

SEQUESTRO PREVENTIVO E FACOLTÀ D'USO: UN ALTRO NO DELLA CASSAZIONE

DI FRANCESCA PROCOPIO

CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 18 giugno 2024 (ud. 29 maggio 2024), n. 24079

In presenza di un sequestro preventivo non può essere riconosciuta all'indagato alcuna facoltà d'uso del bene vincolato, poiché incompatibile con lo scopo della misura cautelare, volta a sottrarre fisicamente la cosa alla disponibilità del titolare.

1. Premessa

La sentenza in commento interviene ancora una volta sulla (in)compatibilità tra sequestro preventivo e facoltà d'uso del bene sottoposto a vincolo, ponendosi nel solco del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità in materiaⁱ.

Nella specie, pronunciandosi nell'ambito di una vicenda cautelare avente ad oggetto illeciti commessi nell'esercizio di un'attività estrattiva, la Cassazione ha ribadito che l'affidamento del bene sequestrato in facoltà d'uso all'indagato equivarrebbe a picconare l'effettività e l'efficacia della misura cautelare reale, in quanto consentirebbe la prosecuzione del compimento dell'attività in assenza dei prescritti titoli abilitativi, o comunque in violazione della legge, situazioni di illiceità che il sequestro mira invece a interrompere immediatamente.

Pur in assenza di un contrasto giurisprudenziale sul punto, appare comunque utile esaminare le argomentazioni addotte dalla Corte a sostegno del principio di diritto espresso, anche nell'ottica di trarne utili linee guida per le necessarie valutazioni sui margini di proponibilità di richieste di riesame, ovvero di dissequestro, in situazioni analoghe.

La pronuncia offre altresì l'occasione di svolgere alcune considerazioni sul difficile ma irrinunciabile bilanciamento tra le esigenze di cautela e le esigenze produttive, guardando ai tentativi giurisprudenziali di rimodulazione quantitativa e qualitativa del sequestro preventivo, misura tanto indispensabile quanto potenzialmente pregiudizievole ove adottata in contesti imprenditoriali.

2. Il caso oggetto di ricorso e la decisione della Cassazione

I fatti oggetto della sentenza in commento riguardano l'applicazione della misura cautelare reale nei confronti del legale rappresentante di una società operante nel settore estrattivo cui, secondo l'imputazione provvisoria, era attribuibile la contravvenzione di gestione non autorizzata di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 256, comma 1, lett. a) D.lgs. n. 152/2006, oltre alla violazione di specifiche norme di polizia delle miniere e delle cave relative alla denuncia di esercizio alle competenti autoritàⁱⁱ.

Nella specie, a fronte dell'emissione del decreto di sequestro preventivo della cava di estrazione, l'indagato aveva chiesto l'autorizzazione all'utilizzo dell'impianto di frantumazione ivi presente, che – a suo avviso – non sarebbe stato attinto dal vincolo cautelare. Tale richiesta era stata tuttavia rigettata dal Tribunale del riesame di Lecce con motivazioni che, nella prospettiva dell'indagato,

denotavano l'inosservanza o l'erronea applicazione dell'art. 321 c.p.p. ed il travisamento del fatto, sicché veniva proposto ricorso per cassazione.

Con riferimento al *periculum in mora*, presupposto indefettibile della misura, il ricorrente rilevava che esso avrebbe dovuto “*esser accertato in concreto e con carattere di imminenza*”, e, per altro verso, “*che l'autorizzazione all'utilizzo dell'impianto non [avrebbe inciso] affatto sulle esigenze di cautela relative alla cava, in quanto l'attività di frantumazione [avrebbe riguardato] soltanto materiali provenienti da altri siti e non dall'attività estrattiva sottoposta a sequestro*”.

La Cassazione dichiarava inammissibile il ricorso sia sotto il profilo procedurale che nella sfera del merito, per le seguenti ragioni.

Quanto al profilo procedurale, la Corte censurava l'iniziativa dell'indagato evidenziando che la richiesta di facoltà d'uso – così come il ricorso – era stata presentata da questi in proprio, e non invece nella veste di legale rappresentante della società titolare dell'impianto di frantumazione sottoposto a vincolo, di talché era ravvisabile un difetto di legittimazioneⁱⁱⁱ.

Nel merito, la Cassazione svolgeva considerazioni di carattere *tranchant* già in astratto, richiamando il proprio costante orientamento (di cui si è già fatta menzione in premessa) secondo cui “*in presenza di un sequestro preventivo non può essere riconosciuta all'indagato alcuna facoltà d'uso del bene vincolato, poiché incompatibile con lo scopo della misura cautelare, volta a sottrarre fisicamente la cosa alla disponibilità del titolare*”.

Le peculiarità del caso concreto davano poi manforte all'enunciato principio di diritto, atteso che l'impianto di cui l'indagato richiedeva la facoltà d'uso – sul presupposto che esso sarebbe stato adoperato solo per la frantumazione di materiali acquisiti da siti esterni alla cava in sequestro – era da ritenersi, a parere dei giudici di legittimità, parte integrante dell'attività estrattiva e, pertanto, utilizzabile solo laddove quest'ultima fosse stata sostenuta da un titolo legittimante, da cui l'indagato risultava incontestabilmente decaduto.

In aggiunta, l'utilizzo dell'impianto di frantumazione, finanche nei termini richiesti dal ricorrente, avrebbe imposto la sussistenza di altri atti nonché comportamenti – puntualmente rendicontati in sentenza^{iv} – del tutto omessi dall'indagato, il quale risultava dunque “*privo non solo dei titoli legittimanti l'attività estrattiva della cava, compresa quella di frantumazione che ad essa è strumentale, ma anche di ogni altra autorizzazione necessaria all'utilizzo dell'impianto di frantumazione con materiali inerti da demolizione provenienti da siti esterni*”.

Da tali considerazioni, di natura tanto astratta quanto concreta, la Cassazione traeva la duplice conclusione della sussistenza del *periculum in mora* e della radicale assenza dei presupposti per l'esercizio legittimo dell'attività di frantumazione di materiali provenienti da siti esterni, da cui il rigetto del ricorso.

3. Sequestro preventivo e facoltà d'uso: la difficile ricerca di un bilanciamento tra esigenze di cautela ed esigenze produttive

Come anticipato in apertura, la sentenza in commento conferma quella giurisprudenza di legittimità – essenzialmente incontrastata – che nega la facoltà d'uso del bene in costanza del vincolo reale, rilevandone l'ontologica incompatibilità con la *ratio* stessa del sequestro preventivo^v; la misura è infatti finalizzata a rendere indisponibile e sottrarre fisicamente il bene in capo all'indagato che ne è titolare, onde soddisfare le esigenze di prevenzione consistenti nell'impedire la prosecuzione di attività non autorizzate suscettibili di aggravare o protrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati.

Ciò non toglie che, nella prassi, si siano registrati numerosi tentativi di “modellare” l'esecuzione del sequestro preventivo allorché la misura attinga aziende o impianti produttivi, al precipuo scopo di apprestare adeguata tutela a beni giuridici di rango costituzionale, quali il diritto di proprietà, la libertà di iniziativa economica privata, il diritto al lavoro dei soggetti ivi impiegati, pur senza frustrare l'esigenza di prevenzione sottesa all'applicazione del vincolo.

È di tutta evidenza, infatti, che il sequestro di un insediamento industriale o di un impianto produttivo che operi in assenza di qualsivoglia titolo abilitativo sia certamente idoneo a interrompere immediatamente la condotta in atto e a impedire l'insorgere di ulteriori conseguenze pregiudizievoli per l'integrità dell'ambiente, l'incolumità, la sicurezza e la salute delle persone, potenzialmente derivanti dall'esercizio di un'attività non controllata e non controllabile.

D'altro canto, non può trascurarsi la necessità pragmatica di un adeguamento della misura reale alle esigenze concrete proprie di ogni attività imprenditoriale, nel segno del minor sacrificio necessario di tutti i valori fondamentali interessati in simili contesti^{vi}.

Nella difficile ricerca di tale punto di equilibrio, la concessione della facoltà d'uso appare tutt'altro che una panacea, atteso che essa si risolverebbe, sostanzialmente, nel vanificare – quantomeno in assenza di apposite precauzioni – gli effetti del sequestro, consentendo la ripresa dell'attività illecita interrotta dall'imposizione del vincolo^{vii}.

Ciò posto, una delle soluzioni interpretative alternative adottate dalla Cassazione poggia sull'assunto che *“i principi di proporzionalità, adeguatezza e gradualità, dettati dall'art. 275 cod. proc. pen. per le misure cautelari personali, sono sostanzialmente applicabili anche alle misure cautelari reali e devono costituire oggetto di valutazione preventiva e non eludibile da parte del giudice nell'applicazione delle cautele reali, al fine di evitare un'esasperata compressione del diritto di proprietà e di libera iniziativa economica privata”*, con la conseguenza che *“qualora detta misura trovi applicazione, il giudice deve motivare adeguatamente sull'impossibilità di conseguire il medesimo risultato della misura cautelare reale con una meno invasiva misura interdittiva”*^{viii}.

Pur essendo lo slancio della Corte senz'altro illuminato e apprezzabile, la soluzione proposta non persuade appieno, per due ordini di ragioni.

In termini generali, la diversità dei presupposti applicativi della misura reale e delle misure interdittive (fra tutti, la necessaria sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza in capo a soggetti specificamente individuati per le seconde), osta a ritenere che nei casi in cui sia applicabile il sequestro preventivo sia *sempre* applicabile anche una misura interdittiva.

In secondo luogo, e in termini più specifici, l'applicazione di una misura interdittiva in determinati contesti difficilmente potrebbe assolvere allo scopo perseguito dalla misura reale. È il caso delle grandi realtà imprenditoriali e commerciali, dove l'applicazione di una misura di tal fatta nei confronti di uno o più amministratori si rivelerebbe verosimilmente inidonea ad incidere sulla perpetrazione della condotta illecita che si intende colpire, quantomeno nei casi in cui essa sia frutto della politica aziendale e non invece dell'azione del singolo amministratore^{ix}.

L'auspicata realizzazione di un bilanciamento tra le esigenze di continuità delle attività produttive e di salvaguardia dell'occupazione da un lato, e quelle di cautela legate alla salute, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro dall'altro, ha condotto la Corte a percorrere ulteriori soluzioni ermeneutiche^x.

Il riferimento è al sequestro c.d. condizionato, istituto di elaborazione giurisprudenziale che affonda le proprie radici in risalenti precedenti^{xi}.

Tale provvedimento postula un'esecuzione della misura differita e subordinata all'inadempimento di specifiche prescrizioni entro un termine prefissato; encomiabile nella misura in cui riconosce in capo

all'autorità giudiziaria un implicito ma significativo potere discrezionale di adeguamento del vincolo a concrete esigenze, esso ha però prestato sin da subito il fianco a serrate – e comprensibili – censure.

Difatto, considerato che il soggetto nei confronti del quale è disposta la misura non viene privato della disponibilità del bene da sequestrare, l'effetto paradossale è che vengano consentiti la protrazione e l'aggravamento delle conseguenze del reato, almeno fino allo spirare del termine fissato per la realizzazione degli adempimenti cui è condizionata l'esecuzione (*rectius*, la mancata esecuzione) del sequestro.

Se è vero, dunque, che tale strumento è idoneo a favorire e incentivare il celere ripristino di situazioni di legalità, è pure vero che – quanto meno nel breve periodo – esso collide con lo spiccato finalismo cautelare proprio della misura reale, che è quello di rendere immediatamente indisponibile la cosa oggetto di sequestro al suo titolare in modo da inibire il protrarsi della condotta illecita.

La delineata intrinseca contraddittorietà dell'istituto ha fatto sì che l'orientamento a esso favorevole trovasse solerte e sonora smentita nella prassi giurisprudenziale^{xii}. Ancora una volta, la strada verso l'auspicato bilanciamento risulta irta di ostacoli e di non facile percorrenza.

4. Considerazioni conclusive

I tentativi ermeneutici sopra richiamati manifestano la sensibilità della giurisprudenza rispetto alle esigenze di tutela del soggetto giuridico attinto dalla misura reale e di tutti gli interessi che vi orbitano attorno, pur nel rispetto del limite rappresentato dalla necessità di non vanificare l'efficacia e l'effettività del vincolo volto a soddisfare l'esigenza di cautela.

Sebbene la pronuncia in commento confermi il rigoroso orientamento che nega la facoltà d'uso del bene sequestrato, non può ignorarsi la fervida elaborazione giurisprudenziale e dottrinale – ripercorsa nel presente contributo solo per cenni, senza pretese di esaustività – impegnata a individuare, e addirittura a delineare *ex novo*, gli strumenti meno invasivi per perseguire gli scopi tipici della cautela reale, in ossequio ai principi di proporzionalità, adeguatezza e gradualità che informano il microcosmo delle misure cautelari.

ⁱ Con specifico riferimento ai reati ambientali, si veda Cass. pen., Sez. III, 28 maggio 2015, n. 30482, che ha precisato come “*l'esigenza di evitare l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze di un reato, ovvero la commissione di altri reati, perseguita con il sequestro preventivo di un insediamento industriale o di un singolo impianto che operino in assenza dei prescritti titoli abilitativi o, comunque, violando la legge, è incompatibile con la facoltà d'uso degli stessi senza alcuna particolare prescrizione, poiché essa si pone in evidente contraddizione con le finalità proprie della misura cautelare*”. Per altri precedenti conformi, si vedano Cass. pen., Sez. III, 6 dicembre 2019, n. 2996; Cass. pen., Sez. III, 26 febbraio 2014, n. 16689; Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2009, n. 48924; Cass. pen., Sez. III, 4 dicembre 2008, n. 825; Cass. pen., Sez. VI, 26 aprile 1994, n. 1825; Cass. pen., Sez. VI, 30 luglio 1992, n. 2994.

ⁱⁱ Con riferimento al D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, rubricato “*Norme di polizia delle miniere e delle cave*”, la contestazione mossa al ricorrente aveva ad oggetto la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 681, che dispone come segue: “*È punita con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da lire tre milioni a lire venti milioni la violazione delle norme di cui agli articoli 6 primo comma, 24 primo comma, 28 primo comma e 133*”. Come sinteticamente riportato, le disposizioni richiamate dall'art. 681 recano la disciplina della denuncia dei lavori che hanno luogo nelle attività estrattive alle competenti autorità (artt. 24, 28 e 133) e della nomina, da parte del titolare, di un direttore responsabile (art. 6).

ⁱⁱⁱ Segnatamente, rileva la Corte che “*l'indagato non titolare del bene oggetto di sequestro - quale è il Se. En., legale rappresentante della 'Gruppo Trio Spa' - è legittimato a presentare richiesta di riesame del titolo cautelare purché vanti un interesse concreto ed attuale alla proposizione del gravame che, dovendo corrispondere al risultato tipizzato dall'ordinamento per lo specifico schema procedimentale, va individuato in quello alla restituzione della cosa come effetto del dissequestro [...] un tale interesse alla restituzione di quanto in sequestro non viene né allegato né, tantomeno, provato nel caso di specie, limitandosi di fatto il ricorrente - che agisce in proprio, non nella veste di legale rappresentante della società - a rivendicare ex se il legame tra la qualità di soggetto indagato e la legittimazione ad impugnare ai sensi dell'art. 322 cod. proc. pen.; quel che, tuttavia, non risulta sufficiente ad assegnargli tale*

legittimazione, in forza di quanto appena richiamato, non potendo ciò solo consentire il risultato tipizzato dall'ordinamento per lo specifico schema procedimentale, ossia la restituzione di un bene nella titolarità di un diverso soggetto, nella specie una società di capitali”.

^{iv} In particolare, la Corte menziona “atti di assenso e pareri previsti dalla normativa in materia, tra cui il nullaosta del Comune territorialmente competente; varianti al progetto di coltivazione della cava e di recupero dei materiali con indicazione dell'uso alternativo dell'impianto; adozione delle misure di sicurezza necessarie ad evitare interferenze tra l'attività interna e quella esterna alla cava; aggiornamento del documento di sicurezza e salute, eventualmente coordinato, dal quale si evinca il cambio di destinazione dell'impianto, da uso interno ad uso esterno della cava”.

^v Tale principio, elaborato in casi aventi ad oggetto il sequestro impeditivo ex art. 321, comma 1 c.p.p., è stato ritenuto applicabile anche al sequestro finalizzato alla confisca ex art. 321, comma 2 c.p.p.: “Nel caso di sequestro finalizzato alla confisca la possibilità di utilizzare il bene deve ritenersi normalmente preclusa, come avviene per il sequestro c.d. impeditivo, poiché anche in questo caso lo scopo della misura è quello di sottrarre fisicamente la disponibilità del bene al destinatario della stessa e consentirne l'utilizzazione renderebbe il sequestro efficace nella forma e non anche nella sostanza, senza contare la possibile dispersione del bene, come nel caso in cui sia alienato, ovvero un suo deterioramento”. Così Cass. pen., Sez. III, 6 dicembre 2019, n. 2296.

^{vi} In dottrina, si veda L. Milani, *Proporzionalità, adeguatezza e gradualità in tema di sequestro preventivo*, in *Cass. pen.*, 12, 2012, pp. 4168 ss., che ha evidenziato come l'esigenza di graduazione del sequestro preventivo “si manifesta in maniera decisiva allorché oggetto della cautela reale siano le aziende o gli stabilimenti industriali di una società. In questi casi, infatti, la sospensione delle attività produttive conseguente all'esecuzione di un sequestro preventivo è suscettibile di comportare riflessi rilevanti, sia in considerazione della complessità delle operazioni di spegnimento degli impianti, sia dal punto di vista dei risvolti occupazionali provocati dalla chiusura di reparti in cui siano impiegati lavoratori dipendenti”.

^{vii} Per completezza occorre rilevare che la stessa facoltà d'uso del bene sequestrato, costantemente negata dalla giurisprudenza di legittimità, viene talvolta riconosciuta dai giudici di merito. È quanto emerso nel caso oggetto di Cass. pen., Sez. III, 10 luglio 2024, n. 33292, pronuncia successiva a quella in commento, che ha ribadito il proprio consolidato orientamento escludendo risolutamente la possibilità di concedere la facoltà d'uso all'indagato (ancorché questa fosse effettivamente stata riconosciuta nel corso del processo). La vicenda concreta aveva ad oggetto il reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti anche pericolosi cui all'art. 256, comma 2 D.lgs. n. 152/2006, in relazione al quale era stato applicato il sequestro preventivo. Il ricorrente aveva contestato la violazione dell'art. 321 c.p.p. sotto il profilo della sussistenza dei presupposti per l'applicazione della misura, rilevando che ne era stata pretermessa la valutazione in concreto. A supporto di tale motivo di gravame, e in particolare in punto di insussistenza del *periculum in mora*, il ricorrente aveva appunto rilevato, *inter alia*, che nelle more del processo gli era stata riconosciuta la facoltà d'uso, a riprova del fatto che non vi fosse alcun rischio di reiterazione del reato. La Corte ha tuttavia ritenuto inammissibili le doglianze del ricorrente, delegittimando la concessa facoltà d'uso nei seguenti termini: “né ad affievolire il pericolo di reiterazione può valere l'affidamento del bene in facoltà d'uso all'indagato, posto che secondo il costante orientamento di questa Corte, che il collegio condivide e ribadisce, in presenza di un sequestro preventivo non può essere riconosciuta all'indagato alcuna facoltà d'uso del bene vincolato, poiché incompatibile con lo scopo della misura cautelare, volta a sottrarre fisicamente la cosa alla disponibilità del titolare”.

^{viii} Cass. pen., sez. III, 15 dicembre 2011, n. 12500. Conformi, Cass. pen., Sez. V, 21 gennaio 2010, n. 8152; Cass. pen., Sez. III, 7 ottobre 2010.

^{ix} Per ovviare a tale *impasse*, la graduazione prospettata dalla Corte potrebbe piuttosto riguardare l'applicazione delle misure interdittive previste dal D.lgs. n. 231/2001, con l'evidente limite però il procedimento penale nel cui ambito si intende applicare la misura dovrebbe essere iscritto *anche* a carico dell'ente (il che esclude quella moltitudine di fattispecie che, pur legittimanti l'applicazione del sequestro preventivo, non sono annoverate nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità dell'ente). Cfr. L. Milani, *op. cit.*

^x Per completezza, appare utile menzionare anche altro espediente cui viene fatto ricorso nella prassi, il c.d. dissequestro temporaneo: tale istituto si concreta nella possibilità, concessa all'indagato o ad altri soggetti appositamente delegati, di disporre di un bene sottoposto a sequestro per il tempo strettamente necessario a realizzare determinati adempimenti, finalizzati alla eliminazione delle conseguenze del reato ovvero alla conservazione di quanto in sequestro. A ben vedere, a dispetto della denominazione, un simile provvedimento non fa però venire meno il vincolo reale originariamente disposto né riporta il bene nella di sfera disponibilità dell'autore del reato, sicché l'istituto si appalesa inidoneo a realizzare quel delicato bilanciamento tra le esigenze di cautela e le esigenze produttive di cui si è detto. Sul punto, si veda Cass. pen., Sez. III, 12 giugno 2018, n. 39275: “La figura del ‘dissequestro temporaneo’ - adottata nella prassi ma non oggetto di specifica normazione - al di là del nome, ha lo scopo, così come l'autorizzazione al temporaneo accesso ai luoghi in sequestro sotto il diretto controllo della polizia giudiziaria ed altre similari procedure, di consentire il momentaneo accesso alle cose in sequestro per le finalità di volta in volta prospettate ed oggetto di valutazione da parte di chi riceve l'istanza, al fine di impedire che un eventuale accoglimento si risolva, sostanzialmente, nel consentire la ripresa dell'attività illecita interrotta dall'apposizione del vincolo. Deve quindi escludersi che il ‘dissequestro temporaneo’ faccia venir meno, seppure per un periodo di tempo limitato e prestabilito, il vincolo originariamente imposto, risolvendosi

nella possibilità di accedere temporaneamente al bene con modalità rigorosamente prestabilite e non derogabili. Si tratta, conseguentemente, di attività riguardanti le modalità esecutive del sequestro”.

^{xi} Si veda Cass. pen., Sez. I, 13 giugno 1994, n. 2879. Il caso riguardava il sequestro di cinquantamila galline, disposto per il reato di getto pericoloso di cose di cui all’art. 674 c.p., la cui efficacia era condizionata al trasferimento in altro luogo del pollame ovvero alla presentazione di un piano di abbattimento degli odori entro un dato termine. Nella giurisprudenza di merito, si veda Trib. Venezia, ord. 23 aprile 1997, con nota di L. Ramacci, *Sequestro preventivo «condizionato» e procedimento di riesame* in *Arch. n. proc. pen.*, 1997, p. 483. Del ricorso a tale istituto da parte dei giudici di merito dà atto sempre L. Ramacci, *Tutela dell’ambiente e sequestri nella giurisprudenza di legittimità* in *Riv. Trim. Dir. Pen. Amb.*, 3, 2019, pp. 18 ss.; L. Ramacci, *Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria*, IX., Rimini, 2009, p. 107.

^{xiii} Cass. pen., Sez. III, 3 dicembre 1997, n. 4169, con nota di L. Ramacci, *Nuovo indirizzo della cassazione in tema di sequestro preventivo “condizionato”*, in *Riv. Pen.*, 4, 1998: “*l’istituto del sequestro preventivo non tollera l’apposizione di clausole, quali il termine o la condizione, che alterino struttura, conseguenze e finalità legislativamente determinate come proprie della misura. Non è pertanto ammissibile il c.d. sequestro condizionato la cui esecuzione viene differita e subordinata all’adempimento di specifiche prescrizioni entro un termine prefissato*”. Tuttalpiù, per non porsi in frontale contrasto con l’esigenza di cautela e non vanificare gli effetti del sequestro, l’avveramento di determinate condizioni entro dati termini può essere concepito – e, nella prassi corrente, viene effettivamente concepito – quale espediente funzionale alla revoca della misura e alla restituzione del bene sequestrato.