

## INTRODUZIONE

Nel quadro delle cautele reali, il sequestro preventivo rappresenta una misura tanto indispensabile quanto potenzialmente pregiudizievole. È misura indispensabile perché è frequente che nel corso del procedimento penale si manifestino esigenze di ‘prevenzione’ tali da richiedere un intervento rivolto a inibire situazioni di pericolo sottese alla disponibilità di una *res*, ovvero ad assicurare gli effetti della confisca al fine di neutralizzare da subito il rapporto tra autore del reato e ‘cosa pericolosa’. Il sequestro preventivo è, però, anche misura potenzialmente pregiudizievole perché a rischio di scadere in misura *ante* o *praeter delictum* quando piegata a ragioni troppo marcatamente preventive, ovvero di ridursi a mera anticipazione del provvedimento finale quando non rigorosamente agganciata a riscontrate esigenze cautelari.

D'altra parte, le sempre più pressanti istanze di tutela di beni giuridici di primaria importanza, quali la salute o l'ambiente, spesso messi a repentaglio da attività produttive talvolta strategiche per l'economia nazionale, e la progressiva attenzione che il legislatore presta all'aggressione dei proventi illeciti come mezzo di contrasto alla criminalità, anche dietro la spinta di fonti sovranazionali, hanno da tempo conferito massimo rilievo alla funzione preventiva del mezzo cautelare reale in un'ottica prevalentemente repressiva.

Con questa consapevolezza, il presente lavoro si concentrerà sulla disciplina che informa l'istituto del sequestro preventivo, dettagliata da una vasta e frastagliata giurisprudenza. L'obiettivo è verificare la necessità di affiancare, all'acquisita centralità di tale istituto, la centralità dei diritti individuali e delle garanzie processuali, in un bilanciamento tra valori cui non è più possibile rinunciare, pur nella persistente insensibilità del legislatore e degli interpreti.

## XII *Il sequestro preventivo. Tra esigenze impeditive e strumentalità alla confisca*

L'analisi, così orientata, sarà condotta tenendo sempre a mente la duplice natura che connota il sequestro preventivo, diviso tra esigenze impeditive e strumentalità alla confisca. Proprio tale duplice natura, infatti, impone di distinguere i fondamenti dei due tipi di vincolo real-preventivo tanto nella prospettiva costituzionale, quanto nella prospettiva codicistica. Il contenuto sfuggente dei presupposti, le diverse possibili modalità attuative, l'intensità della tutela del terzo sono tutti profili che risentono fortemente delle finalità che il sequestro è di volta in volta diretto a soddisfare; finalità niente affatto indifferenti, che in questo contesto divengono vero e proprio elemento discrezionale, anche in vista di possibili inedite proiezioni della disciplina su aspetti finora trascurati.

## CAPITOLO I

# LA FISIONOMIA DELL'ISTITUTO DEL SEQUESTRO DAL CODICE PREVIGENTE A OGGI

SOMMARIO: 1. Il sequestro penale nel C.p.p. del 1930: la promiscuità di fondo dell'istituto. – 1.1. La giurisprudenza creatrice di un inedito sequestro preventivo. – 2. I sequestri nel C.p.p. vigente secondo un 'nuovo ordine'. – 2.1. I poteri dispositivi tra autorità inquirenti e autorità giurisdizionali. – 2.2. La finalità cautelare condivisa da tutti i sequestri, al di là delle tassonomie del codice. – 2.3. L'oggetto dei sequestri nella tensione tra pertinenza con il reato e collegamento con l'imputato. – 2.4. I soggetti su cui ricadono gli effetti del vincolo di indisponibilità: una sensibilità per i terzi differenziata. – 3. L'insuperabile ibridismo dell'istituto.

### *1. Il sequestro penale nel C.p.p. del 1930: la promiscuità di fondo dell'istituto*

Il sequestro giudiziale penale veniva definito, sotto la vigenza del codice di procedura penale del 1930, come un atto di coercizione reale consistente in un limite posto dalla volontà dello Stato al diritto di proprietà, per cui veniva temporaneamente inibita, per i fini della prova, la disponibilità di una cosa mobile o immobile altrui, sottoponendola a speciale custodia<sup>1</sup>. La dottrina più accorta avvertiva, poi, che questo sequestro non dovesse essere confuso né con il sequestro conservativo dei mobili, disposto a garanzia delle obbligazioni civili connesse alla re-

---

<sup>1</sup> Così, V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale italiano*, VI ed. aggiornata da G. Conso-G.D. Pisapia, vol. III (a cura di G.D. Pisapia), Utet, 1970, p. 759. Ancor prima, il sequestro penale veniva definito analogicamente da G. SABATINI, *Trattato dei procedimenti incidentali nel processo penale*, Utet, 1953, p. 500.

sponsabilità penale<sup>2</sup>, avente carattere di provvedimento cautelare per interessi civili, né con quello relativo all'esecuzione della confisca o soppressione ordinata con sentenza penale, costituente atto coercitivo di polizia<sup>3</sup>, né ancora con il sequestro in via amministrativa, rispondente a scopi di polizia di vigilanza o di sicurezza, e solo mediatamente processuali<sup>4</sup>.

Già a partire da questa semplice definizione dell'istituto nella sua primigenia versione è possibile formulare due considerazioni degne di rilievo per uno studio della materia tanto in una chiave retrospettiva quanto in una dimensione prospettica. Una prima considerazione attiene alla portata del sequestro penale nel codice previgente: esso era stato concepito come strumento finalizzato ad assicurare al processo il corpo del reato e le cose ad esso pertinenti, e dunque autonomo rispetto all'esigenza cautelare conservativa ed estraneo a finalità preventive. La seconda considerazione riguarda ciò che ancora oggi sopravvive del 'vecchio' sequestro, o meglio delle sue ambiguità, nonostante il codice Vassalli del 1988 abbia operato una profonda riorganizzazione dell'istituto: al sequestro è congenita una natura ibrida, suscettibile di assecondare diverse finalità, che spesso si sovrappongono e confondono tra loro.

---

<sup>2</sup>Disciplinato negli artt. 617 ss. c.p.p. prev., avente per oggetto i beni dell'imputato, anche ai fini dell'ipoteca legale allora prevista dagli artt. 189 e 190 c.p., a garanzia del pagamento di somme dovute a vario titolo (si trattava: delle pene pecuniarie; delle spese del procedimento; delle spese relative al mantenimento del condannato negli stabilimenti di pena; delle spese sostenute da un istituto sanitario pubblico a titolo di cura e di alimenti per la persona offesa durante l'infermità; delle somme dovute a titolo di risarcimento del danno, comprese le spese processuali; e delle spese anticipate dal difensore, oltre che delle somme a lui dovute a titolo di onorario). Sulla disciplina del sequestro conservativo nel 'vecchio' codice, v., *amplius*, E. AMODIO, *Le cautele patrimoniali nel processo penale*, Giuffrè, 1971, pp. 123 ss.

<sup>3</sup>Il riferimento era alle misure amministrative di sicurezza, affidate al giudice penale solo per ragioni di opportunità e garanzia, ma estranee agli atti di coercizione processuale penale. Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale italiano*, VI ed. aggiornata da G. Conso-G.D. Pisapia, vol. I (a cura di G.D. Pisapia), Utet, 1967, pp. 508-509.

<sup>4</sup>Era il caso del sequestro autorizzato dalla legge di pubblica sicurezza, T.U. 1931, ovvero del sequestro previsto negli artt. 189 e 190 della legge sanitaria, T.U. 1934. E ancora, ricorreva questo particolare tipo di sequestro nelle ipotesi in cui la legge autorizzava gli organi competenti a prelevare campioni di merci da sottoporre ad analisi. Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto*, vol. III, cit., p. 760.

In verità, che il sequestro penale nel codice Rocco fosse limitato all'assicurazione delle prove al processo era conclusione cui giunsero dottrina e giurisprudenza<sup>5</sup>: tanto le disposizioni concernenti il sequestro del corpo del reato e la conservazione delle tracce del reato ad opera della polizia giudiziaria nel corso degli atti preliminari all'istruzione (artt. 222, 224 e 226 c.p.p. prev.), quanto le disposizioni appositamente dedicate al sequestro penale delle cose pertinenti al reato ad opera del giudice nel corso dell'istruzione (artt. 337 ss. c.p.p. prev.), facevano riferimento al potere di disporre un vincolo reale, anche solo d'urgenza, senza che fosse espressamente specificato alcuno scopo<sup>6</sup>.

D'altra parte, il fatto che il codice prevedesse che il sequestro penale potesse essere ordinato in qualsiasi grado del giudizio, non appena risultasse possibile, lasciava intendere che la vocazione probatoria non fosse l'unica: il sequestro dopo la fase dell'istruzione, ovvero nella fase dell'esecuzione, dopo che la condanna fosse divenuta irrevocabile, malgrado la pena fosse stata scontata o altrimenti estinta (art. 347 c.p.p. prev.), non poteva di certo rappresentare esigenze probatorie, bensì finalità diverse, semmai con quella concorrenti<sup>7</sup>.

E anche l'art. 622 c.p.p. prev., là dove disponeva la restituzione delle cose sequestrate all'avente diritto dopo la sentenza irrevocabile nel caso in cui quelle stesse cose non dovessero essere confiscate, presupponeva

---

<sup>5</sup> Per una rassegna della letteratura e della giurisprudenza in tal senso, si rinvia a P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo nel processo penale*, Giuffrè, 1991, p. 35, in particolare *sub* nota 11.

<sup>6</sup> P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo*, cit., pp. 58 ss., sottolinea che, quand'anche lo scopo di un istituto non sia esplicitato, esso deve pur sempre essere ricavabile dal sistema. Tanto le norme sul sequestro ad opera della polizia giudiziaria, quanto quelle sul sequestro da parte del giudice rivelavano, in realtà, una manifesta finalità istruttoria dell'istituto.

<sup>7</sup> Sul punto v. A. DALIA, *Una prospettiva da recuperare: il sequestro penale in funzione della confisca*, in AA.VV., *Disfunzioni del processo penale e difesa della società: i provvedimenti provvisori*, Giuffrè, 1983, pp. 175 s. Secondo V. MANZINI, *Trattato di diritto*, vol. III, cit., p. 769, il sequestro nell'esecuzione si giustificava con la necessità che le cose costituenti corpo del reato, specialmente se delittuose per se stesse, non rimanessero nella libera disposizione del possessore, ancorché a processo terminato. Il sequestro in questa fase si giustificava, altresì, con la possibilità che le cose sequestrate, anche quando non fossero delittuose, potessero servire, con la loro vendita, alla soddisfazione di interessi patrimoniali.

che il vincolo di indisponibilità potesse risultare strumentale all'esecuzione della misura di sicurezza patrimoniale. Lo stesso articolo prevedeva altresì che fosse obbligatorio mantenere il sequestro, al di là quindi dell'interesse delle cose sequestrate per il procedimento penale, nei casi di confisca anch'essa obbligatoria<sup>8</sup>. Sebbene, secondo una lettura rigorosa di questo dato normativo, il fine tipico del sequestro penale sarebbe stato pur sempre quello istruttorio: l'ulteriore fine della confisca, infatti, poteva manifestarsi solo *a posteriori*, dopo la sentenza, mentre per esigenze esclusivamente probatorie poteva essere disposto il sequestro nel corso dell'istruzione<sup>9</sup>.

### 1.1. *La giurisprudenza creatrice di un inedito sequestro preventivo*

Sul preteso 'vuoto di fini' del sequestro penale<sup>10</sup> fece leva un orientamento giurisprudenziale che si andò sviluppando a partire dagli anni '70 – dando poi vita a un vero e proprio 'fenomeno' ai limiti dell'abuso –, teso a riconoscere alla misura reale anche la funzione di impedire che il reato potesse essere portato a ulteriori conseguenze<sup>11</sup>. E ciò soprattutto in risposta alla crescente domanda di prevenzione a tutela di interessi collettivi estremamente eterogenei tra loro, da cui promanava, peraltro, una consistente legislazione speciale<sup>12</sup>, nella quale lo sco-

---

<sup>8</sup>Cfr. P. FERRONE, *Il sequestro nel processo penale*, I, Giuffrè, 1974, pp. 51 s. e pp. 116 ss.

<sup>9</sup>In questi termini, v. G. ILLUMINATI, *La presunzione d'innocenza dell'imputato*, Zanichelli, 1979, p. 61. Analog., v.: P. BALDUCCI, *Finalità processuali e non preventive del sequestro di polizia giudiziaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, pp. 837 s.; e G. BETOCCHI, *Il sequestro penale preventivo: delimitazione dell'ambito di operatività; presupposti; conseguenze peculiari dell'autonomia funzionale; tutela dei soggetti passivi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, p. 975.

<sup>10</sup>Sottolineò, per prima, che l'istituto del sequestro non fosse «subordinato ad alcuna finalità predeterminata» Cass., III, 31 gennaio 1974, in *Giust. pen.*, 1974, III, c. 597.

<sup>11</sup>Risale al 1970 la prima pronuncia, nella giurisprudenza di merito, sull'applicazione del sequestro in funzione preventiva, vale a dire Pret. Roma 19 novembre 1970. Così, G. VICICONTE, *Il sequestro preventivo tra esigenze cautelari e finalità di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 358.

<sup>12</sup>Per una rassegna dell'ampia legislazione speciale di allora, si rinvia a P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo*, cit., pp. 42 ss., la quale sottolinea che le 'esigenze cautelari' che assistevano le declinazioni speciali del sequestro penale spaziavano dalla tutela dei

po preventivo era più chiaramente percepibile<sup>13</sup>.

Questo orientamento 'espansivo' fu avallato dalla Corte costituzionale in occasione della denunciata illegittimità dell'art. 622, ultimo comma, c.p.p. prev.<sup>14</sup>, per contrasto con gli artt. 21, 27 e 33 Cost. Il giudice delle leggi ebbe modo di affermare che il sequestro *ex art. 337 c.p.p. prev.* di tutte le copie di un film dal contenuto ritenuto osceno, a fini di tutela penale e nell'interesse del bene collettivo, era giustificabile «[...] non già in relazione ad esigenze probatorie processuali – per le quali sarebbe [stato] sufficiente il sequestro di una o più copie soltanto della pellicola – bensì per esigenze cautelari, volte ad impedire che con la potenzialità offensiva di numerose copie della pellicola contemporaneamente proiettate in luoghi diversi ven[issero] a perpetrarsi più violazioni del medesimo precetto penale [...]»<sup>15</sup>.

Sul piano del diritto positivo, questa inedita finalità preventiva del sequestro penale venne ricavata da una lettura sistematica dell'art. 337 c.p.p. prev. con l'art. 219 c.p.p. prev. Mentre il primo introduceva lo strumento di coercizione reale, prevedendo il potere, anche officioso, del giudice di disporre, nel corso dell'istruzione, con decreto motivato, il sequestro delle cose pertinenti al reato, il secondo conferiva alla polizia giudiziaria, tra le altre, la funzione di impedire che i reati venissero portati a ulteriori conseguenze – una funzione mutuata da parte del pretore, del procuratore della Repubblica e del procuratore generale pres-

---

cittadini consumatori alla tutela del territorio, dalla tutela del buon costume alla salvaguardia del patrimonio faunistico e ittico. In giurisprudenza, con riferimento ai sequestri nella legislazione speciale, v., ad esempio: Cass., III, 28 aprile 1975, in *Giust. pen.*, 1976, III, p. 573; Cass., III, 14 febbraio 1975, in *Giust. pen.*, 1975, III, p. 455.

<sup>13</sup> Così, E. AMODIO, *Dal sequestro in funzione probatoria al sequestro preventivo: nuove dimensioni della «coercizione reale» nella prassi e nella giurisprudenza*, in *Cass. pen.*, 1982, p. 1074.

<sup>14</sup> Questa disposizione prevedeva che, salvi i casi in cui fosse obbligatorio mantenere il sequestro, le cose sequestrate che non avessero interesse per il procedimento penale potessero essere restituite, anche prima della sentenza, a chi provasse di averne diritto e ne facesse istanza. Il giudice poteva comunque prescrivere a costui di presentare a ogni richiesta le cose restituite, potendogli a tal fine imporre cauzione o malleveria.

<sup>15</sup> Corte cost., 27 marzo 1975, n. 82 (sent.). Ancora prima, rispetto al sequestro previsto nella disciplina speciale in materia di frodi agrarie, v. Corte cost., 2 aprile 1970, n. 48 (sent.).

so la Corte di Appello nell'esercizio dell'attività di polizia giudiziaria, a norma degli artt. 231, 232 e 234 c.p.p. prev.<sup>16</sup> –.

La casistica giurisprudenziale incline a questa nuova vocazione dell'istituto fu da subito molto ampia<sup>17</sup>, al punto da suscitare, nella dottrina più sensibile, non poche perplessità sulla disinvolta «licenza di sequestrare» che il giudice penale si era attribuito *extra legem*, indifferente ai confini tracciati dall'art. 337 c.p.p. prev.<sup>18</sup>. In particolare, alcune voci critiche si concentrarono su due profili: uno riguardante i confini dei poteri di polizia giudiziaria; un altro riguardante l'ambito di applicazione del principio di legalità processuale e della presunzione di non colpevolezza<sup>19</sup>.

Quanto al primo aspetto, vi era chi sottolineava che le funzioni propriamente giudiziarie della polizia, elencate nell'art. 219 c.p.p. prev. – consistenti nell'apprensione della notizia di reato, nell'assicurazione delle fonti di prova, nella ricerca dei colpevoli e nella raccolta di quanto utile all'applicazione della legge penale – andassero tenute distinte dalle funzioni preventive, consistenti nell'impedire la commissione di ulteriori reati, incluse sì nell'area di operatività dell'art. 219 c.p.p. prev., ma assimilabili a funzioni tipicamente amministrative di pubblica sicurezza, che la polizia conserva anche nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria in quanto ad essa connaturali<sup>20</sup>. Secondo una linea di demarcazione ancora più netta, anzi, sarebbe stato necessario distinguere tra la prevenzione – di natura amministrativa – a prescindere dalla commissione di un reato, e la prevenzione – di natura penale – rispetto alle ulteriori conseguenze del reato; l'unica, quest'ultima, a rientrare legittimamente nell'ambito di operatività dell'art. 219<sup>21</sup>. Solo così si riteneva

---

<sup>16</sup>In tal senso, v. P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo*, cit., pp. 55.

<sup>17</sup>Dal sequestro dei prodotti alimentari a quello della costruzione abusiva, dal sequestro del conto corrente a quello della pellicola cinematografica.

<sup>18</sup>Così, E. AMODIO, *Dal sequestro in funzione probatoria*, cit., p. 1073.

<sup>19</sup>Cfr. F.M. MOLINARI, *Sequestro preventivo e reato consumato*, in *Giur. it.*, 1995, II, c. 259.

<sup>20</sup>P. BALDUCCI, *Finalità processuali*, cit., pp. 834 ss.

<sup>21</sup>In questo senso, v.: A. ALBAMONTE, *In tema di poteri di polizia giudiziaria e del pretore e del pubblico ministero con particolare riferimento ai poteri previsti dall'art. 219 cod. proc. pen.*, in *Riv. pen.*, 1977, p. 602; e G. BETOCCHI, *Il sequestro penale preventivo*, cit., pp. 978 ss. Sul punto, v. altresì P. FERRONE, *Il sequestro*, cit., pp. 56 ss.

possibile scongiurare il rischio di un'attività preventiva che prescindesse da un'imputazione: anche il vincolo di indisponibilità a tutela della collettività presupponeva necessariamente situazioni criminose in atto, in quanto finalizzato a interrompere la permanenza o l'abitualità del reato contestato, ovvero a impedirne ulteriori conseguenze offensive<sup>22</sup>.

Quanto al secondo aspetto, si denunciava il rischio che la più ampia portata preventiva dell'attività dell'autorità giudiziaria si risolvesse in una tutela d'urgenza penale paragonabile a quella prevista dall'art. 700 c.p.c., tale da aprire la via all'applicazione di vere e proprie inibitorie<sup>23</sup>, ovvero ingiunzioni<sup>24</sup>, slegate dal vincolo sulle cose, e tuttavia avulse dalle garanzie approntate per la sfera di libertà personale dagli artt. 13 e 27, co. 2 Cost.<sup>25</sup>.

Malgrado simili rilievi, la stessa dottrina, per un verso, ammetteva che il fine di prevenzione a tutela della collettività non fosse affatto estraneo alla funzione istituzionale del processo penale, che mira sì a garantire le libertà individuali nell'accertamento dei fatti di reato, ma non può trascurare quelle situazioni di pericolo per i beni protetti dalle norme penali che si manifestino nel corso del procedimento; per altro verso, riconosceva che, accanto a orientamenti lesivi della legalità tali da integrare l'abuso del potere coercitivo, coesistessero prassi e indirizzi interpretativi virtuosi proprio perché diretti a soddisfare un legittimo bisogno di tutela cautelare<sup>26</sup>.

E all'indirizzo virtuoso veniva ricondotto anche quel filone giurisprudenziale, sviluppatosi soprattutto a partire dalla legislazione speciale, che ammetteva il vincolo di indisponibilità provvisorio al fine esclusivo di garantire un successivo provvedimento di confisca: una misura

---

<sup>22</sup> G. BETOCCHI, *Il sequestro penale preventivo*, cit., pp. 978 s.

<sup>23</sup> Come, ad esempio, nel caso dell'ordine di chiusura di uno stabilimento i cui impianti fossero ritenuti difformi dalle norme relative alla sicurezza del lavoro, ovvero nel caso del divieto di utilizzare acque pericolose per la salute pubblica.

<sup>24</sup> Come, ad esempio, nel caso del provvedimento di reintegra del lavoratore licenziato nel posto di lavoro, ovvero dell'ordine al direttore di una testata giornalistica di immediata pubblicazione di risposte, rettifiche o dichiarazioni.

<sup>25</sup> E. AMODIO, *Dal sequestro in funzione probatoria*, cit., p. 1082. Per considerazioni analoghe, v., altresì, G. PAOLOZZI, *Il sequestro penale*, Cedam, 1984, pp. 5 ss.

<sup>26</sup> Così, quasi testualmente, E. AMODIO, *Dal sequestro in funzione probatoria*, cit., p. 1073. Cfr., altresì, M. BRANCA, *Le misure cautelari reali*, in *Giust. pen.*, 1998, III, pp. 516 s.

pur sempre avente funzione preventiva, in quanto volta ad anticipare in via provvisoria gli effetti di un provvedimento da emanare in sentenza, atto a neutralizzare il rapporto tra persona e cosa fonte di pericolo di attività delittuose<sup>27</sup>. D'altro canto, presa coscienza del profitto economico cui sempre di più la criminalità puntava, si era fatta strada l'idea che la difesa sociale dovesse contrapporsi non più soltanto alla libertà personale di chi è chiamato al processo, ma pure agli interessi economici connessi al reato<sup>28</sup>, mediante l'*adprehensio* dei proventi del delitto, pericolosi anche solo perché capaci di radicare l'idea che 'il crimine paga'.

Per lungo tempo, comunque, regnò un certo disorientamento, fino ad alcuni interventi legislativi, precursori della riforma codicistica che avrebbe avuto luogo solo nel 1988, diretti a controbilanciare l'astrazione causale del sequestro penale con un rafforzamento delle garanzie delle posizioni soggettive coinvolte<sup>29</sup>. Il principale di questi interventi, operato dalla l. n. 532/1982, riguardò l'introduzione del mezzo di gravame del riesame del decreto di sequestro e del decreto di convalida<sup>30</sup>: una garanzia di controllo certamente significativa, anche solo per l'accostamento con la materia della libertà personale, ma inefficace – come evidenziato da attenta dottrina – in assenza dell'esplicito richiamo ai presupposti che consentivano l'adozione del sequestro penale<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> In tal senso, v. E. AMODIO, *Dal sequestro in funzione probatoria*, cit., p. 1080, il quale richiama le diverse ipotesi di misura cautelare attuata su cose confiscabili, come i prodotti alimentari posti in commercio in violazione della legge, la pellicola cinematografica ritenuta oscena o le armi impiegate per la caccia abusiva.

<sup>28</sup> Così, A. DALIA, *Una prospettiva da recuperare*, cit., p. 165.

<sup>29</sup> In questi termini, v. P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo*, cit., p. 40.

<sup>30</sup> V. L.F. DI NANNI-G. FUSCO-G. VACCA, *Il Tribunale della Libertà. Libertà personale e sequestro penale nella legislazione e nella giurisprudenza*, Jovene, 1983, pp. 218 ss. Per gli altri interventi legislativi intervenuti sulla disciplina del sequestro penale, v. P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo*, cit., pp. 38 ss. Più in generale, sulla genesi dell'istituto del riesame, v. M. CERESA-GASTALDO, *Il riesame delle misure coercitive nel processo penale*, Giuffrè, 1993, pp. 7 ss.

<sup>31</sup> P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo*, cit., p. 41.

## *2. I sequestri nel C.p.p. vigente secondo un 'nuovo ordine'*

Come si è visto, la disciplina previgente in materia di sequestro penale si caratterizzava non solo per i contorni incerti dell'ambito di applicazione, ma anche per la sua frammentarietà, divisa com'era, nel codice di rito, tra istruzione ed esecuzione, oltre che dispersa in numerose leggi speciali.

Il legislatore del codice di procedura penale del 1988, in considerazione di questo assetto e preso atto della vocazione anche preventiva dell'istituto del sequestro – nonostante le vaghe direttive della legge delega n. 81/1987<sup>32</sup> –, ha esplicitamente perseguito, tra gli altri, gli obiettivi di offrire una base unitaria a figure disseminate nella legislazione speciale e affioranti in modo frammentato nel codice, e di delineare con chiarezza i requisiti costitutivi delle diverse misure, al fine di rendere razionale e controllabile il passaggio da un tipo di sequestro all'altro, così da evitare che la pluralità di fini in astratto perseguibili mediante il vincolo potesse indurre a pretestuose protrazioni dell'indisponibilità della cosa a danno dell'avente diritto<sup>33</sup>.

L'attuale tripartizione del sequestro in probatorio, conservativo e preventivo risponde, perciò, a questa duplice esigenza: il primo, disciplinato dall'art. 253 c.p.p., diretto ad assicurare al processo importanti elementi probatori, consistenti nel corpo del reato e nelle cose ad esso pertinenti quando necessarie per l'accertamento dei fatti; il secondo, previsto dall'art. 316 c.p.p., finalizzato ad assicurare idonee garanzie per il pagamento della pena pecuniaria, delle spese del procedimento, di

---

<sup>32</sup> La legge delega, in effetti, contemplava più dettagliatamente l'ipotesi di sequestro probatorio, là dove prevedeva il potere-dovere della polizia giudiziaria di «procedere, in casi predeterminati di necessità e di urgenza, a perquisizioni e a sequestri» (Art. 2, co. 1, punto n. 31), e il potere del pubblico ministero, tra gli altri, «di disporre perquisizioni, sequestri e, previa autorizzazione del giudice, intercettazioni di conversazioni e di altre forme di comunicazione» (Art. 2, co. 1, punto n. 37). Solo genericamente, invece, la legge delega faceva riferimento alla «previsione e disciplina, in relazione a specifiche esigenze cautelari [...] di misure reali» (Art. 2, co. 1, direttiva n. 65). Sul punto, v. F.M. GRIFANTINI, *Riesame del sequestro e valutazione dei presupposti nella giurisprudenza sul C.p.p. del 1930 e nel C.p.p. del 1988*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 207.

<sup>33</sup> Così, la *Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale*, in G.U. 24 ottobre 1988, n. 250, Serie gen., suppl. ord. n. 93, p. 80.

ogni altra somma dovuta all'Erario, nonché delle obbligazioni civili derivanti dal reato; infine, il terzo, diversamente declinato dall'art. 321 c.p.p., a seconda che si tratti di prevenire il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso, oppure agevolare la commissione di altri reati (co. 1), ovvero di assicurare gli effetti della misura di sicurezza patrimoniale della confisca, di fatto anticipandoli, pur sempre nell'ottica di prevenire la commissione di nuovi reati – che potrebbe essere agevolata dalla cosa 'pericolosa', tale anche per la sua attitudine a costituire un incentivo dell'attività delittuosa<sup>34</sup> – (commi 2 e 2-bis).

Questa tripartizione, quindi, si propone di distinguere le diverse forme di sequestro sul piano funzionale e di organizzarle sul piano tassonomico, sussumendo il sequestro probatorio nell'area dei mezzi di ricerca della prova, e il sequestro conservativo e preventivo nell'area delle misure cautelari reali. Proprio a questo nuovo ordine è ascrivibile la vera innovazione apportata con il codice del 1988: in particolare al fatto di aver attratto il sequestro preventivo nell'alveo delle misure cautelari, nella consapevolezza dell'intensa afflittività del mezzo, paragonabile a quella dei provvedimenti restrittivi della libertà personale<sup>35</sup>.

### 2.1. *I poteri dispositivi tra autorità inquirenti e autorità giurisdizionali*

Questa scelta sistematica non è priva di implicazioni: dalle differenze che connotano le due aree cui sono ascrivibili i diversi tipi di sequestro discende, infatti, una diversa distribuzione dei poteri dispositivi del vincolo reale tra autorità inquirenti e autorità giurisdizionali.

Per un verso, il sequestro probatorio, proprio perché finalizzato ad assicurare al processo fonti di prova, è disposto, a norma dell'art. 253, co. 3 c.p.p., dal pubblico ministero in quanto organo deputato alle indagini, anche in seguito a convalida della misura reale disposta dalla polizia giudiziaria in caso di urgenza ai sensi dell'art. 354, co. 2 c.p.p.

---

<sup>34</sup> In tal senso, v. i *Lavori preparatori del codice penale e di procedura penale*, vol. V, *Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la Relazione del Guardasigilli on. A. Rocco*, Roma, 1929, Libro I, Titolo VIII, p. 245.

<sup>35</sup> Così, la *Relazione al progetto preliminare*, cit., p. 79. V., altresì, F.M. MOLINARI, *Sequestro preventivo*, cit., c. 261.

L'organo inquirente può altresì disporre il sequestro, a norma dell'art. 368 c.p.p., dietro iniziativa delle parti private, cui non può essere negato il diritto ad avvalersi di quanto sia ritenuto utile per la prospettazione delle proprie tesi difensive, in assenza di poteri investigativi coercitivi. L'intervento del giudice è previsto solo nel caso in cui il pubblico ministero non ritenga di dover assecondare la richiesta dell'interessato.

Per altro verso, il sequestro preventivo cosiddetto impeditivo di cui all'art. 321, co. 1 c.p.p. è sempre disposto dal giudice<sup>36</sup> su esplicita richiesta della pubblica accusa. Invero, la riserva di giurisdizione<sup>37</sup>, insieme all'esclusiva titolarità del pubblico ministero a richiedere il vincolo di indisponibilità su cose o beni patrimoniali<sup>38</sup>, sono i segni più tangibili della natura strettamente cautelare del sequestro preventivo, a

---

<sup>36</sup>L'art. 321, co. 1 c.p.p. attribuisce il potere dispositivo al giudice competente a pronunciarsi nel merito, ovvero al giudice per le indagini preliminari prima dell'esercizio dell'azione penale. Nei procedimenti a citazione diretta, la competenza permane in capo al giudice per le indagini preliminari, ai sensi dell'art. 554 c.p.p., anche dopo l'esercizio dell'azione penale, fino a quando il decreto di citazione a giudizio non sia stato trasmesso al giudice del dibattimento, unitamente al relativo fascicolo, a norma dell'art. 533 c.p.p. (Cass., II, 3 dicembre 2013, n. 1426). Nel silenzio del legislatore, a parere della giurisprudenza, nei procedimenti con udienza preliminare, da una lettura sistematica dello stesso art. 554 c.p.p. deriva la competenza del giudice per l'udienza preliminare a disporre il sequestro preventivo, una volta che sia stato emesso il decreto dispositivo del giudizio, sino a quando il decreto, unitamente al fascicolo per il dibattimento, non venga trasmesso al giudice dibattimentale (Cass., III, 17 settembre 2014, n. 47684). D'altra parte, il giudice per l'udienza preliminare è ormai considerato giudice competente a pronunciarsi nel merito (Cass., V, 23 febbraio 2005, n. 11677). Per una ricostruzione critica di questo profilo della disciplina concernete il giudice competente a emettere la misura cautelare preventiva, si rinvia a P. GUALTIERI-G. SPANGHER, *Le misure cautelari reali*, in AA.VV., *Procedura penale. Teoria e pratica del processo*, diretto da G. Spangher-A. Marandola-G. Garuti-L. Kalb, vol. II, *Misure cautelari. Indagini preliminari. Giudizio*, a cura di A. Marandola, Utet, 2015, pp. 364 ss.

<sup>37</sup>Cfr. Corte cost., 8 aprile 1993, n. 151 (sent.), in cui la Consulta ha enfatizzato il legame tra la finalizzazione preventiva del sequestro e la riserva giurisdizionale.

<sup>38</sup>La Consulta – nel ritenere infondata una questione di legittimità costituzionale, per denunciata violazione dell'art. 24 Cost., dell'art. 321 c.p.p., là dove prevede che la richiesta di sequestro preventivo rientri nell'esclusiva disponibilità del pubblico ministero e non anche nella disponibilità della persona offesa nel caso in cui si proceda per reati perseguibili a querela – non ha mancato di sottolineare come l'esercizio del potere di sequestro, poiché finalizzato a soddisfare l'esigenza di prevenzione del reato, non possa che spettare al pubblico ministero, nella sua veste di parte pubblica. Così, Corte cost., 11 luglio 1991, n. 334 (ord.).

fronte della natura istruttoria del sequestro probatorio<sup>39</sup>. Ciò vale anche nel caso di sequestro preventivo a fini di confisca, cosiddetto strumentale, a dispetto dell'infelice formulazione testuale dei commi 2 e 2-bis dell'art. 321 c.p.p., in cui manca ogni riferimento alla richiesta del pubblico ministero e viene menzionato solo il potere – ovvero il dovere<sup>40</sup> – del giudice di disporre il sequestro dei beni confiscabili<sup>41</sup>. Lo stesso schema è riprodotto, poi, per il sequestro conservativo finalizzato ad assicurare idonee garanzie per il pagamento della pena pecuniaria, delle spese del procedimento e di ogni altra somma dovuta all'Erario, a norma dell'art. 316, co. 1 c.p.p.<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup>Sull'argomento, v. M. MONTAGNA, *La dinamica applicativa e la perdita di efficacia*, in AA.VV., *Sequestro e confisca*, a cura di M. Montagna, Giappichelli, 2017, pp. 201 ss.

<sup>40</sup>Si tratta delle ipotesi di sequestro obbligatorio dei beni di cui è consentita la confisca per i reati previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II c.p., ossia per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, introdotto dalla l. n. 97/2001.

<sup>41</sup>Per alcuni rilievi critici sulla menzionata infelice formulazione testuale dell'art. 321, commi 2 e 2-bis c.p.p., e sul dubbio che il giudice possa attivarsi *motu proprio* per disporre un sequestro a fini di confisca, v. M. CERESA-GASTALDO, *Garanzie insufficienti nella disciplina del sequestro preventivo*, in *Cass. pen.*, 2010, pp. 4440 s. Nel senso del potere del giudice di procedere d'ufficio, v.: M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale. Profilo istituzionale*, Utet, III ed., 2007, p. 588; M. GARAVELLI, *Il sequestro nel processo penale*, Utet, 2002, p. 111; E. SELVAGGI, sub *Art. 321*, in AA.VV., *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. Chiavario, III, Utet, 1990, pp. 369 s.; e A. NENCINI, *Misure cautelari reali*, in AA.VV., *Incontri di studio sul nuovo codice di procedura penale*, vol. I, Quad. C.S.M., 1989, n. 27, p. 244. La giurisprudenza di legittimità ha, tuttavia, chiarito che la richiesta del pubblico ministero occorre anche nel caso di sequestro delle cose di cui è consentita la confisca. V., in tal senso, Cass., sez. un., 26 aprile 1990, Serio, in *Giur. it.*, 1991, II, c. 310, in cui la Corte ha affermato che il sequestro preventivo, poiché diretto a impedire il protrarsi dell'*iter* criminoso di un reato o a impedire nuovi reati o ancora a garantire la confiscabilità di una cosa, realizza una finalità cautelare che può essere perseguita soltanto dal giudice su richiesta del pubblico ministero. Più di recente, in questo stesso senso, v.: Cass., III, 4 luglio 2013, n. 33200; e Cass., III, 13 luglio 2009, n. 39323.

<sup>42</sup>In tutti i casi di richiesta di una misura cautelare reale – si ricorda solo di passaggio –, è necessario, a norma dell'art. 4 d.lgs. 106/2006, l'assenso scritto del procuratore della Repubblica, ovvero del procuratore aggiunto o del magistrato appositamente delegati, salvo che il procuratore della Repubblica disponga, con apposita direttiva di carattere generale, che l'assenso scritto non sia necessario, avuto riguardo al valore del bene oggetto della richiesta ovvero alla rilevanza del fatto per il quale si procede. Tuttavia, secondo Cass., sez. un., 22 gennaio 2009, Novi, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4157 con nota di M. CERESA-GASTALDO, *Sulla legittimità della misura cautelare non assentita dal*

D'altronde, non pare dubbio che la richiesta del pubblico ministero costituisca un presupposto indefettibile del procedimento cautelare, sia che si tratti di misure personali, sia che si tratti di misure reali. Essa è non solo necessaria al promovimento della «azione cautelare», insuscettibile di essere esercitata *ex officio*<sup>43</sup>, ma è altresì funzionale alla delimitazione del margine di manovra del giudice, la cui decisione non può mai fuoriuscire dal perimetro tracciato dal *petitum*<sup>44</sup>.

Eppure, anche quando sembra profilarsi una linea di confine certa tra sequestro probatorio, da un lato, e sequestro preventivo e conservativo, dall'altro, emergono elementi tali da rimettere in dubbio la *ratio* sistematica individuata come fondamento della scelta legislativa.

Ci si riferisce, innanzitutto, alla possibilità delineata nell'art. 321, co. 3-*bis* c.p.p. – spuria rispetto alla stesura originale del codice, introdotta con il d.lgs. n. 12/1991 – per cui, nel corso delle indagini preliminari, quando sussistono ragioni di urgenza, prima dell'intervento del pubblico ministero, al sequestro preventivo procedono gli ufficiali di polizia giudiziaria. Certo, il provvedimento d'urgenza dovrà sempre essere sottoposto a convalida con ordinanza e il sequestro essere disposto 'in via stabile' con decreto motivato del giudice<sup>45</sup> solo dopo apposita richiesta del magistrato<sup>46</sup>. Resta,

---

*procuratore della Repubblica*, l'assenso scritto non si configura come condizione di ammissibilità della richiesta cautelare presentata dal magistrato dell'ufficio del pubblico ministero assegnatario del procedimento, né di validità della conseguente ordinanza cautelare emessa dal giudice.

<sup>43</sup> In questi termini, in materia cautelare personale, v. Corte cost., 22 gennaio 1992, n. 4 (sent.).

<sup>44</sup> Cfr. Cass., I, 4 novembre 2015, n. 1313, secondo cui non incorre nel vizio di ultrapetizione il provvedimento con il quale il giudice accoglie la richiesta di applicazione di sequestro preventivo, sulla base di una delle plurime finalità rappresentate dal pubblico ministero nella domanda cautelare (fattispecie, in cui la Corte ha ritenuto legittimo il sequestro preventivo di una somma di denaro, disposto dal giudice per le indagini preliminari, ai sensi dell'art. 321, co. 2, a fronte della richiesta della pubblica accusa motivata ai sensi sia del primo che del secondo comma dell'art. 321). Per un approfondimento sull'argomento, in un'ottica più ampia, si rinvia a E. VALENTINI, *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Bononia University Press, 2012.

<sup>45</sup> L'organo legittimato a convalidare il provvedimento d'urgenza ed emettere il decreto di sequestro resta sempre il giudice: cfr. Cass., sez. un., 18 giugno 1991, Caltabiano, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1991, p. 546.

<sup>46</sup> In questo caso, peraltro, a norma dell'art. 3, co. 4 d.lgs. n. 106/2006, non è necessario l'assenso scritto del Procuratore della Repubblica, ovvero del procuratore aggiun-

però, che l'iniziativa della polizia giudiziaria, per quanto circoscritta e pure in linea con le sue funzioni istituzionali – tra le quali quella di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori, cristallizzata nell'art. 55, co. 1 c.p.p.<sup>47</sup> – è elemento estraneo a tutte le misure cautelari diverse dal sequestro preventivo, mentre è connaturale alle attività di assicurazione delle fonti di prova, tra le quali l'attività di sequestro del corpo del reato e delle cose ad esso pertinenti.

Per la verità, seppur sempre circoscritto a situazioni di urgenza nel corso delle indagini preliminari e sottoposto al successivo vaglio del giudice, solleva qualche dubbio di coerenza sistematica anche il potere dispositivo del pubblico ministero, delineato dallo stesso comma 3-*bis* dell'art. 321 c.p.p., cui si accompagna un altrettanto discutibile potere di revoca disciplinato dall'art. 321, co. 3 c.p.p.<sup>48</sup>: anche simili prerogative in capo all'organo inquirente risultano estranee all'area delle misure cautelari.

Non sembra che si possa superare queste perplessità accostando il sequestro d'urgenza effettuato dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero all'arresto e al fermo, configurandolo come una sorta di “sequestro provvisorio” o “fermo reale”<sup>49</sup>: arresto e fermo, invero, costi-

---

to o del magistrato appositamente delegati. Sull'autonomia tra richiesta di convalida e richiesta di emissione della misura cautelare reale, da cui discende la medesima autonomia tra ordinanza di convalida e decreto di sequestro, v., *inter alia*, Cass., III, 19 febbraio 2015, n. 27138.

<sup>47</sup> Norma su cui, all'indomani dell'entrata in vigore del 'nuovo' codice e prima dell'interpolazione dell'art. 321 da parte del legislatore, fece leva una certa giurisprudenza per giustificare l'intervento d'urgenza della polizia giudiziaria e del pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari. Per una breve rassegna e qualche considerazione critica sul punto, v. F. CORDERO, *Codice di procedura penale commentato*, II ed., Utet, 1992, p. 386. V., altresì: R. BAUSARDO, *Misure cautelari reali*, in AA.VV., *Libertà e cautele nel processo penale*, coordinato da M. Chiavario, Utet, 1996, pp. 324 s.; e F. LATTANZI, *I provvedimenti cautelari atipici: una questione chiusa?*, in *Cass. pen.*, 1991, pp. 1429 ss.

<sup>48</sup> Critici al riguardo: C. AMBROSINO-L. BARONE, *Le misure cautelari reali*, in AA.VV., *La cautela nel sistema penale. Misure e mezzi di impugnazione*, a cura di A. Bassi, Cedam, 2016, p. 371; P. BALDUCCI, *Il sequestro*, cit., pp. 211 s.; e F. VERGINE, *Confisca e sequestro per equivalente*, Ipsoa, 2009, p. 216. Seppur critico, motiva un simile potere con la necessità di garantire l'opportuna celerità di intervento nel caso di sequestro non più legittimo, E. SELVAGGI, *Commento art. 15 d.lgs. 14 gennaio 1991*, in *Leg. pen.*, 1991, p. 81.

<sup>49</sup> Così, la *Relazione al d.lgs. n. 12 del 1991*, in *Doc. giust.*, 1991, 3, pp. 283 s.

tuiscono ed esauriscono – insieme all'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare, interpolato nel 2013 – la categoria delle misure precautelari, appositamente create ad uso degli organi di polizia e degli organi inquirenti, e subordinate a dettagliati presupposti<sup>50</sup>, autonomi rispetto a quelli richiesti per l'applicazione delle misure cautelari. Sotto questo aspetto, arresto e fermo rappresentano misure indipendenti da quelle strettamente cautelari, diversamente dal “sequestro provvisorio” o dal “fermo reale” che si differenziano dal sequestro preventivo disposto dal giudice ‘solo’ per un generico riferimento alle situazioni di urgenza<sup>51</sup>.

Nel settore delle cautele reali si attenua, quindi, quell'autonomia tra misura pre-cautelare – oggetto di richiesta di convalida – e misura cautelare – oggetto di diversa e autonoma richiesta di emissione –, posta a garanzia di colui il quale subisce una misura restrittiva d'urgenza<sup>52</sup>: sarebbe, infatti, inspiegabile la mancata adozione del sequestro preventivo in seguito alla convalida della misura adottata *ex art.* 321, co. 3-*bis*, po-

---

<sup>50</sup> Si pensi all'individuazione puntuale dei reati che consentono l'arresto o il fermo, mediante esplicito riferimento alle fattispecie criminose ovvero attraverso la previsione di minimi e massimi edittali. Si pensi, ancora, alla flagranza per tutti i tipi di arresto, e alle valutazioni sulla gravità del fatto, ovvero sulla pericolosità del soggetto, desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto, da effettuare nel caso di arresto facoltativo. Si pensi, infine, all'impossibilità di identificare l'indiziato, ovvero al possesso di documenti falsi da parte dell'indiziato, nel caso di fermo.

<sup>51</sup> Proprio rispetto a questo vago ed elastico presupposto, la dottrina nutre alcuni dubbi circa la legittimità costituzionale dell'art. 321, co. 3-*bis*, là dove si raffronti il potere di iniziativa della polizia giudiziaria ivi previsto a quello omologo in materia di libertà personale, subordinato a specifici presupposti, in linea con il requisito dei «casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge», imposto dalla Costituzione nell'art. 13. I dubbi sussistono a maggior ragione quando si tratti di sequestri presso il domicilio, rispetto ai quali l'art. 14 Cost. rinvia espressamente alle garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Così, P. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo*, cit., pp. 173 e 175.

<sup>52</sup> Autonomia, invece, affermata sia in dottrina (cfr.: A. BEVERE, *Coercizione reale. Limiti e garanzie*, Giuffrè, 1999, pp. 116 s.; e R. CANTONE, *I «sequestri» nel codice di procedura penale*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1996, p. 9) che in giurisprudenza (Cass., sez. un., 31 maggio 2005, Napolitano, in motiv., in *Cass. pen.*, 2005, p. 2537, secondo la quale, anche quando il giudice abbia operato la convalida e il sequestro con provvedimento formalmente unico, «si può sempre idealmente distinguere la parte del provvedimento in cui si accerta la ricorrenza dei presupposti per l'intervento d'urgenza da quella in cui si accerta la ricorrenza dei presupposti per il sequestro preventivo»).

sto che il giudice già per la convalida deve valutare, oltre all'ampio requisito dell'urgenza, i presupposti cui di norma è subordinata la misura cautelare<sup>53</sup>.

Da questo punto di vista, il sequestro preventivo disposto dalla polizia giudiziaria sembra evocare, piuttosto, il sequestro probatorio *ex art.* 354, co. 2 c.p.p.<sup>54</sup>. Anzi, vi è chi ritiene che i presupposti di urgenza, maggiormente circostanziati, del richiamato mezzo di ricerca della prova andrebbero applicati anche allo strumento pre-cautelare *ex art.* 321, co. 3-*bis*<sup>55</sup>. In effetti, questa parziale sovrapponibilità tra i due sequestri sembrerebbe confermata dal potere del pubblico ministero di qualificare, *ex post*, come probatorio o preventivo il sequestro operato in via d'urgenza dalla polizia giudiziaria<sup>56</sup>.

Anche sotto il profilo delle garanzie difensive per diverso tempo è stato incerto se il sequestro preventivo d'iniziativa della polizia giudiziaria dovesse essere sottoposto all'avvertimento del diritto di assistenza del difensore di cui all'art. 114 disp. att. c.p.p., dettato per il solo sequestro probatorio<sup>57</sup>; incertezza oggi risolta in senso negativo dalle Sezioni

<sup>53</sup> In questi termini, v. A.M. DE SANTIS, voce *Sequestro preventivo*, in *Dig. disc. pen.*, XIII, Utet, 1997, p. 268. Analog., F. CORDERO, *Codice di procedura penale*, cit., p. 386, il quale sottolinea come, in tal caso, ci si trovi fuori da ogni analogia con l'arresto e il fermo. *Contra v.*, però, R. ADORNO, *Il riesame delle misure cautelari reali*, Giuffrè, 2004, p. 59, secondo il quale residuerebbe comunque uno spazio di autonomia valutativa nell'emissione del provvedimento sulla cautela con riferimento alla «attualità», al momento della decisione, dei presupposti che hanno legittimato l'atto pre-cautelare.

<sup>54</sup> A tal proposito, si ricorda che, prima dell'interpolazione dell'art. 321, la Corte di cassazione aveva ammesso il sequestro preventivo d'urgenza da parte della polizia giudiziaria proprio attraverso un'interpretazione sistematica degli artt. 354, co. 2 e 55 c.p.p. V., tra le altre: Cass., III, 28 settembre 1990, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1991, p. 442; e Cass., III, 20 giugno 1990, *ivi*, p. 83.

<sup>55</sup> In questi termini, v. M. MONTAGNA, *La dinamica applicativa*, cit., p. 208.

<sup>56</sup> V., *ex multis*: Cass., IV, 26 aprile 2016, n. 21000, in *Cass. pen.*, 2016, p. 4171, e Cass., I, 9 novembre 2012, n. 12005. È comunque illegittimo il sequestro impropriamente qualificato rispetto alla finalità perseguita. Così, Cass., IV, 29 settembre 2016, n. 43327. In ogni caso, il potere di qualificare giuridicamente il sequestro operato dalla polizia giudiziaria in via d'urgenza spetta solo al pubblico ministero e non anche al giudice cui sia richiesta la convalida della misura cautelare preventiva, tenuto sempre a 'muoversi' entro i limiti della richiesta dell'organo d'accusa. In tal senso, v. Cass., I, 8 aprile 2010, n. 16906.

<sup>57</sup> Favorevoli all'assimilazione del sequestro preventivo d'urgenza a quello probato-

Unite<sup>58</sup>. D'altronde, fino a non molto tempo fa, sotto altro profilo ma sempre con riferimento alle affinità tra le due misure reali, l'una probatoria, l'altra preventiva, l'art. 104 disp. att. (poi, tuttavia, sostituito dalla l. n. 94/2009 e corredato da un inedito art. 104-*bis*) disponeva che per il sequestro di cui all'art. 321 si applicassero le disposizioni relative al sequestro *ex art.* 253 contenute negli artt. 81-85 disp. att., quanto alla redazione del verbale di sequestro, alle attività per il deposito e la custodia delle cose sequestrate, alla loro vendita o distruzione, ovvero alla loro restituzione con imposizione di prescrizioni<sup>59</sup>.

Estraneo alle prerogative che contraddistinguono le cautele penali è, poi, il sequestro conservativo finalizzato a garantire le obbligazioni civili derivanti dal reato: in questa ipotesi, infatti, legittimata a chiedere al giudice il sequestro dei beni dell'imputato (o del responsabile civile) è esclusivamente la parte civile<sup>60</sup>, così come disposto dall'art. 316, co. 2 c.p.p. Apparentemente eccentrica, questa iniziativa cautelare in capo a

---

rio, sotto questo particolare profilo: Cass., III, 11 marzo 2014, n. 40361, in *Cass. pen.*, 2015, p. 1546; Cass., III, 4 aprile 2012, n. 36597; Cass., III, 11 maggio 2007, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 203; e Cass., III, 27 aprile 2005, n. 20168. *Contra*, v., però: Cass., III, 5 maggio 2015, n. 40530, in motiv.; Cass., III, 16 luglio 2009, n. 42512; e Cass., III, 4 ottobre 2002, in *Cass. pen.*, 2003, p. 3499. Sulla questione, v., *amplius*, A. MARANDOLA, *Sequestro preventivo della polizia giudiziaria ed omesso avviso all'indagato della facoltà di farsi assistere da un difensore*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, pp. 206 ss. Concorde, invece, è sempre stata la giurisprudenza circa la non necessarietà dell'informazione di garanzia *ex art.* 369 c.p.p., tanto per il sequestro probatorio, quanto per quello preventivo, trattandosi in entrambi i casi di atto a sorpresa. V., tra le altre: Cass., VI, 25 giugno 2014, n. 36429; Cass., I, 10 aprile 2009, n. 29002; e Cass., II, 10 giugno 2008, n. 25694.

<sup>58</sup> Cass., sez. un., 29 gennaio 2016, Giudici, in *Proc. pen. giust.*, 2016, p. 71, con nota di F. VERGINE, *Le Sezioni Unite limitano l'avviso ex art. 114 norme att. c.p.p. ai soli atti aventi natura investigativa*. Sull'argomento, in chiave critica, v. G. TODARO, *Sequestro preventivo d'urgenza di iniziativa della polizia giudiziaria e garanzie difensive*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 2774.

<sup>59</sup> Si ricorda che, quanto alla restituzione delle cose sequestrate senza l'imposizione di alcuna prescrizione, l'art. 84 disp. att. è stato abrogato dall'art. 299, d.P.R. n. 115/2002, e la sua disciplina è stata rimpiazzata da quella contenuta nell'art. 150 dello stesso provvedimento (poi modificato con d.l. n. 115/2005).

<sup>60</sup> Non appena si sia costituita a norma dell'art. 78, co. 2 c.p.p. e non prima che la sua costituzione sia stata notificata all'imputato. Così, Cass., II, 6 marzo 2018, n. 14164. In nessun caso il pubblico ministero è legittimato a dare impulso al sequestro di beni a garanzia delle obbligazioni civili. Così, Cass., II, 18 gennaio 2019, n. 13565.

una parte privata si pone in realtà come logica e coerente conseguenza dell'azionabilità della pretesa civile-risarcitoria nel processo penale<sup>61</sup>: si tratta del *pendant* cautelare penale del sequestro conservativo *ex art.* 671 c.p.c. Proprio simile autonomia dell'iniziativa in capo alla parte civile determina, peraltro, la possibilità che su uno stesso bene vengano apposti più vincoli parimenti cautelari, uno conservativo su richiesta della parte privata – appunto –, e l'altro preventivo, su istanza della pubblica accusa<sup>62</sup>.

## 2.2. *La finalità cautelare condivisa da tutti i sequestri, al di là delle tassonomie del codice*

Anche volendo tralasciare il profilo che attiene al potere dispositivo, la ripartizione operata nell'attuale codice di rito, e la conseguente classificazione dei diversi sequestri, risulta eccezionale su altri piani. Su quello delle finalità, si registra una certa affinità tra i vari tipi di sequestro che non ne spieghi la sussunzione in categorie così distanti tra loro.

Certamente, il vincolo di indisponibilità diretto a prevenire il protrarsi dell'*iter* criminoso o il ripetersi della condotta delittuosa assolve a una finalità nettamente preventiva<sup>63</sup>, ultrattiva rispetto all'accertamento

---

<sup>61</sup> Cfr. E. AMODIO, *Misure cautelari reali*, in AA.VV., *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, III, a cura di E. Amodio-O. Dominioni, Giuffrè, 1990, p. 243. Sembra interessante far notare che, sotto la vigenza del 'vecchio' codice, il sequestro conservativo, anche quello di cui beneficiasse il danneggiato costituitosi parte civile, potesse essere chiesto esclusivamente dal pubblico ministero o dal pretore, in virtù del riconosciuto carattere pubblicistico delle cautele patrimoniali. Le sanzioni civili venivano così a far parte degli strumenti di repressione della criminalità. In questo senso, G. ILLUMINATI, *La presunzione d'innocenza*, cit., p. 65. Si segnalava già allora, però, l'opportunità che, una volta consentita al danneggiato l'azione civile riparatoria nel processo penale, allo stesso venisse riconosciuto anche il potere di richiedere l'attuazione di quelle misure cautelari che mirassero ad assicurare la pratica utilità dell'azione intrapresa. Così, E. AMODIO, *Le cautele patrimoniali*, cit., p. 301.

<sup>62</sup> V., ad esempio: Cass., II, 12 novembre 2013, n. 7046, in motiv.; e Cass., VI, 16 marzo 2011, n. 13142. Su questo particolare profilo e sulle difficoltà che una simile coesistenza di vincoli cautelari determina, si rinvia a G. BISCARDI, *Concorso di sequestri e traguardo finale: un viaggio accidentato tra istanze risarcitorie e confische*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, pp. 934 ss.

<sup>63</sup> Sottolinea autorevole dottrina che tutela preventiva e tutela cautelare sono concetti distinti, che si pongono, tuttavia, in rapporto di genere a specie: mentre la tutela

del reato, che si colloca al di fuori dell'area in cui si manifestano esigenze *stricto sensu* processuali<sup>64</sup>, cui mira, invece, il sequestro probatorio, quale vincolo di indisponibilità meramente contingente e funzionale alla prospettazione delle tesi di accusa o di difesa<sup>65</sup>. E anche il sequestro preventivo strumentale alla confisca, che pure risponde a esigenze più propriamente cautelari (specificatamente cautelari finali) in quanto volte ad assicurare gli effetti di un certo contenuto del provvedimento finale nelle more del procedimento, si differenzia dal sequestro probatorio finalizzato a consentire l'accertamento del reato e solo indirettamente il formarsi di una decisione finale; così come vi si differenzia il sequestro conservativo, diretto a garantire, cautelativamente, oltre che il pagamento di quanto dovuto allo Stato, le obbligazioni civili derivanti dal reato.

Tuttavia, per un verso, anche il sequestro probatorio rappresenta uno strumento volto a prevenire un pericolo, consistente nella dispersione o sottrazione di materiale probatorio utile all'accertamento penale nell'attesa del processo di cognizione, in un'ottica certamente cautelare omogenea a quella delle misure formalmente appartenenti alla categoria delle cautele reali. Per altro verso, come si è già accennato, la funzione del processo penale non si identifica esclusivamente nell'accertamento e nella repressione dei reati, ma si realizza anche con il ristoro dei danni cagionati dal reato, con l'assicurazione dell'eseguibilità della pena – fosse anche solo pecuniaria – e dell'ablazione di *res* pericolose, oltre che con la prevenzione, intesa come esigenza di impedire l'aggravamento delle conseguenze del reato commesso e l'ulteriore commissione di condotte criminose legate al reato per cui si procede<sup>66</sup>.

In effetti, anche se si volge lo sguardo all'area delle misure cautelari personali, sfuma la distinzione tra finalità processuali-probatorie e finalità cautelari-preventive, tutte egualmente ricondotte al piano dei *pericu-*

---

preventiva presuppone un generico pericolo di danno giuridico, la tutela cautelare presuppone un pericolo di quell'ulteriore danno derivante dal ritardo del provvedimento definitivo, reso inevitabile dalla lentezza del procedimento ordinario. Così, P. CALAMANDREI, *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari*, Cedam, 1936, pp. 16 ss.

<sup>64</sup>In tal senso, v.: E. AMODIO, *Misure cautelari reali*, cit., p. 242; e A. NENCINI, *Misure cautelari reali*, cit., p. 216.

<sup>65</sup>E. AMODIO, *Misure cautelari reali*, cit., p. 242.

<sup>66</sup>Così, A. NENCINI, *Misure cautelari reali*, cit., p. 241.

*la libertatis* di cui all'art. 274 c.p.p.<sup>67</sup>. Volendo azzardare un parallelismo tra i presupposti dei diversi tipi di sequestro delineati nel codice di rito e le esigenze cautelari cui sono condizionate le diverse misure coercitive personali previste dal sistema, si potrebbe ben dire che: a un'esigenza finalizzata a garantire la genuinità della prova assimilabile a quella di cui alla lett. a) dell'art. 274, risponde il sequestro probatorio; a un'esigenza diretta ad assicurare gli effetti del provvedimento principale analoga a quella di cui alla lett. b) dell'art. 274, rispondono il sequestro preventivo strumentale alla confisca e il sequestro conservativo; e a un'esigenza finalizzata a garantire la sicurezza pubblica simile a quella di cui alla lett. c) dell'art. 274, risponde il sequestro preventivo impeditivo<sup>68</sup>.

Su questo piano, quindi, il sequestro probatorio, quello preventivo, nella sua duplice funzione impeditiva e strumentale, come pure il sequestro conservativo, si atteggiano tutti egualmente a misure cautelari<sup>69</sup>. Non è un caso, infatti, che indifferentemente nei confronti di tutte queste misure, qualunque sia l'esigenza che mirino a soddisfare, sia esperibile il riesame da parte di chi vi abbia interesse, ossia uno strumento di controllo del merito del provvedimento, tipico del settore delle cautele penali.

Tuttavia, la natura cautelare propriamente intesa è stata esclusa per il sequestro probatorio<sup>70</sup>, il quale, d'altro canto, è stato attratto in una pro-

---

<sup>67</sup> A proposito delle misure cautelari personali, cfr. Corte cost., 23 gennaio 1980, n. 1 (sent.), in cui la Consulta ha ritenuto che non vi sia alcuna sostanziale differenza tra esigenze "strettamente inerenti al processo" e altre che, comunque, nei fatti del processo trovano fondamento, posto che anche la tutela di queste ultime ha rilievo costituzionale e giustifica il sacrificio della libertà personale dell'imputato.

<sup>68</sup> Un accostamento simile è già stato proposto da A. BEVERE, *Coercizione reale*, cit., 1999, pp. 164 s.

<sup>69</sup> Come osservato in dottrina, tra le diverse tipologie di sequestro disciplinate dal codice di procedura penale, l'unico comune denominatore attiene alla struttura: in tutti i sequestri vi è un'intrinseca propensione cautelare. Così: M. MONTAGNA, *I sequestri nel sistema delle cautele penali*, Cedam, 2005, p. 8; e F. PERONI, *In tema di sequestro penale di libretti bancari, titoli di Stato e conti correnti*, in *Cass. pen.*, 1996, pp. 270 s.

<sup>70</sup> Questa scelta potrebbe apparire per certi versi sorprendente. F. CARNELUTTI, *Lezioni sul processo penale*, II, Edizioni dell'Ateneo-Roma, 1947, p. 59, definiva il sequestro penale (allora solo probatorio) come «l'atto cautelare tipico», in quanto vero e proprio *fermo* di una cosa tendente a evitare quei mutamenti che possono compromettere il successo della giustizia. E anche G. FOSCHINI, *Le cautele penali*, in *La Scuola po-*