazione dell'art. 650 non solo in caso di invito emesso *per ragione di giustizia* (come già prima della riforma), ma anche in caso di invito emesso per ragioni di *sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene*, risultando l'art. 15 cit. applicabile soltanto in caso di invito emesso *per altri motivi* [C 15.1.2008, C., n. 2117; C 20.10.2004, Trepici, CED 230632, RP 2005, 435; C 11.11.2003, R., CED 226612; C 11.4.2003, B., CED 224693, CP 2004, 1620; C 10.12.1996, Pereira Santos, CED 206934; C 13.11.1995, Woroch, CED 203248, CP 1996, 2574, con nota di GALLUCCI; C 6.11.1995, Zonaghi, CED 202866; in questo senso anche la Circolare Ministero Interni 3.10.1994, riportata in PACINI (37) 137]. Tale orientamento, tuttavia, *non può essere accolto* perché svuota surrettiziamente di ogni contenuto la depenalizzazione dell'art. 15 cit., in quanto non solo è difficile immaginare un ordine emesso "dall'Autorità di p.s." per ragioni diverse da quelle, amplissime, di cui all'art. 650, ma non si può neppure pensare che l'art. 15 sia ora destinato a sanzionare, in via residuale, inviti non "legalmente dati" o non cogenti [così, invece, C 17.1.1997, Faye Diogon, CED 206994, CP 1998, 1369, secondo cui l'art. 15 cit. va applicato nel caso di semplice invito per comunicazioni che pos-

sono anche non involgere attività di pubblica sicurezza in senso proprio, come per esempio l'invito a comparire per ritirare un'autorizzazione; *contra*, Circolare Ministero Interni cit.].

### 93

Vanno, pertanto, accolte con favore quelle sporadiche sentenze che, distaccandosi dall'orientamento sopra criticato, ritengono che l'art. 15 t.u.l.p.s. sia **speciale rispetto all'art. 650**, a ciò non ostando la clausola di riserva di cui allo stesso art. 15 cit. [C 10.4.1996, Bara Diop, CED 206685; P Macerata 3.5.1995, Shabani, PD Corti Merito 950269]. In tali sentenze manca, tuttavia, una precisa indicazione di quale sia l'*elemento specializzante* dell'art. 15 cit. rispetto all'art. 650. Esso potrebbe essere rinvenuto o nella *ragione dell'invito* (con ritorno al vecchio criterio di riparto: cfr. *supra*, 90) [così P Macerata 3.5.1995, Shabani, cit.], ovvero nell'*Autorità invitante*, con conseguente applicazione dell'art. 15 cit. in ogni caso di invito da parte dell'Autorità di p.s., qualunque sia la ragione dell'invito, e dell'art. 650 in caso di invito da parte di altra Autorità [soluzione già proposta da DE VERO (15) 79 prima della depenalizzazione dell'art. 15 cit.].

### 94

L'ipotesi di maggior rilevanza pratica del concorso apparente tra la norma di cui all'art. 650 e la norma di cui all'art. 15 t.u.l.p.s. è costituita dall'inosservanza da parte dello **straniero dell'invito**, rivoltagli dall'Autorità di p.s., **ad esibire i documenti di identificazione e a dare contezza di sé** al fine di rilevare la regolarità della sua posizione in Italia, invito previsto, fino al 1998, all'art. 144 t.u.l.p.s. Nonostante la legge delega del 1993 (cfr. *supra*, 91) contenesse l'indicazione espressa (art. 1 lett. a) di depenalizzare le contravvenzioni previste nel titolo quinto "Degli stranieri" del t.u.l.p.s. (titolo all'interno del quale compariva il predetto art. 144), la giurisprudenza prevalente, in conformità all'orientamento sopra criticato (cfr. *supra*, 92), aveva applicato a tale ipotesi l'art. 650, anziché l'art. 15 t.u.l.p.s. [C 12.3.1997, Faye Diogon, cit.; C 4.12.1996, Haonzia, CED 206664; C 21.1.1997, Mechri, CED 206633, CP 1998, 456; C 28.10.1996, Gaye, CED 206093; C 28.10.1996, Sangobuta, CED 205999; C 24.10.1996, Ejupi, CED 205917, CP 1997, 2712; C 13.3.1996, Morina, CED 204634; C 4.3.1996, Asoud Mohamed, CED 204192; C 11.1.1996, Shabani, CED 203677; *contra*, C 13.11.1995, Woroch, cit.]. La questione risulta ora almeno in parte superata, in quanto il successivo d.lg. 25 luglio 1998, n. 286 (t.u. stranieri) ha abrogato il citato art. 144 t.u.l.p.s. e ha previsto come autonomo reato (indubbiamente *speciale* rispetto all'art. 650) l'inosservanza, da parte dello straniero, dell'ordine di *esibire* il passaporto o altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato (v. art. 6 co. 3 t.u. stranieri, come modificato dall'art. 1 co. 22 h l. n. 94/2009). Si noti, tuttavia, che l'inosservanza dell'invito a *dare contezza di sé*, o comunque a regolarizzare la propria posizione, secondo la Cassazione - rimasta fedele all'orientamento sopra criticato (cfr. *supra*, 92) nonostante le suddette modifiche legislative - integra ancora il reato di cui

all'art. 650 [C 15.1.2008, C., n. 2117; C 20.10.2004, Trepici, cit.; C 7.6.2001, Abidi Faisal, CED 219498, CP 2002, 1712].

## 95

L'art. 650 è norma generale rispetto alla norma speciale di cui all'art. 14 co. 5 *ter* d.lg. n. 286/1998, che incrimina il delitto di **trattenimento nel territorio dello Stato** dello straniero in violazione dell'ordine di espulsione impartito dal questore [GATTA (23) 203].

## XXIV. Ulteriori questioni di legittimità costituzionale: il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)

## 96

Oltre che in relazione all'art. 25 co. 2 Cost. (cfr. *supra*, 1 ss.), l'art. 650 è stato censurato anche in relazione al **principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.**, sulla base di un duplice rilievo: in primo luogo, esso comminerebbe un'identica sanzione per l'inosservanza dei più *diversi e diversamente motivati provvedimenti amministrativi*; in secondo luogo, la condotta sanzionata verrebbe ivi descritta mediante il rinvio a provvedimenti riguardanti *singoli cittadini*, anziché la generalità di essi [P Roma 1.4.1975, Pasquali, GC 1975 II, 2414; P Chiusa d'Isarco 13.4.1970, Zardo, GC 1970, 788; P Massa Marittima 27.11.1969, Neri, RIDPP 1971, 454, con nota adesiva di CARBONI (9); GIORDANO (26) 1051]. A tali censure si è, tuttavia, correttamente replicato che il bene giuridico tutelato dall'art. 650 (cfr. *supra*, 17 ss.), pur offendibile in svariati modi, rimane in realtà *sempre lo stesso*; *sempre la stessa* è, altresì, la condotta dell'agente, vale a dire l'inosservanza di un provvedimento. Infine, la cornice edittale della pena, e in specie l'alternativa tra sanzione detentiva e pecuniaria, consente un *congruo* adeguamento giudiziale della sanzione al caso concreto [C cost. 168/1971, GC 1971, 1777 con nota adesiva sul punto di PACE (36)].

## XXV. Casistica

## 97

**Provvedimento: nozione: C 28.11.1995, Cossu, CED 203461; C 7.5.1999, Di Giovanni, CED 213241, CP 2000, 3012:** per provvedimento dell'Autorità, ai sensi dell'art. 650, deve intendersi ogni atto con il quale essa impone a una o più persone determinate una specifica condotta, omissiva o commissiva, ispirata da una contingenza presente e transeunte; pertanto, l'art. 650 non è applicabile alla inosservanza di leggi, regolamenti o ordinanze concernenti la generalità dei cittadini.

## 98

**(Segue): comunicazione: P Palermo 14.11.1975, D'Amico, RDSport 1975, 404 e P Palermo 22.1.1970, Fragiglio, NDir 1970, 586:** il provvedimento può essere comunicato anche per fatti concludenti, sicché l'ordine di non invadere il

campo, ove si svolge una partita di calcio, può ritenersi "dato", e quindi reso pubblico, mediante la dislocazione della forza pubblica lungo la rete di recinzione. **P Nereto 9.11.1987, Fanini, GAgr 1990, 565**: l'ordinanza del sindaco di un comune, relativa alla bonifica di terre ad opera dei possessori delle stesse, comunicata mediante affissione di manifesti solo in quel comune, non può ritenersi conosciuta dai soggetti che risiedono in altro comune.

## 99

**(Segue): sindacabilità: C 24.6.1992, Beltrami, CED 191629, CP 1994, 602**: costituisce *sindacato di merito* (non ammissibile in sede di giudizio penale per il reato di cui all'art. 650) la valutazione giudiziale, in base a canoni di logica, della possibilità di conseguire, con mezzi di ricerca telematica ed elettronica, le medesime finalità accertative, per le quali è stato emesso l'ordine, rimasto inosservato, di esibizione della patente.

## 100

**Inosservanza del provvedimento, in particolare, in caso di assenza di un termine: C 11.1.1993, Ollio, CED 192999, CP 1994, 602**: si ha inosservanza del provvedimento, nonostante la mancanza di un termine preciso, allorché il destinatario dell'ordine, pur dopo due notificazioni a distanza di due mesi l'una dall'altra, sia rimasto inerte per altri sei mesi, fino al giorno in cui fu denunciato.

## 101

**Autorità competente: C 7.4.1989, Vitale, CED 183385, RP 1990, 1070**: non commette il reato il venditore al minuto di prodotti alimentari, che non ottempera all'ordine dei vigili urbani di proteggerli con apposita copertura, non essendo i vigili urbani competenti ad emettere provvedimenti in materia di igiene. **C 5.11.2002, Majstorovic, CED 222529, CP 2004, 1268**: non commette il reato colui che non ottempera all'ordinanza sindacale di interdizione allo svolgimento dell'attività di lavavetri, in quanto, non essendo tale attività soggetta ad autorizzazione, il sindaco è sprovvisto del potere di emettere provvedimenti al riguardo.

## 102

**Ragione di giustizia: C 1.2.1974, Zelli, CED 126625, CPMA 1974, 1105**: invito a seguirlo, rivolto da un ufficiale di polizia giudiziaria a un cittadino, per esigenze inerenti all'accertamento di un reato. **C 13.10.1992, Santocono, CED 192568, GI 1994, II, 263**: ordine di convocazione in caserma per rilasciare saggio fonico necessario all'espletamento di una perizia disposta dal G.I.P. **C 5.12.1995, Amendola, CED 203795**: invito a presentarsi presso la caserma della Polizia stradale finalizzato all'acquisizione di informazioni circa la sussistenza del reato di sottrazione di cose sequestrate di cui all'art. 334. **C 4.9.1998, Mazzillis, CED 211275, CP 1999, 2160**: invito rivolto dalla polizia giudiziaria a una persona, che aveva presentato alcune denunce, ad essere sentito per chia-

rimenti in merito ad esse; **C 1.12.2009, R., n. 46120**: invito, rivolto dai carabinieri, di presentarsi presso il relativo comando per ricevere personalmente l'avviso orale del questore di cui all'art. 4 l. n. 1423/1956.

### 103

**Ragione di sicurezza pubblica: C 7.5.1971, Ghizzi, CED 118441, RP 1971, II, 590**: ordine di sospendere il taglio indiscriminato di un bosco. **C 20.1.1978, Milanese, CED 140711, CPMA 1980, 1056**: ordine al conducente di un veicolo di sottoporlo a pesatura, per controllarne l'eventuale eccedenza di carico. **C 30.5.1975, Persico, CED 131031, CPMA 1976, 689**; **C 21.12.1976, Benedetti, CED 135167, CPMA 1978, 358**; **C 5.5.1978, Veneroso, CED 139849, CPMA 1980, 373**; **C 23.11.1993, Pascali, CED 197251, CP 1995, 1035**: ordine di rimozione di un veicolo in sosta vietata [v. anche **P Cremona 29.11.1990, Zanella, AGcirc 1992, 54**, ma solo se il veicolo ponga in pericolo l'incolumità dei cittadini]. **C 1.6.1993, Pisano, CED 195820, CP 1995, 563**: ordine di sgombero di un edificio o di locali pericolanti, emesso in situazione di contingibilità ed urgenza. **C 13.10.1982, Paone, CED 156141**: ordine di sgombero di un'aula universitaria, arbitrariamente occupata per un'assemblea [*contra*, ma in un caso di occupazione di un edificio privato: **P Venezia 11.10.1969, Zavattini, GM 1970, II, 336**].

### 104

**Ragione di ordine pubblico: C 27.10.1970, Cantini, CED 116108, GP 1971, II, 591**: ordine di rispettare, durante una pubblica manifestazione, prescrizioni intese ad evitare intralci alla circolazione e alle normali occupazioni delle persone. **C 26.1.1961, Giommi, GP 1961, II, 732**: ordine di rimuovere il picchettaggio degli scioperanti davanti ad una fabbrica. **C 5.11.1985, Miranda, CED 171956, GP 1986, III, 686**; **C 24.9.1984, Marino, CED 166769, CP 1986, 151**; **C 6.7.1984, Coppola, CED 166768, CP 1986, 156**: divieto di circolazione degli autoveicoli in determinati giorni e in determinati luoghi. **C 29.1.1971, Tovaglieri, CED 117472, CPMA 1971, 640**: ordine di arresto dei macchinari di uno stabilimento nelle ore notturne.

### 105

**Ragione d'igiene: C 6.12.1980, Montagna, CED 147179, CP 1982, 77**: ordine di evitare la rumorosità di un impianto di riscaldamento di un condominio. **C 8.10.1996, Agati, CED 205964**; **C 7.3.1996, Trapè, CED 204074, CP 1997, 60**; **C 29.3.1989, Bettaglio, RP 1990, 390**: ordine di sgombero delle aree occupate da rifiuti, anche se non tossici o nocivi. **C 18.2.1986, Lamberti, CED 172261, CP 1987, 639**; **C 10.4.1973, Vallini, CED 124605**: ordine di sospensione di scarichi inquinanti nelle acque. **C 24.2.1994, Vigna, CED 198270, RP 1995, 473**: ordine di disattivazione di un pozzo utilizzato per il lavaggio delle bottiglie. **C 8.3.1997, Baiano, CED 206983, CP 1998, 1370**: ordine di chiusura di una cava priva della licenza prescritta. **C 12.3.2002, Fantasia, CED 221609, CP 2003, 1208**: ordine del sindaco di disattivare le apparecchiature di ripeti-

zione radiotelevisive a causa dell'emissione di campi elettrici e magnetici che abbiano raggiunto intensità notevolmente superiore ai limiti fissati dal d.m. n. 381 del 1998. **C 7.12.2006, De Rosa, CED 235109, CP 2008, 169, con nota di Paris:** ordine del sindaco di abbattere alcuni bufali di un allevamento, affetti da brucellosi.

**BIBLIOGRAFIA:** (1) AA.Vv., *Diritto amministrativo*, IV ed., 2005, a cura di MAZZAROLLI, PERICU, ROMANO, ROVERSI MONACO, SCOCA; (2) ANGELONI, *La contravvenzione*, 1964, 143; (3) AZZALI, *La tutela penale dell'ambiente*, 2001, 111; (4) BARTOLI, *Reato permanente e condotta omissiva in tema d'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*, DPP 1999, 61; (5) BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, 1987, 91; (6) CALZOLARI, *Art. 650 e riserva di legge in materia penale*, AP 1971, II, 268; (7) CADOPPI, *Il reato omissivo proprio*, II, 1988, 865; (8) CARBONI, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità. Lineamenti dogmatici e storico-costituzionali dell'art. 650*, 1970; (9) CARBONI, *Norme penali in bianco e riserva di legge: a proposito della legittimità costituzionale dell'art. 650*, RIDPP 1971, 454; (10) CARBONI, *In tema di rapporti tra l'art. 106 t.u.l.c.p. e l'art. 650*, RIDPP 1975, 1091; (11) CARBONI, *I limiti della tutela penale delle ordinanze sindacali*, RIDPP 1976, 343; (12) CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, 2001, 588; (13) COCCO, *L'atto amministrativo invalido elemento delle fattispecie penali*, 1996; (14) CONTENTO, *Giudice penale e pubblica amministrazione*, 1979; (15) DE VERO, *Inosservanza dei provvedimenti di polizia e manifestazioni sediziose e pericolose (contravvenzioni)*, Dpen, 1993, VII, 76; (16) DELITALA, *Il "fatto" nella teoria generale del reato*, in *Raccolta degli scritti*, I, 1976; (17) DONINI, *Teoria del reato*, 1996; (18) FOIS, *Legalità (principio di)*, EdD, 1973, XXIII, 658; (19) FRANCHINI, *Il controllo del giudice penale sulla pubblica amministrazione*, 1998; (20) GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, 1996; (21) GAMBARDELLA, *Il controllo del giudice penale sulla legalità amministrativa*, 2002; (22) GARAVELLI, *Sulla sfera di applicabilità dell'art. 650*, GP 1971, II, 704; (23) GATTA, *Trattenimento nel territorio dello Stato dello straniero espulso*, CM 2005, 203; (24) GATTA, *Abolito criminis e successione di norme "integratrici": teoria e prassi*, 2008; (25) GIARRUSSO-TITO, *Circolazione stradale (illeciti in materia di)*, EdD - agg, VI, 2002, 237; (26) GIORDANO, *Sulla tutela penale dei provvedimenti amministrativi*, CPMA 1976, 1043; (27) GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, 1960, 147; (28) GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa. I. - La fattispecie*, 1993; (29) LAVAGNA, *Autorità (dir. pubbl.)*, EdD, IV, 1959, 485; (30) MANTOVANI M., *L'esercizio di un'attività non autorizzata. Profili penali*, 2003; (31) MARINUCCI, *Il reato come azione. Critica di un dogma*, 1971, 183; (32) NIGRO, *Giustizia amministrativa*, 1983, 256; (33) NUVOLONE, *Appunti e spunti tra precetti e sanzioni*, RIDPP 1956, 441; (34) NUVOLONE, *Norme penali e principi costituzionali*, GC 1956, 1271; (35) NUZZO, *Violazione del divieto di clonazione animale contenuto in ordinanze contingibili e urgenti del Ministro della sanità e insussistenza del reato previsto dall'art. 650*, GM 2001, 250; (36) PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale e ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, GC 1971, 1777; (37) PACINI, *Il*

commento alla circolare del Ministero dell'Interno 3.10.1994, DPP 1995, 136; (38) PAGLIARO, *Riserva di legge, elementi normativi e questioni pregiudiziali*, IP 1977, 381; (39) PALAZZO, *Legge penale, Dpen*, 1993, VII, 353; (40) PECORARO-ALBANI, *Riserva di legge, regolamento, norma penale in bianco*, RIDPP 1959, 798; (41) PERA, *Spunti problematici sul reato di comportamento antisindacale*, RIDPP 1973, 289; (42) PETROCELLI, *Norma penale e regolamento*, RIDPP 1959, 357; (43) PETRONE, *La tutela penale degli ordini amministrativi*, 1980; (44) PETRONE, *L'abolitio criminis*, 1985, 27; (44) PETRONE, *Attività amministrativa e controllo penale - Scritti*, 2000; (46) PICCININO, *I delitti contro la salute pubblica*, 1969, 41; (47) PIERGALLINI, *Norma penale e legge regionale: la costruzione del "tipo"*, RIDPP 1994, 490; (48) PODO, *Successione di leggi penali*, NsD, XVIII, 1982, 659; (49) PULITANÒ, *L'errore di diritto nella teoria del reato*, 1976; (50) ROMANO, *Repressione della condotta antisindacale. Profili penali*, 1974; (51) ROMANO, *Corte costituzionale e riserva di legge*, in VASSALLI, *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, 2006, 29; (52) SANTACROCE, *Illeciti penali, pene e sanzioni amministrative accessorie nel nuovo c.strad.*, RCStato 1994, II, 1757; (53) SINISCALCO, *Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*, EdD 1971, XXI, 664; (54) SPAGNOLO, *Inosservanza dei provvedimenti di polizia (contravvenzioni concernenti l')*, EGT, XVII, 1989; (55) TANDA, *Giudice penale e disapplicazione*, CP 1998, 2951; (56) TANDA, *Attività amministrativa e sindacato del giudice civile e penale*, 1999; (57) VALLINI, *Clonazione e fecondazione assistita: ordinanze ministeriali contingibili e urgenti e nozione di "provvedimento" nell'art. 650, LP 1997*, 873; (58) VENDITTI, *Questioni sulla sindacabilità degli atti amministrativi da parte del giudice penale*, RIDPP 1964, 1135; (59) VENDITTI, *Il sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi*, RIDPP 1965, 28; (60) VICICONTE, *Nuovi orientamenti della Corte Costituzionale sulla vecchia questione delle norme in "bianco"*, in RIDPP 1991, 996; (61) VICICONTE, *Riserva di legge in materia penale e fattispecie in rapporto di integrazione con atti amministrativi*, in DOLCINI, PADOVANI, PALAZZO (a cura di), *Sulla potestà punitiva dello Stato e delle Regioni*, 1994, 55; (62) VILLATA, *"Disapplicazione" dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, 1980.