



FEDERICO DE SIERVO

Procuratore Generale f.f. della Corte di Appello di Roma

**INTERVENTO INTRODUTTIVO
IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020**



Testo dell'Intervento del Procuratore Generale f.f. della Corte di Appello
nell'Assemblea Generale del 1 Febbraio 2020



FEDERICO DE SIERVO

Procuratore Generale f.f. della Corte di Appello di Roma

**INTERVENTO INTRODUTTIVO
IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020**

Testo dell'Intervento del Procuratore Generale f.f. della Corte di Appello
nell'Assemblea Generale del 1 Febbraio 2020

Signor Presidente della Corte d'Appello, intervengo quale Avvocato Generale della Procura Generale di Roma, risultando vacante il posto di Procuratore Generale per essere stato il dott. Giovanni Salvi officiato del prestigioso incarico di Procuratore Generale della Cassazione ed a lui indirizzo ogni augurio di buon lavoro e di operare con la stessa capacità con la quale ha diretto la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Roma.

Desidero, signor Presidente, rivolgere tramite Lei, a cui vanno i miei ossequi, un deferente saluto al Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella e al Ministro della Giustizia.

Saluto il Prefetto di Roma, i rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministro della Giustizia, le autorità civili, religiose e militari presenti.

Un caloroso saluto va a tutti i colleghi e alla colleghe di questa Corte d'Appello; ai magistrati giudicanti e requirenti del distretto; alla magistratura onoraria; agli Avvocati, che con il loro apporto condiviso concorrono all'attuazione della Giustizia; al personale amministrativo, che con tanta dedizione consente alla macchina della giustizia di andare avanti; alle signore e signori che ringrazio per la loro partecipazione a questa udienza.

Ringrazio inoltre la Polizia Giudiziaria, in tutte le sue articolazioni, per avere validamente operato nel distretto, con risultati di straordinario rilievo in molti settori centrali, dal terrorismo ai grandi crimini contro l'economia, ai delitti di criminalità organizzata, ai reati contro i soggetti deboli.

Un ringraziamento particolare va agli appartenenti alle Sezioni e ai nuclei di polizia giudiziaria: Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Polizie Locali, Corpo delle Capitanerie, per la loro costante e intensa collaborazione nell'attività di indagine svolta dai pubblici ministeri.

Nel 2019 la magistratura è stata scossa dal terremoto del maggio scorso che ha investito in particolare il CSM con conseguente allontanamento di diversi componenti togati, da poco eletti, che solo ultimamente sono stati sostituiti esaurendo il numero dei consiglieri del CSM che finalmente può agire nella sua completezza.

In questo contesto si è posto come centrale il problema dei rapporti fra Magistratura e ceto politico.

All'interno del CSM convivono componenti togati e componenti laici che sono espressione del ceto politico essendo eletti dal Parlamento in seduta comune nella misura prevista dall'art. 104 della Costituzione.

Ma una cosa è il dibattito interno all'Organo di autogoverno fra consiglieri togati e quelli laici, che arricchiscono e completano con la loro esperienza di tecnici del diritto esterni alla magistratura il portato delle decisioni del Consiglio, altro è il contatto diretto fra magistrati ed il ceto politico con il pericolo di intrusione dall'esterno nelle scelte dell'Organo di autogoverno o di condizionamenti della giurisdizione.

Una riflessione collegata si impone: i magistrati che scelgono di svolgere attività di politica attiva, proponendosi al ceto politico o da questo avvicinati e comunque, avendo pubblicamente assunto una posizione intellettuale univocamente determinata, quale autonomia ed indipendenza possono dispiegare nell'esercizio della giurisdizione una volta rientrati in servizio?

Ben vengano quindi misure ordinamentali stringenti che assicurino non solo nella sostanza, ma anche nell'apparenza, il superamento di questa criticità, e ciò anche nei confronti degli appartenenti all'ordine giudiziario che pubblicamente, aspirando ad una concreta attività nel ceto politico e manifestando un preciso indirizzo ideologico, non riescano poi nel loro intento.

* * *

Nel corso dell'anno l'attività della Procura Generale si è dispiegata attivamente nei settori di sua competenza cogliendo risultati apprezzabili ed in proposito faccio rinvio alla relazione pubblicata sul sito della Procura Generale.

* * *

I rapporti con la Corte d'Appello sono proseguiti nel senso della collaborazione per il raggiungimento di finalità comuni, in particolare per l'aggressione all'imponente arretrato che ancora incombe nonostante l'encomiabile attivismo del personale di magistratura e di quello amministrativo.

I dati esposti dal Presidente Panzani evidenziano un'inversione di tendenza risultando anche per quest'anno una definizione dei processi superiore a quella delle sopravvenienze con un saldo attivo di circa 4000 procedimenti che hanno consentito la riduzione dell'arretrato, che rimane comunque attestato a oltre 50 mila procedimenti.

Non è chi non veda che lo sforzo dispiegato dovrebbe continuare per almeno altri 12 anni per raggiungere l'azzeramento dell'arretrato senza considerare che se i Tribunali fossero in grado di definire l'intera mole delle richieste di giudizio prodotte dal pubblico ministero, sulla Corte si riverserebbe un maggior carico di lavoro.

E tale previsione non appare effimera considerando che nell'anno in esame vi è stato l'aumento della pendenza presso i Tribunali del distretto dei processi collegiali e monocratici che dai 77 mila circa pendenti lo scorso anno sono passati agli attuali 81.803, cui corrisponde un analogo attivismo delle Procure del distretto la cui pendenza complessiva risulta ridotta a circa 119 mila procedimenti rispetto ai circa 126 mila pendenti alla fine dello scorso anno.

Le misure attivate di concerto con la dirigenza della Corte d'Appello hanno dato, nel periodo, buoni risultati.

La Procura Generale, con turnazione dei suoi Sostituti, ha continuato nell'opera di analisi e richiesta di definizione per prescrizione dei processi segnalati per tali dalle sezioni della Corte, così contribuendo alla diminuzione dell'arretrato.

Inoltre ha fronteggiato:

- l'impegno di presenza alle udienze, accresciute di numero sia per la costituzione di una nuova sezione penale, sia per l'utilizzo dell'aula Europa, dove vengono celebrate ulteriori tre udienze settimanali, e sia per la fissazione di udienze straordinarie in ragione della complessità, del numero degli imputati e della rilevanza dei processi da trattare;
- il gravoso compito di lavorare gli estratti esecutivi, ben 2235, pervenuti massivamente dalla Corte dove giacevano da tempo, a fronte dei 1661 pervenuti l'anno precedente e dei 1204 pervenuti l'anno ancora precedente.

A tale aumento degli impegni la Procura Generale ha fatto fronte anche nel periodo, non breve, in cui l'Ufficio è stato carente di ben cinque sostituti Procuratori Generali, sui 21 previsti in organico ed in proposito rivolgo un ringraziamento ai colleghi della Procura Generale e al personale

amministrativo per il dimostrato spirito di servizio e l'abnegazione nell'adempimento dei compiti loro assegnati.

Si auspica l'accoglimento del progetto ministeriale di determinazione delle nuove piante organiche, da poco depositato, che prevede l'aumento di nove unità per la Corte d'Appello e di due unità per Procura Generale, in considerazione del prevedibile aumento del carico di lavoro.

* * *

A proposito dell'istituto della prescrizione, che ha consentito nell'anno la definizione di un migliaio di procedimenti, mi sia consentita una riflessione.

L'istituto si coniuga con la previsione costituzionale della ragionevole durata dei processi.

Senza un intervento strutturale sulle norme del codice di procedura, la novità legislativa che dispone la sospensione della prescrizione *dalla pronunzia* della sentenza di primo grado o del decreto di condanna *fino alla data di esecutività* della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna, comporta un'irragionevole durata dei processi.

Allo stato degli atti e della condizione in cui si trova la Corte d'Appello di Roma con l'arretrato di cui si è discusso non è irragionevole ritenere che i processi che ora si definiscono con la formula di non doversi procedere per prescrizione si risolvano un domani con la formula di non doversi procedere per morte del reo.

Inoltre la prevedibile protrazione della pendenza del processo, che di per se viene sentita come una forma di condanna, incombe sull'imputato, che avrebbe diritto a conoscere in tempi rapidi o quanto meno accettabili la sua sorte processuale, ed anche sulle parti civili, per il differimento sine die delle pretese risarcitorie.

E infine quale condivisione sociale potrebbe avere una sentenza di condanna pronunciata a innumerevole distanza di tempo dal fatto criminoso? e quale effettiva rieducazione potrà esserci nell'esecuzione della condanna differita nel tempo fino alla definizione del processo? e quale danno può essere arrecato all'imputato poi prosciolti dalla sua imputazione?

Senza considerare, come detto, la frustrazione di chi attende il ristoro del danno patito.

Non è sugli *effetti* che determinano l'applicazione dell'istituto della prescrizione che deve intervenire il legislatore ma sulle *cause* che determinano la lunghezza dei procedimenti.

* * *

L'introduzione dell'istituto del concordato in appello, dopo una prima fase di rodaggio, sta dando i suoi frutti risultando essere state presentate dalla parte privata nell'anno 2018 n. 1021 istanze e nel solo primo semestre del 2019 n. 891 istanze. Non è stato possibile determinare l'esatto numero delle istanze accolte e delle conseguenti decisioni della Corte, che peraltro da una ricognizione sommaria fatta dall'Ufficio si attestano nella misura dell'80 per cento circa.

Diverso risultato hanno invece ottenuto le comunicazioni che la Procura Generale ha diretto ai difensori degli imputati, selezionando i processi pendenti in appello in attesa della fissazione dell'udienza, con potenziale interesse della parte alla definizione con il concordato, ed invitandoli ad esprimersi circa la possibilità di un accordo. Pochissime sono state le risposte pervenute per cui il defatigante servizio è stato soppresso.

Circa il concordato in appello ed i criteri per la sua attuazione è stato sottoscritto dalla Procura Generale un protocollo nel maggio 2018 con la Corte d'Appello e con il Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Roma che prevede, in particolare per gli avvocati del distretto, la presentazione delle proposte di concordato a mezzo della PEC appositamente attivata, almeno 12 giorni prima del giorno dell'udienza per dar modo ad una meditata valutazione da parte del Sostituto Procuratore Generale designato e ad un'eventuale interlocuzione con l'avvocato proponente per concordare una diversa soluzione. Attività questa che mal si concilia con una proposta presentata nel giorno stesso dell'udienza che non consente, nell'immediatezza, una ponderata valutazione da parte del P.G. e che può intralciare le attività che nell'udienza devono essere sollecitamente svolte.

Va rimarcato che l'istituto del concordato è prerogativa propria del P.G., che non consente alcuna interferenza e che il concordato raggiunto nelle autonome determinazioni delle parti può essere solamente accolto o non accolto dal giudice.

Va rimarcato inoltre che, ove fra le parti non si addivenga al concordato, nessun intervento è previsto da parte del giudice che nemmeno deve essere informato del fatto.

* * *

I rapporti con le Procure della Repubblica del distretto sono eccellenti per la disponibilità dei Procuratori di interfacciarsi con la Procura Generale e per la condivisione degli indirizzi dati al fine di un uniforme comportamento nell'esercizio delle attività requirenti.

Da ultimo sono stati ricoperti i posti del Procuratore della Repubblica di Rieti, con la nomina della dr.ssa Lina Cusano, e della Procura della Repubblica di Latina, con la nomina del dott. Giuseppe De Falco.

È tuttora carente di Procuratore, la Procura di Roma e la Procura di Frosinone, inoltre da poco ha lasciato la direzione della Procura di Velletri il dott. Francesco Prete, destinato alla Procura della Repubblica di Brescia, che ringrazio per il proficuo lavoro svolto a Velletri ed a cui auguro ogni fortuna per lo svolgimento del prestigioso incarico a Brescia.

L'organico dei Sostituti Procuratori del distretto è carente di n. 8 unità, più grave è la situazione dell'organico dei VPO mancandone nel distretto 50 sui 192 previsti.

L'organico del personale amministrativo delle Procure del distretto risulta carente di n. 257 unità sulle n. 1049 previste e presso la Procura generale ne mancano n. 26 sulle 94 previste.

* * *

Lo scorso anno è stato definito in Cassazione il processo c.d. Mafia capitale.

L'ipotesi accusatoria dell'art. 416 bis, non riconosciuta dal giudice di primo grado ma poi confermata in grado di appello, è stata in fine non ritenuta dalla Suprema Corte che peraltro ha confermato che si era in presenza di soggetti intranei alla criminalità organizzata.

Si è trattato di un processo notevolmente complesso che ha comportato un grande impegno, di cui si vuol dare atto, sia per i giudici che per gli Uffici requirenti di primo e secondo grado e per gli avvocati.

La lettura della motivazione della sentenza della Suprema Corte, pur relativa ad un caso specifico, sarà di spunto per ulteriori approfondimenti.

* * *

Va segnalato l'avvenuto coordinamento con le Procure del distretto in relazione alle novità legislative introdotte nel periodo.

Quelle di maggior impatto sull'attività requirente sono risultate:

- la riformulazione della scriminante della Legittima Difesa, che impone accurata valutazione interpretativa circa la sua applicazione;
- il decreto legislativo c.d. Manette agli evasori che, aumentando le pene previste dai reati tributari ed introducendo l'art. 12 ter relativo a "Casi particolari di confisca" nulla però dispone circa il potenziamento degli organi di controllo per una più rapida comunicazione delle notizie di reato che spesso pervengono a

distanza di anni dal commesso reato e incidono negativamente sui tempi processuali ai fini della prescrizione;

- la legge n. 3/19 che disciplina le misure per il contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione e che, per la sua vastità innovativa, ha comportato un notevole studio per la sua corretta applicazione e, in mancanza di una norma transitoria, è stata necessaria un'interpretazione costituzionalmente orientata, condivisa da tutte le Procure del distretto, relativa all'applicazione del divieto di sospendere l'esecuzione della pena (per i delitti contro la Pubblica Amministrazione inseriti nell'art. 4 bis dell'Ordinamento penitenziario) alle sole sentenze divenute esecutive dopo l'entrata in vigore della legge.

Una menzione a parte merita la promulgazione della legge n. 69 del 2019 relativa alla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere c.d. "Codice Rosso" che ha dato più concretezza alla tutela dei soggetti deboli introducendo in particolare l'art. 387 bis, che prevede la sanzione penale per chi violi i provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare o del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, e disponendo un più immediato intervento delle forze dell'ordine e del P.M.

Già le Procure del distretto avevano posto la loro attenzione al fenomeno con la formazione di gruppi di lavoro a ciò dedicati ma certo le nuove disposizioni legislative hanno dato impulso all'attività di tutela pur aggravando l'onere della P.G, per il tempestivo intervento e la comunicazione immediata della notizia di reato, e del P.M. che, entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato deve assumere informazioni dalla persona offesa per intervenire con provvedimenti idonei alla sua tutela.

Si tratta di un ulteriore impegno per gli Uffici di Procura che è stato peraltro assolto con appropriate disposizioni organizzative, coordinate dalla

Procura Generale, pur rimanendo la difficoltà per il P.M, in relazione al crescente numero delle notizie di reato, di individuare i casi di *effettiva pericolosità* per le persone offese.

* * *

Circa il nuovo regime delle avocazioni e l'attuazione dello stesso va segnalato che, a seguito delle direttive del Procuratore Generale, le comunicazioni previste dall'art. 407 del c.p.p. cominciano ad essere inoltrate con tempestività consentendo al gruppo dei Sostituti Procuratori Generali delegati all'esame delle stesse di intervenire rapidamente. Fino ad ora nessun provvedimento di avocazione è stato attivato per inerzia del pubblico ministero e ciò rende evidente l'elevata professionalità e l'impegno che i sostituti procuratori del distretto dispiegano nell'esercizio delle loro funzioni. E a loro va un plauso ed un incoraggiamento a proseguire nella loro gravosa attività.

A proposito dei compiti di vigilanza della Procura Generale circa il generale istituto dell'avocazione, si è posta l'attenzione ai procedimenti definiti con richiesta di archiviazione del P.M. cui però è seguita la fissazione dell'udienza da parte del GIP.

Per tali evenienze è stato costituito un gruppo di lavoro che esamina le comunicazioni inoltrate dal GIP ai sensi del 3° comma dell'art. 409 c.p.p. ed interviene con l'avocazione nei casi di non condivisione della richiesta di archiviazione. I casi sono rari e si è previsto che il procedimento avocato venga poi trattato da un Sostituto Procuratore Generale diverso da quello che si è determinato per l'avocazione.

* * *

Anche quest'anno non si sono ottenuti brillanti risultati in quel settore della tutela del territorio che è costituita dalla demolizione degli immobili abusivi. La complessità delle procedure trova ostacoli non facilmente superabili nonostante il protocollo sottoscritto con la Regione Lazio. Migliaia di procedimenti amministrativi relativi alle domande di condono sono ancora pendenti presso gli Uffici comunali. Inoltre non tutti i comuni del distretto, forse per non deludere il proprio elettorato, collaborano attivamente per la definizione delle procedure demolitorie in carico alle Procure e alla Procura Generale.

Si era posta fiducia di un cambio di rotta a seguito del risonante intervento demolitorio eseguito a Roma nei confronti di appartenenti ad un clan criminale, ma a seguito di quell'intervento non risulta essersi modificato il consueto modo di affrontare le problematiche relative all'effettuazione delle demolizioni.

* * *

La Procura Generale di Roma è l'unico Ufficio competente ad autorizzare le attività preventive richieste dalle Agenzie per la sicurezza dello Stato.

Si tratta di un compito di assoluta importanza e delicatezza che comporta una delibazione approfondita delle richieste ed un notevole carico di lavoro, specie per le autorizzazioni alle intercettazioni preventive che poi

proseguono con proroghe, anch'esse da delibare con attenzione, da autorizzarsi con cadenza di venti giorni e con tempestività, pena l'interruzione della manovra preventiva di sicurezza.

Un cenno meritano le attività svolte dall'Ufficio in sede civile, per la tutela del pubblico interesse, con intervento nelle cause civili presso la Corte d'appello relative all'opposizione alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia al ceto creditizio ed in altre ipotesi come, a esempio, l'intervento in una causa civile avente ad oggetto il riconoscimento dell'efficacia in Italia di una sentenza straniera di risarcimento di danni miliardari a seguito dell'attentato alle torri gemelle.

Altro cenno alle REMS per cui, in collaborazione con la Corte e con le amministrazioni coinvolte, sono in corso lavori per determinare criteri di priorità (ora esclusivamente cronologici) per la collocazione nelle strutture attualmente insufficienti ad accogliere tutti i soggetti ad esse destinati, atteso che nei provvedimenti che dispongono il ricovero è indicato soltanto il dato della pericolosità mentre sono necessari criteri per individuare il grado della pericolosità.

In questo periodo caratterizzato dalla carenza di mezzi materiali e personali, dalla turbolenza delle molteplici novità legislative, modificative e integrative dei codici e della normativa in vigore, e dall'incertezza sul contenuto delle prossime preavvisate iniziative di legge, una sola certezza posso esprimere, che la Procura Generale, forte della professionalità dei suoi componenti, magistrati e personale amministrativo, animati tutti da spirito di servizio, continuerà *fermamente* nell'adempimento dei suoi compiti.