



ORDINE IN VIOLAZIONE AL CODICE DELLA STRADA E RESPONSABILITÀ'

G

li artt. 1349, comma 1, Codice dell'Ordinamento Militare (*oltre*, COM) e 66, comma 1, L. 1 aprile 1981, n. 121 trattano l'**ordine** integralmente *legittimo*, precisando i doveri e le conseguenze per il subordinato inadempiente.

Ma cosa accade in situazioni di un ordine *contra legem*? Ad esempio, può il superiore (o comunque il più elevato in grado) impartire - via radio - ai conducenti di automezzi in colonna l'ordine di accelerare l'andatura oltre i limiti fissati per quel tratto stradale, al fine di ridurre la distanza tra i veicoli e consentire così di procedere ben incolonnati? In caso di incidente, fra chi sono divise le responsabilità?

Occorre che i soggetti coinvolti (superiore/subordinato) conoscano i confini *dell'ordine*, distinguendolo dall'invito, dall'esortazione, dal consiglio e da altre forme dialettiche giuridicamente non vincolanti. Nonché la *natura* dell'ordine, che può essere – oltre che legittimo – anche illegittimo (e fonte di responsabilità se sindacabile) ovvero *criminoso* (quale manifestazione di volontà avente come contenuto la realizzazione di un fatto penalmente rilevante).

Gli ordini¹:

a) in ambito militare, ex art. 1349 COM (*Ordini militari*), e conformemente alle norme in vigore, devono attenere alla disciplina, riguardare le modalità di svolgimento del servizio e non eccedere i compiti di istituto;

b) in ambito di polizia, secondo l'art. 66 L. 121/1981 (*Ordine gerarchico e rapporti funzionali*) devono attenere al servizio o alla disciplina, non eccedere i compiti di istituto e non essere lesivi della dignità personale di coloro a cui si rivolgono.

Al fine di assicurare il concreto perseguimento dell'obiettivo istituzionale cui il comando o la *direttiva* mirano, l'eventuale violazione del dovere di obbedienza da parte del subordinato è sanzionata sia disciplinarmente che anche penalmente (artt. 173 c.p.m.p.², 66 L. 121/1981³ e 329 c.p.⁴).



1. ORDINE: concetti generali

Ordine - Sul piano teorico, la fonte da cui l'ordine trae la propria legittimazione è la legge (la norma giuridica stessa) che autorizza (e giustifica) un soggetto a porre il comando ed obbliga un altro soggetto ad eseguirlo.

Nell'adempimento dell'obbligo consiste il beneficio che la collettività riceve dalla disciplina attuata con l'emanazione dell'ordine.

L'ordine, quale manifestazione di volontà del superiore diretta al subordinato, è da ritenersi un atto di natura recettizia, cioè diventa efficace nella misura in cui giunga al destinatario: da qui l'esigenza che sia percepito come vincolante.

L'ordine è **legittimo** quando siano compresenti i requisiti di:

a) **legalità formale** (competenza del superiore ad emanare l'ordine, competenza del subordinato ad eseguire l'ordine, rispetto delle procedure e delle formalità⁵ previste ex lege per la sua emissione), e di

b) **legalità sostanziale** (individuabile in presenza dei presupposti, di fatto e di diritto, che la legge stabilisce per l'emanazione dell'ordine).

Insindacabilità - L'insindacabilità consiste nell'impossibilità di contestare l'ordine ricevuto.

Essa è propria di un sistema fondato su un'impostazione fortemente gerarchizzata (esempio tipico sono gli ordinamenti militari) che richiede un'immediata e assoluta obbedienza per tutelare l'interesse del regolare esercizio delle funzioni essenziali dello Stato, garantendo la sovranità statale, la convivenza civile e la sicurezza collettiva.

Secondo questa impostazione, gli ordini insindacabili sarebbero riferibili esclusivamente a quei settori in cui la prontezza e l'efficacia nell'assolvimento del servizio sono caratteri imprescindibili per la tutela del regolare svolgimento delle funzioni istituzionali.

Ordine criminoso - L'ordine criminoso è una *species* dell'ordine illegittimo e consiste nel comando di commettere un reato, ossia di compiere un'attività vietata dalla legge penale. All'interno di tale categoria bisogna distinguere tra ordini manifestamente criminali e criminali ma in modo non manifesto.

Questi ultimi sono sicuramente quelli più problematici, in quanto nel corso del tempo la dottrina ha assunto posizioni differenti in merito alla possibilità che tale tipo di comando possa sempre far sorgere il dovere di obbedienza.

La manifesta criminalità può essere intesa in senso *oggettivo* (quando è un attributo dell'atto immediatamente **riconoscibile da chiunque**, evidente in sé per il contenuto o per la forma dell'ordine) o in senso *soggettivo* (quando è una illegittimità che *va valutata* alla luce del bagaglio di esperienze e delle conoscenze tecniche dell'agente in concreto).

La manifesta criminalità (ma anche, secondo una parte della dottrina, la criminalità in senso soggettivo):

- fa venire meno ogni ragione per presumere legittimi gli ordini del superiore gerarchico;

- rappresenta il limite alla scusabilità dell'errore di diritto penale, in cui sia incorso colui che abbia obbedito all'ordine penalmente illecito, ignaro della sua criminalità.

2. SCRIMINANTI ED ESECUZIONE DI ORDINI

L'Ordinamento ha previsto situazioni in presenza delle quali viene meno il contrasto tra un fatto conforme ad una fattispecie incriminatrice e l'intero ordinamento giuridico, che in dottrina si definiscono **cause di giustificazione** (ovvero 'scriminanti' o 'esimenti').

Fra queste, quale **norma generale**, rientra l'art. 51 c.p. che disciplina due diverse cause di giustificazione: l'esercizio del diritto e l'adempimento di un dovere. Entrambe le ipotesi rispondono all'esigenza di **evitare che l'ordinamento giuridico entri in contraddizione con se stesso** autorizzando (o addirittura imponendo) taluni comportamenti e, nello stesso tempo, sottoponendoli a sanzione penale.

Tuttavia, mentre l'esercizio del diritto presuppone una possibilità di scelta se agire o meno, l'adempimento del dovere presuppone che il comportamento sia imposto (ordinato) al soggetto.

Responsabilità - Del fatto costituente reato realizzato in esecuzione di un ordine illegittimo rispondono sia «il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine» (art. 51, 2° comma, c.p.) sia «chi ha eseguito l'ordine» (art. 51, 3° comma).

Per esplicita previsione dello stesso art. 51, **la responsabilità di chi ha eseguito l'ordine va comunque esclusa** nel caso in cui:

a) chi ha eseguito l'ordine «per errore di fatto abbia ritenuto di obbedire ad un ordine legittimo» (art. 51, 3° comma).

b) la legge non consenta, a chi ha eseguito l'ordine, «alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine» (art. 51, 4° comma).

La norma fa riferimento a quegli specifici settori (come quello dei **militari** o degli equiparati: ad esempio, gli appartenenti ai ruoli della **polizia** di Stato) nei quali il subordinato è vincolato ad un **obbligo di stretta e pronta obbedienza** senza la quale non sarebbe possibile l'esercizio di funzioni che richiedono, per loro natura, un sollecito adempimento.

L'insindacabilità è, però, solo sostanziale, mai formale, per cui sarà sempre possibile, anzi doveroso, per il subordinato verificare:

- la **forma** dell'ordine, intesa come modo in cui l'ordine è dato;

- l'**attinenza** dell'ordine al **servizio**, che si ha quando il fatto comandato rientra nei poteri che la legge attribuisce al superiore nei confronti del subordinato nonché nella sfera di attribuzioni spettanti al subordinato stesso;

- la **competenza** dell'Autorità ordinante, nel senso che si deve trattare di un'Autorità⁶ pubblica investita del potere di emanare quei determinati ordini.

Nel caso, invece, di ordine manifestamente criminoso, l'inferiore non è più vincolato alla pronta obbedienza ma, al contrario, è tenuto alla disobbedienza⁷. Si



tratta di un principio di portata generale condiviso in dottrina e recepito in più occasioni nella legislazione.

In conclusione, poiché anche nel caso di soggetti vincolati a un **obbligo di stretta obbedienza** è, comunque, riconosciuto che un tale obbligo vada incontro ai suddetti limiti (**controllo sulla legittimità formale dell'ordine e ordine manifestamente criminoso**), il subordinato che ha eseguito l'ordine illegittimo torna a rispondere penalmente.

Alla norma generale fissata dall'art. 51 c.p. si affiancano altre rivolte a specifiche categorie di appartenenti alla P.A.:

- per i **militari** il riferimento è all'art. 1349 COM (*Ordini militari*) ove è previsto (2° comma) che "Il militare al quale è impartito un ordine **manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato** o la cui esecuzione costituisce comunque **manifestamente reato**, ha il **dovere di non eseguire l'ordine e di informare al più presto i superiori**";

- per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della **pubblica sicurezza** la L. 121/1981 fissa una dettagliata disciplina del contegno dovuto dall'inferiore gerarchico che venga investito dell'esecuzione di un ordine *contra legem*.

In particolare, l'art. 66 [*Ordine gerarchico e rapporti funzionali*] prevede che: «(...) L'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, al quale sia rivolto un ordine che egli ritenga **palesamente illegittimo, deve farlo rilevare al superiore che lo ha impartito, dichiarandone le ragioni**; se l'ordine è rinnovato per iscritto, è tenuto a **darvi esecuzione e di essa risponde a tutti gli effetti il superiore che lo ha impartito. Quando l'appartenente ai ruoli della Polizia di Stato si trova in servizio di ordine pubblico ovvero quando**

esiste uno stato di pericolo e di urgenza, l'ordine ritenuto palesamente illegittimo deve essere eseguito su rinnovata richiesta anche verbale del superiore, che al termine del servizio ha l'obbligo di confermarlo per iscritto.

L'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, al quale viene impartito un ordine la cui esecuzione costituisce manifestamente reato, non lo esegue ed informa immediatamente i superiori»;

- per quanto riguarda i **pubblici impiegati**, infine, l'art. 17 (*Limiti ai doveri del superiore*), del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, al 3° comma stabilisce un preciso obbligo: "L'impiegato **non deve comunque eseguire l'ordine del superiore, se l'atto è vietato dalla legge penale**".

Mentre, in caso di ordine illegittimo, la stessa norma statuisce: "L'impiegato, al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesamente illegittimo, deve fare rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni. Se l'ordine è rinnovato per iscritto l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione".

Attenzione: se è vero che ogni ordine criminoso è anche illegittimo, non vale l'inverso, non essendo ogni ordine illegittimo di per sé anche criminoso.

Riassumendo:

- l'ordine legittimo di realizzare un 'fatto tipico di reato' esclude la responsabilità sia di chi lo impartisce che di chi lo esegue

- l'ordine illegittimo rende responsabile sempre chi lo impartisce

- quando si tratta di un ordine *illegittimo* ma *sindacabile*, non può trovare applicazione la scriminante dell'adempimento di un dovere e, pertanto, l'esecutore dell'ordine, avendolo ottemperato anziché disatteso, deve essere riconosciuto responsabile dell'evento verificatosi in concorso con

il datore (pur in misura minore rispetto a quest'ultimo)

- la non vincolatività dell'ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato e dell'ordine manifestamente criminoso è fissata per legge, la quale impone il dovere di disobbedire

- dall'ordine criminoso discende la responsabilità penale del datore ed, in linea di principio, anche quella dell'esecutore, salvo, in quest'ultimo caso, che questi sia incorso in un errore sul fatto o che si tratti di ordine insindacabile

La **casistica** giurisprudenziale in materia è ricca:

- l'ordine è illegittimo anche quando chi lo emana ritiene erroneamente esistenti le condizioni di fatto necessarie all'emanazione dell'ordine stesso⁸;

- è esclusa la configurabilità della scriminante nel caso in cui un appartenente alla Polizia di Stato, in esecuzione di un ordine impartitogli dal superiore gerarchico, abbia sottoscritto atti che rappresentavano circostanze di fatto la cui veridicità egli non aveva potuto verificare, perché non avvenute in sua presenza⁹;

- è palesamente illegittimo l'ordine, impartito dal comandante al personale di distruggere documenti dell'Amministrazione¹⁰;

- è stato escluso il valore scriminante dell'ordine ricevuto dai superiori in quanto manifestamente criminoso¹¹;

- la scriminante è configurabile nel caso in cui la condotta colposa dell'agente derivi dall'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline imposta da direttive o disposizioni superiori, mentre la stessa non può essere riconosciuta nelle ipotesi di delitto colposo, quando la condotta riferibile all'agente che ricopre una posizione di garanzia sia caratterizzata da un atteggiamento di negligenza o imprudenza¹².

3. IL CDS

Riassunti i confini di un ordine *contra legem*, cosa accade nella situazione accennata nel quesito iniziale? Per rispondere è opportuno effettuare ulteriori osservazioni.

In ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, in tema di "ordine" sussiste una specifica regolamentazione (art. 66 L. 121/1981), come di seguito riassunta:

1) il superiore gerarchico impartisce un ordine che è ed *appare* (al subordinato)

palesemente illegittimo:

- A) in un settore imprecisato **dell'attività di pubblica sicurezza;**
- B) nell'espletamento di un servizio di **ordine pubblico** ovvero in presenza di uno **stato di pericolo o di urgenza.**

La possibilità di verificare in concreto l'illegittimità, anche a fronte di un ordine qualificabile come insindacabile, impone al subordinato l'obbligo di attivare una procedura finalizzata alla "rinnovazione" dell'ordine da parte del superiore¹³.

Qui, l'obbedienza – per essere giustificata – va preceduta dalla:

a) esposizione al superiore delle ragioni in forza delle quali ritenga l'ordine palesemente illegittimo;

b) conferma, da parte del predetto¹⁴, del contenuto di quanto impartito.

In entrambi le situazioni la formulazione di rilievi¹⁵ da parte del subordinato, a cui segua la rinnovazione dell'ordine, non è un vero e proprio sindacato in quanto attinente a profili di legittimità sostanziale. In realtà, essa diventa *condizione di effettività* di un dovere di esecuzione comunque gravante sul destinatario dell'ordine, rappresentando la fonte di liceità della condotta dell'agente e lo strumento per non incorrere in una responsabilità penale per il reato di disobbedienza;

2) il superiore gerarchico impartisce un ordine *manifestamente criminoso*.

La manifesta criminalità dell'ordine implica l'**obbligo** di non dare ad esso esecuzione.

Il quesito – Ci si è chiesto chi è il responsabile di un incidente automobilistico che si conclude con la conseguente morte di un agente di Polizia: chi impartisce l'ordine e/o chi lo esegue?

La Suprema Corte (Cass. pen. Sez. IV, 05 dicembre 2007, n. 888) ha **riconosciuto la responsabilità penale dell'esecutore dell'ordine** - in concorso con quella del datore – quando il subordinato, potendo qualificare l'ordine come *illegittimo* ma *sindacabile* (anche in considerazione della insussistenza di alcuna situazione di urgenza o di necessità palese o rappresentata) avrebbe dovuto disattendere l'ordine e non dare ad esso attuazione.

Scegliendo, al contrario, di adempiervi (e così violando norme del Codice della strada, rivelatesi poi causali rispetto al fatto di reato verificatosi), non può trovare applicazione la scriminante dell'adempimento del dovere di cui all'art. 51, 4° comma, c.p. così rispondendo del reato di omicidio colposo.

Ma questo *onere di sindacato*, come si rende compatibile con l'esigenza della prontezza dell'adempimento di ordini posti a tutela di interessi di natura pubblicistica? Con una mera richiesta di spiegazioni, assolta la quale, seppur al subordinato non rimane altro che procedere all'attuazione di quanto impartitogli, è possibile almeno avvalersi della scriminante dell'adempimento del dovere. ■

***Ten. Col. Guardia di Finanza**

Note

L'obbedienza costituisce un aspetto caratteristico delle Amministrazioni statali che si occupano di Difesa e Sicurezza (siano esse ad ordinamento militare che civile). Oltre la professionalità di ogni appartenente, l'elemento fondamentale per il funzionamento dell'organizzazione gerarchica è la piena consapevolezza della irrinunciabile necessità di operare nel rispetto delle regole, quale strumento di efficienza e di sicurezza. Lo strumento tipico per l'esercizio dell'azione di comando è l'ordine.

2 L'art. 173, comma 1, c.p.m.p. (disobbedienza militare) dispone: «Il militare che rifiuta, omette o ritarda di obbedire a un ordine attinente al servizio o alla disciplina, intimatogli da un superiore, è punito con la reclusione militare fino a un anno».

3 L. 121/1981, art. 66 (Ordine gerarchico e rapporti funzionali) "...Gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, dell'Amministrazione civile dell'interno nonché delle altre forze di polizia e delle altre amministrazioni dello Stato sono tenuti all'osservanza delle disposizioni loro impartite in ragione della funzione da essi esercitata nell'ambito della organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. ... L'inosservanza di quanto disposto nel presente articolo comporta responsabilità disciplinari, salva la eventuale responsabilità penale".

4 Art. 329 c.p. (Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica) – "Il militare o l'agente della forza pubblica, il quale rifiuta o ritarda indebitamente di eseguire una richiesta fattagli dall'Autorità competente nelle forme stabilite dalla legge, è punito con la reclusione fino a due anni". Per Cass. n. 5393/2005 "Tra i soggetti attivi nel reato di cui all'articolo 329 c. p. (...) sono da ricomprendere, quali agenti della forza pubblica, anche gli appartenenti alla polizia municipale". Inoltre, per quanto riguarda gli appartenenti alla Polizia di Stato, si veda anche l'art. 72 L. 121/1981 (Abbandono del posto di servizio): "L'appartenente alla Polizia di Stato che, nel corso di operazioni di polizia o durante l'impiego in reparti organici, abbandona il posto o il servizio, o viola l'ordine o le disposizioni generali o particolari impartite, è punito con la reclusione fino a tre anni".

5 Poiché l'ordine è classificato nella categoria degli atti amministrativi, esso deve essere anche immune dai vizi tipici di questi: incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

6 Ritenuta da dottrina e giurisprudenza riferita ai pubblici ufficiali (art. 357 c.p.). Tuttavia, secondo una parte della dottrina è da ritenere riferibile anche agli incaricati di un pubblico servizio (art. 358 c.p.) ancorché nei (soli) limiti in cui tali soggetti siano dotati di un potere di imperio derivante dalla P.A. In giurisprudenza, invece, il concetto di "pubblica Autorità" è stato talvolta esteso anche agli esercenti un servizio di pubblica necessità (art. 359 c.p.).

7 Cfr. art. 17 D.P.R. 3/1975; art. 66, L. 121/1981; art. 1349 COM.

8 C., Sez. IV, 13.6.2013, n. 38130.

9 C., Sez. V, 5.7-2.10.2012, n. 38085, secondo cui non è applicabile la causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere in quanto l'art. 66 L. n. 121/1981 prevede espressamente che il dipendente destinatario di un ordine costituente reato non debba eseguirlo e debba immediatamente informare i superiori.

10 C., Sez. V, 10.3.1994.

11 C., Sez. I, 16.11.1998 (processo a carico di Priebke per l'eccidio delle fosse Ardeatine).

12 C., Sez. I, 20.1-20.5.2011, n. 20123 (con riferimento alla strage di Nassiriyah).

13 "Rinnovazione" che rappresenta una sorta di contemperazione tra l'insindacabilità predisposta dal legislatore e la possibilità di farlo, poiché dalla esecuzione dell'ordine deriva la violazione di norme dell'ordinamento.

14 Per iscritto nel caso sub-a); nel caso, sub-b) la previsione è circoscritta ad una più avvertita esigenza di prontezza nell'adempimento, incompatibile con qualsivoglia tipo di "dilazione" (anche soltanto sotto il profilo della richiesta rinnovazione "per iscritto" del contenuto dell'ordine). Infatti, è sufficiente per il superiore reiterare la richiesta verbalmente.

15 Secondo CORBETTA l'illegittimità, concernendo profili di natura eminentemente sostanziale, non può essere oggetto di un vero e proprio sindacato da parte dell'inferiore, ponendosi piuttosto come presupposto per l'attivazione di un meccanismo di "rimostranza", finalizzato alla rinnovazione (anche verbale) dell'ordine, al cui esito il dovere di esecuzione non può non trovare effettiva realizzazione.