

# UNO SGUARDO 'OLTREMANICA': STRATEGIE DI CONTRASTO DEL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO NEL MODELLO INGLESE

Chiara Mancuso

## ABSTRACT

Il rifiuto da parte del Regno Unito di una richiesta di estradizione italiana – per effetto della nota sentenza Toreggiani – stimola delle considerazioni di natura comparata. Il presente contributo propone una panoramica delle tecniche e strategie di contrasto del sovraffollamento penitenziario adottate negli ultimi anni in Inghilterra, paese con uno tra i più elevati tassi di popolazione carceraria in Europa. Lo studio del modello inglese, pur tra le presenti antinomie e specificità di quel sistema, può offrire degli interessanti spunti di riflessione al vivace dibattito italiano tuttora in corso in questa materia.

## SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Variazioni nel calcolo della popolazione penitenziaria inglese in relazione al sistema di misura adottato. – 3. Recenti interventi in materia penitenziaria: la custodia cautelare. – 4. Sentenze custodiali come rimedio residuale del sistema e generalizzato ricorso a misure alternative o sospensive della pena. – 5. Automatica operatività della scarcerazione preventiva come principio generale dell'esecuzione della pena. – 6. Interventi di edilizia penitenziaria e privatizzazione delle carceri.

## 1.

## Premessa.

Com'era da aspettarsi, le ricadute internazionali della sentenza Torreggiani non si sono fatte attendere. E infatti, nel marzo 2014 la *Westminster Magistrates' Court* di Londra<sup>1</sup> ha respinto la richiesta di estradizione inoltrata, sulla base di un Mandato di Arresto Europeo, dalle autorità italiane nei confronti del boss Domenico Rancadore. Motivo della decisione la sentenza, pronunciata qualche giorno prima, dall'Alta Corte Inglese (*High Court of Justice, Queen's Bench Division Administrative Court*) nel caso *Badre v Italy*<sup>2</sup>. La vicenda ispira, allora, qualche considerazione di natura comparatistica. E, a tale proposito, un interessante spunto di riflessione sembrerebbe poter essere offerto proprio dal sistema inglese. Il Regno Unito<sup>3</sup> – e in particolare l'Inghilterra<sup>4</sup> – rappresenta infatti un singolare caso di studio nel settore in esame in quanto pur detenendo attualmente il più alto tasso di detenzione carceraria in Europa, dopo Ucraina e Turchia, al contrario del nostro paese, non è però mai stato (almeno finora) bacchettato dai giudici di Strasburgo relativamente a situazioni di *prison overcrowding*<sup>5</sup>. Secondo i dati elaborati nell'ambito del Progetto SPACE I (*Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe*)<sup>6</sup> alla fine del dicembre 2012 il numero totale dei detenuti (inclusi coloro in attesa di giudizio) nelle prigioni inglesi era uguale a 83.757<sup>7</sup>, rispetto ad una capacità ufficiale massima (*useable operational capacity*) nazionale pari a 90.442. Nello stesso periodo, invece, vi erano in Italia 65.701 detenuti per una capienza massima di 47.040.

Anche tenuto conto degli eventuali limiti della comparazione giuridica tra sistemi diversi<sup>8</sup>

<sup>1</sup> *Westminster Magistrates' Court*, 17 marzo 2014, *The Court of Appeal, Palermo, Italy v Domenico Rancadore*. Per completezza, si indica che nel febbraio 2015 la stessa Corte aveva poi accolto la nuova richiesta italiana e concesso l'estradizione del boss, affermando che, considerate le garanzie offerte dallo Stato italiano e preso atto delle riforme intraprese a seguito della condanna europea, il trasferimento di Rancadore in Italia non costituiva violazione dell'art.3 della CEDU. Tuttavia, nel marzo 2015, la Corte di Appello di Palermo, su richiesta dei legali della difesa, ha dichiarato estinta per prescrizione la pena originariamente inflitta dall'Italia al boss Rancadore (artt.172 e 173 c.p.). La vicenda è, pertanto tuttora aperta, in attesa della decisione dell'autorità italiane di ritirare a questo punto il Mandato di Arresto o, al contrario, di proporre ricorso per Cassazione.

<sup>2</sup> *Badre v Court of Florence, Italy* [2014] EWHC 614 (*Admin*), 11 marzo 2014.

<sup>3</sup> Dal punto di vista politico, in seguito agli interventi riformatori del 1998 (*Government of Wales Act 1998; Scotland Act 1998; e Northern Ireland Act 1998*), il Regno Unito costituisce un sistema semi-federale, composto da tre diversi ordinamenti giuridici: Inghilterra e Galles, Scozia ed Irlanda del Nord. Pertanto, anche con riguardo alla politica criminale il rapporto tra le varie parti del Regno è oggi improntato a principi di coordinazione piuttosto che di subordinazione. Sulle origini storiche e sulla pratica attuazione del processo di *devolution* cfr. BARNETT, *Constitutional and administrative law*, Oxon, 2011, 319; BURROWS, *Devolution*, Londra, 2000, 1-ss.; PRAKKE, *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, in PRAKKE-KORTMANN (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, 2004, 63.

<sup>4</sup> Come sopra menzionato, l'Inghilterra e il Galles costituiscono, dal punto di vista penale, un unico ordinamento giuridico. Per comodità nel corso della esposizione ci si riferirà alla sola Inghilterra.

<sup>5</sup> Le uniche condanne europee ricevute dal governo di Londra in materia penitenziaria si riferiscono, rispettivamente, alla violazione dell'art. 8 CEDU in relazione al diritto alla (segretezza della) corrispondenza medica dei detenuti (*Szuluk v. the United Kingdom*, del 2 Giugno 2009); alla violazione dell'art. 3 CEDU con riferimento sia al trattamento di detenuti disabili (*Price v. the United Kingdom*, del 10 luglio 2001 e *M.S. v. the United Kingdom*, del 3 maggio 2012) che al trattamento dei detenuti con dipendenza da droghe (*McGlinchey and Others v. the United Kingdom*, del 29 aprile 2003). Da segnalare, tuttavia, con riferimento all'art.5 e agli scopi riabilitativi della pena, la condanna inflitta al Regno Unito con riferimento alle *indeterminate sentences*, ossia quelle sentenze di condanna, comprensive dell'ergastolo, ove non è specificato il termine detentivo massimo da scontare (di cui si dirà successivamente). Da ricordare infine, l'importante sentenza *Hirst v. United Kingdom* (n. 2 del 6 ottobre 2005) ove la Corte europea ebbe modo di affermare come la privazione generalizzata del diritto di voto per coloro che sono sottoposti a pena detentiva, a prescindere dalla natura del reato o dalla durata della pena, costituisce una violazione generale, automatica ed indiscriminata non compatibile con il diritto di voto di cui all'art.3 del Primo Protocollo della CEDU. La mancata attivazione della Gran Bretagna a seguito della condanna ricevuta, determinò la pronuncia, il 23 novembre 2010, di una sentenza pilota (analoga, pertanto, alla Torreggiani) nei ricorsi *Greens e M.T. v. United Kingdom*, ove veniva concesso al governo britannico un termine di sei mesi per attuare le necessarie riforme interne per garantire il rispetto delle norme convenzionali. Al momento attuale il *Voting Eligibility (Prisoners) Bill 2012* non ha ancora ricevuto approvazione finale.

<sup>6</sup> Lo studio conclusivo del Progetto SPACE I condotto su base annuale, per conto del Consiglio d'Europa, dall'Istituto di Diritto Penale e Criminologia dell'Università di Losanna, fornisce un quadro d'insieme della popolazione carceraria in Europa. Le statistiche cui ci si riferisce nel testo sono disponibili su <http://www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/test/>.

<sup>7</sup> Nello stesso periodo la popolazione carceraria dell'Irlanda del Nord era pari a 1.691 unità per una capienza operativa massima di 1.885 posti, mentre vi erano in Scozia 7.639 detenuti su un totale di 7.820 posti disponibili.

<sup>8</sup> La compilazione, nell'ambito del Consiglio d'Europa, di statistiche penali europee sulla popolazione carceraria, anche attraverso la distribuzione di specifici questionari inviati ai singoli governi nazionali, ha rivelato profonde difficoltà circa l'attendibilità degli studi comparatistici condotti e dei relativi risultati. Ciò in quanto, in molti casi, l'analisi delle risposte ricevute ha evidenziato l'uso di categorie diverse da Stato a Stato quali, per esempio, le condizioni dei detenuti con problemi psichiatrici o tossico-dipendenti. Occorre considerare, inoltre, come la capacità dei sistemi penitenziari europei sia misurata in modo diverso da paese a paese. Ad esempio, mentre in Italia, per legge, ogni detenuto avrebbe diritto ad un alloggio di 9 mq, la misura equivalente in Lettonia è pari a 2,5 mq. Inoltre, e di conseguenza, non esiste una definizione unica, a livello internazionale, di 'sovraffollamento' carcerario. In argomento cfr. il documento *Guidance Note 4: Dealing with Prison Overcrowding*, analisi condotta dall'*International Centre for Prison Studies*, Kings College Londra (2004) ed il *Fact Sheet 4: The Statistics of Prison Overcrowding in the EU*, pubblicato dalla *European Federation of Public Service Unions*, Londra, 2008.

in relazione alla correttezza e attendibilità dei risultati ottenuti, non è verosimile ritenere che la più efficace gestione della vasta popolazione carceraria inglese sia esclusivamente imputabile ad una maggiore disponibilità del numero di celle. Certo, è innegabile che con una capacità quasi doppia rispetto a quella delle carceri italiane il sistema inglese possieda delle risorse neanche lontanamente paragonabili alle nostre. Tuttavia, ad un esame più ravvicinato, appare evidente come il contenimento di fenomeni di sovraffollamento sia solo in parte ascrivibile ai sia pur significativi interventi di edilizia penitenziaria attuati negli scorsi anni. A conferma di ciò basti osservare come, nel corso dell'ultimo ventennio, nonostante la costruzione di nuove e più moderne strutture detentive, il numero di detenuti inglesi sia progressivamente e costantemente aumentato (fino quasi a raddoppiare)<sup>9</sup>. Ed infatti, neanche la creazione, tra il 1997 e il 2010, di 26.000 nuovi posti detentivi per una spesa pubblica di circa 4 miliardi di sterline all'anno, è riuscita a prevenire quello che è stato efficacemente definito il moderno "cancro del sistema penitenziario"<sup>10</sup>. L'inarrestabile crescita della popolazione carceraria inglese è da ascrivere a molteplici e concorrenti fattori tra i quali, soprattutto, il maggiore e frequente ricorso a sentenze custodiali immediatamente applicabili<sup>11</sup>; la irrogazione di pene più severe e quindi quantitativamente più lunghe; la crescente imposizione di *indeterminate sentences* in cui (come si vedrà successivamente) non è specificato il termine di durata massima della pena da scontare; l'eccessivo uso della custodia cautelare; l'aumento dei casi di *recall to prison*, a seguito della violazione delle eccessive condizioni imposte durante il periodo di prova, e la conseguente maggiore permanenza in carcere da parte dei detenuti richiamati<sup>12</sup>.

A differenza dell'Italia, però, in Inghilterra la volontà politica di contrastare la inarrestabile espansione del numero di detenuti è testimoniata dall'attuazione, pur tra non poche critiche e frequenti 'ripensamenti', di significative riforme trasversali di giustizia penale e politica criminale che hanno inciso profondamente sia sui presupposti d'ingresso che sulle condizioni di uscita del reo dal circuito penitenziario.

## 2.

### Variazioni nel calcolo della popolazione penitenziaria inglese in relazione al sistema di misura adottato.

Prima di procedere al vaglio di detti interventi riformatori occorre precisare che seppure i numeri della popolazione carceraria inglese non appaiono, almeno in base alle stime europee, attualmente così allarmanti come quelli italiani, i dati ufficiali interni rivelano la presenza di numerosi casi *borderline* (con molte strutture detentive utilizzate quasi al massimo od oltre il limite della loro capacità) e la esistenza, in generale, di un allarme rosso in materia penitenziaria. L'assenza all'interno del modello in esame di patologie sistemiche nel settore carcerario (del tipo di quelle riscontrate nel caso Torreggiani) non deve, infatti, trarre in inganno. Il sovraffollamento delle strutture detentive e la necessità di fronteggiare problematiche sempre più complesse e di assicurare l'adeguamento delle carceri agli *standards* europei hanno costituito e costituiscono tuttora una spina nel fianco per la giustizia penale inglese. Secondo i dati pubblicati dalla *Prison Reform Trust*<sup>13</sup>, alla fine dello scorso anno (con riferimento alla sola Inghilterra), due terzi delle prigioni risultavano contenere circa 7.000 detenuti in più rispetto

<sup>9</sup> Un bollettino relativo al numero dei soggetti detenuti è pubblicato online, ogni settimana, a cura del Ministero della Giustizia sul sito <https://www.gov.uk/government/statistics/prison-population-figures-2014>.

<sup>10</sup> Così Lord Woolf, già *Lord Chief Justice*, definì il fenomeno del sovraffollamento carcerario nel Rapporto conclusivo dell'inchiesta relativa alla rivolta scoppiata nella prigione Strangeways (ribattezzata *Manchester Prison*) tra il 1 ed il 25 aprile 1990 (*UK Parliament, 7 Feb 2001: Column 294WH*). I gravi disordini, in conseguenza dei quali il penitenziario fu irreversibilmente danneggiato, furono essenzialmente una conseguenza delle precarie condizioni dei detenuti e del sovraffollamento della struttura, in teoria idonea ad ospitare 970 persone, ma effettivamente contenente 1.647 soggetti.

<sup>11</sup> Come sarà successivamente illustrato gli effetti delle sentenze inglesi di condanna ad una pena detentiva possono essere immediati (*immediate sentences*) o venire temporaneamente sospesi (*suspended sentences*).

<sup>12</sup> A riguardo appare interessante l'analisi contenuta nell'*Home Affairs Committee Report 'Rehabilitation of Prisoners: First report of Session 2004-2005'*, Vol. 1., Londra, 2005, ove è chiaramente affermato che il progressivo incremento del numero dei detenuti durante l'ultimo decennio non è imputabile ad un aumento delle azioni delittuose commesse, ma è per lo più dovuto al crescente ricorso alla pena detentiva ed alla maggiore durata media delle condanne inflitte, in linea con la linea dura adottata dall'Esecutivo inglese a partire dalla fine degli anni novanta. Si possono qui richiamare, ad esempio, il *Crime (Sentences) Act 1997*, il *Criminal Justice Act 1988*, il *Crime and Disorder Act 1998* e, per certi aspetti, il *Criminal Justice (CJA) Act 2003*.

<sup>13</sup> Tali dati sono disponibili anche online su <http://www.prisonreformtrust.org.uk/ProjectsResearch>.

alla capienza ufficiale. Al momento in cui si scrive (maggio 2014) il numero di detenuti nelle carceri inglesi è pari a 85.158 unità (di cui 81.266 uomini e 3.892 donne)<sup>14</sup>, in rapporto ad una capacità operativa massima (*useable operational capacity*) di 86,333 posti letto, territorialmente distribuiti all'interno di 123 penitenziari.

Tuttavia, come si vedrà, le cifre sopra riportate variano considerevolmente in relazione alla scelta dei parametri impiegati per calcolare il numero totale di soggetti detenuti. Il quadro legislativo nazionale di riferimento circa la identificazione dei criteri di determinazione relativi al tetto massimo di carcerati ospitabili all'interno di ogni struttura ed al tipo e dimensione di cella prescritti per prevenire situazioni di *overcrowding* è costituito, rispettivamente, dal *Prison Act 1952* (e successive modificazioni) per i detenuti di età superiore a 18 anni e dalle *Prison Rules* e dalle *Young Offender Institution Rules* per i detenuti minori di 18 (o in alcuni casi di 21) anni. I principali parametri delineati dalle citate fonti legislative sono: la *certified normal accommodation* (CNA)<sup>15</sup>, la *operational capacity* e la *useable operational capacity*. Il primo rappresenta un valore ideale inteso a garantire condizioni di detenzione volte alla salvaguardia della dignità e della sicurezza dei detenuti e si estrinseca a livello pratico nella puntuale previsione di livelli minimi di certificazione delle celle (*measurable standards for the certification of cells*). La *operational capacity*, risultante in una cifra superiore rispetto alla CNA, è riferita invece al numero massimo di *inmates* ospitabili contemporaneamente in uno stesso complesso carcerario, in modo da garantirne il buon funzionamento e da assicurare il rispetto di esigenze di ordine e sicurezza. Analogamente, la *useable operational capacity*, calcolata per mezzo di un aggiustamento strutturale in base a cui viene sottratto al numero totale dei posti letto disponibili in una data struttura un 'margine operativo' pari a 2.000 unità, riflette l'obbligo delle autorità penitenziarie di adeguare il modello gestionale teorico previsto dall'ordinamento alla organizzazione interna del singolo istituto, avendo riguardo alle condizioni soggettive ed oggettive delle diverse classi di detenuti (i.e. sesso, età, *status* giudiziario, condizioni di salute, livello di pericolosità, etc.). Da ultimo, la *cell or cubicle maximum capacity* si riferisce al numero massimo di persone che possono essere sistemate all'interno della stessa cella o ambiente equivalente.

Un'attenta lettura delle *Prison Population Figures* pubblicate dal *Ministry of Justice* rivela una evidente antinomia a seconda che vengano presi come valori di riferimento, rispettivamente, la *certified national accommodation* o la *useable operational capacity*. La prima unità di misura – efficacemente definita anche come '*uncrowded capacity*' o 'capienza tollerabile' – è un valore nettamente inferiore rispetto alla *useable operational capacity*, o 'capienza regolare', normalmente utilizzata come ufficiale strumento di calcolo statistico per la stima del popolo carcerario. Considerando, per esempio, i dati nazionali relativi al 28/12/2012 (riferiti, cioè, allo stesso periodo esaminato nelle citate compilazioni statistiche del Consiglio d'Europa) si osserva come il numero totale dei detenuti, allora pari a 83.205 unità<sup>16</sup>, risulti ben inferiore ai 91.574 posti disponibili nelle celle inglesi calcolati utilizzando come valore di riferimento la *useable operational capacity*, ma in eccesso rispetto ai 'soli' 78.716 posti identificati avendo riguardo invece alla *certified national accommodation*<sup>17</sup>. In ogni caso, è stato da più parti denunciato come una struttura carceraria dovrebbe considerarsi 'sovraffollata' (*overcrowded*) quando il numero dei detenuti superi il relativo livello di CNA (riferito, come ricordato, al rispetto degli adeguati standard di vivibilità che dovrebbero essere assicurati all'interno di ogni struttura di detenzione), e non quanto essa ecceda la sua capienza operativa massima, e come pure la stessa *useable operational capacity* sia un valore incapace di garantire l'equo e umano trattamento di coloro che sono privati della libertà. L'effettivo sovraffollamento di molte carceri, con riferimento al superamento della CNA è stato, inoltre, spesso oggetto di doglianze da

<sup>14</sup> Si ricorda, solo per inciso, che diversamente dall'Italia, la responsabilità penale nel sistema inglese si acquista al compimento del decimo anno di età.

<sup>15</sup> Cfr. il *Prison Service Order 1900* (come successivamente modificato), secondo cui una struttura penitenziaria (*Certified Prisoner Accommodation*) può considerarsi legittima se soddisfa i requisiti previsti dal *Prison Act 1952*, dalle *Prison Rules* e dalle *Young Offender Institution Rules* sopra citati.

<sup>16</sup> La leggera variazione dei dati in esame è dovuta alla esistenza di differenze nel periodo di tempo durante il quale gli stessi dati sono stati calcolati.

<sup>17</sup> Cfr. le *Prison Population Figures, Monthly Bulletin, December 2013* pubblicate su <https://www.gov.uk/government/statistics/prison-population-figures>. Se si prende come misura di riferimento la capacità penitenziaria regolamentare (CAN) anziché quella tollerabile (*useable capacity*), nel periodo considerato, più della metà delle carceri inglesi risultavano essere sovraffollate, tra le quali 14 registravano un tasso di sovraffollamento pari o superiore al 140%.

parte degli *Independent Monitoring Boards*, sorta di osservatori laici indipendenti, nominati dal Ministro di Giustizia, incaricati di monitorare le condizioni di vivibilità all'interno delle singole strutture e di offrire sostegno ai detenuti nella gestione dei problemi quotidiani relativi al soggiorno in carcere (reperimento di oggetti smarriti o rubati, visite da parte di familiari o amici, particolari esigenze di natura culturale, alimentare, religiosa, sociale, etc.)<sup>18</sup>, nonché di una pletera di stimate organizzazioni non governative da anni impegnate nella difesa dei diritti dei carcerati quali il *Prison Reform Trust*, il *Prisoners' Advice Service*, *Liberty*, l'*Howard League for Penal Reform*, solo per citarne alcune.

Per inquadrare meglio i termini del fenomeno occorre considerare come tra il 1993 e il 2008 la popolazione carceraria abbia registrato in Inghilterra una crescita annuale media del 4%, raggiungendo nel giugno 2012 più di 86.000 unità, con un aumento superiore al 100% rispetto ai 41.800 soggetti detenuti nell'anno 1993<sup>19</sup>. Una decisa inversione di tale trend si inizia a notare, seppure con qualche eccezione, a partire dalla metà del 2008, in virtù delle scelte di politica criminale concretizzatesi tra l'altro nell'adozione del *Criminal Justice and Immigration Act* (CJIA) 2008 e del *Legal Aid Sentencing and Punishment of Offenders Act* (LASPO) 2012, cui si devono profonde modifiche, rispettivamente, in relazione al tipo e durata della pena e al rilascio dei detenuti ed alla riduzione nell'uso della custodia cautelare. Ulteriori motivi di riduzione del numero di *prisoners* (specialmente tra il 2012 ed il 2013) sono riconducibili, inoltre, all'aumento delle sentenze alternative al carcere, c.d. *community sentences*.

### 3. Recenti interventi in materia penitenziaria: la custodia cautelare.

La strategia di 'contenimento' della popolazione carceraria in Inghilterra sembra operare su molteplici ed interrelati livelli così identificabili:

con riferimento alla fase relativa alla determinazione della pena:

a) stringenti disposizioni circa la definizione in tempi brevi dei procedimenti penali (decisamente inferiori rispetto all'Italia); limitazioni ed alternative al ricorso alla custodia cautelare;

b) limiti nell'uso delle sentenze custodiali (concepite come *extrema ratio*); previsione di efficaci misure punitive diverse dalla pena detentiva (soprattutto nel caso di *first-time offenders* e di imputati minori di 18 anni) e meccanismi di sospensione o rinvio dell'esecuzione della pena;

con riferimento alla fase di esecuzione della pena:

a) generale automatica operatività della scarcerazione anticipata e previsione di adeguati ed efficaci sistemi di gestione e controllo dei soggetti rilasciati;

b) attuazione di mirati interventi di edilizia penitenziaria volti alla creazione di nuove carceri ed alla ottimizzazione delle strutture già esistenti.

Procedendo con ordine, proprio la necessità di ridurre i livelli di *prison overcrowding* ha ispirato la recente riforma del sistema di custodia cautelare (*pre-trial custody*) nel processo penale inglese. L'uso della *pre-trial custody* è stato così notevolmente ridotto in seguito alla emanazione del LASPO Act 2012. Ed infatti, in base al "no real prospect" test introdotto da tale legge, è inibito l'impiego della misura ogni qual volta non appaia verosimile che all'imputato condannato venga imposta al termine del processo una sentenza custodiale<sup>20</sup>. Inoltre, non si può non considerare come l'ambito della detenzione cautelare non corrisponda *in toto* a quello nostra carcerazione preventiva, data l'esistenza nel sistema inglese dell'istituto del *Bail*, ovvero, della liberazione temporanea su cauzione<sup>21</sup>. La s.4 del *Bail Act* 1976 (così come successivamente modificato), principale cornice normativa dell'istituto, prevede una generale presunzione relativa a favore dell'imputato il quale, in principio, ed a prescindere dalla gravità del fatto

<sup>18</sup> Gli *Independent Monitoring Boards* sono composti da membri laici, non retribuiti che prestano un servizio a favore della comunità (alla stregua dei *lay judges* operanti all'interno delle *Magistrates' Courts*). Essi hanno accesso illimitato nelle prigioni di competenza e sono autorizzati ad avere incontri confidenziali coi detenuti.

<sup>19</sup> Così in base ai dati e alla ricostruzione storica del fenomeno in esame offerti dal documento *Story of the Prison Population: 1993-2012, England and Wales*, pubblicato nel gennaio 2013 dal Ministero della Giustizia.

<sup>20</sup> Così la s.8 del LASPO Act 2012 che ha modificato la s.240ZA del CJA 2003. Tra le numerose novità introdotte, la citata legge del 2012 ha riformato incisivamente gli ambiti del *bail* (liberazione su cauzione) e della custodia cautelare, eliminando altresì la competenza giurisdizionale circa il computo della custodia cautelare, settore ora affidato invece alla competenza delle autorità penitenziarie.

<sup>21</sup> Ci si riferisce, in questo caso, esclusivamente, al *Court Bail* e non invece al *Police Bail*, concesso appunto dagli organi di polizia durante la fase investigativa.



compresso, potrà evitare l'applicazione della custodia cautelare dietro pagamento, anche da parte di terzi, di una garanzia monetaria. La concessione della libertà temporanea può essere o meno soggetta a condizioni (*conditional or unconditional bail*) – quali l'obbligo di comparizione alla data e luogo fissati per il processo, di presentazione presso gli uffici di polizia, di residenza o astensione dalla frequenza di determinati, luoghi, di consegna del passaporto, etc.<sup>22</sup> – il mancato rispetto delle quali determinerà di regola la revoca del *bail* ed il successivo *remand in custody* del soggetto<sup>23</sup>.

L'operatività del *bail* contribuisce, indubbiamente, alla riduzione del numero dei detenuti in attesa di giudizio costituenti oggi, come è noto, una parte considerevole della popolazione carceraria europea. A tale proposito, allora, appare interessante la recente proposta di autorevole dottrina circa la (re-)introduzione anche in Italia del regime di libertà su cauzione, mediante l'aggiunta di un nuovo articolo 283-*bis* c.p.p. E' chiaro, comunque, che qualsiasi tipo di intervento nella materia non possa essere valutato isolatamente, ma vada necessariamente inserito all'interno di una strategia di snellimento del processo penale, i cui tempi di definizione sono in Italia ancora troppo lunghi e lontani dagli standard fissati dal Consiglio d'Europa. Utile risulta, a riguardo, il riferimento al modello inglese circa l'attuazione, rispettivamente nel 2007 e nel 2012, di due programmi di iniziativa giudiziaria, rispettivamente denominati CJ-SSS (*Simple Speedy Summary Criminal Justice*) e SDJ (*Stop Delaying Justice*), volti alla rapida risoluzione delle *summary offences* di competenza delle *Magistrates' Courts*. Entrambi gli schemi sono diretti alla implementazione dei principi generali stabiliti nella Parte 1.1. e) delle *Criminal Procedural Rules*, l'equivalente inglese del nostro codice di procedura penale<sup>24</sup>, in base a cui a '*all criminal proceedings must be dealt' ... 'efficiently and expeditiously'*. Nella pratica giudiziaria ciò si traduce nell'obbligo delle Corti di definire i procedimenti sommari nell'arco di due udienze o, massimo, di sei settimane, limitando la concessione di rinvii ai casi di assoluta necessità. Accusa e difesa devono, perciò, essere in grado, sin dalla prima udienza di esporre le proprie posizioni e di presentare le prove a carico ed a favore dell'imputato, così da permettere una rapida conclusione del caso. Ed in effetti, anche in virtù dell'elevato numero di imputati che si dichiarano immediatamente colpevoli (in base al meccanismo del *plea-bargaining* cui si accennerà successivamente), nonché al principio di oralità del processo inglese – ove le prove vengono presentate e discusse oralmente davanti al giudice (ed eventualmente ad una giuria) – molti dei reati minori giudicati dai *Magistrates* (ad es. le c.d. *drink driving offences*) vengono decisi (e la relativa sentenza applicata) lo stesso giorno della comparizione in udienza. Del resto, anche nelle *Crown Courts*, dove i tempi del processo sono più ampi in corrispondenza della maggiore gravità dei reati giudicati, numerosi procedimenti vengono definiti nel corso di un paio di settimane. Ed in ogni caso, secondo le statistiche generali pubblicate dal Ministero di Giustizia relative al primo quadrimestre del 2013 (escludendo i casi di *guilty pleas*), i tempi processuali medi di definizione dei reati sono pari a sole 20 settimane nelle corti inferiori (*Magistrates' Courts*) ed a 42 nelle *Crown Courts*<sup>25</sup>. Vale cioè a dire che un caso di omicidio volontario o di violenza sessuale è, in media, deciso dai giudici inglesi in meno di un anno (fatti salvi, ovviamente, i procedimenti particolarmente complessi o per i quali la sentenza di primo grado venga appellata in un successivo grado di giudizio).

## 4. Sentenze custodiali come rimedio residuale del sistema e generalizzato ricorso a misure alternative o sospensive della pena.

Andando a considerare il secondo dei punti sopra esposti, la centralità assunta dal problema penitenziario nell'ambito della giustizia penale inglese si coglie anche in relazione alla fondamentale materia del *sentencing*, ossia alla scelta da parte del giudice della sanzione ap-

<sup>22</sup> La proposta è avanzata da FIORIO, *Il Bail nel Sistema Inglese*, in *Archivio Penale*, 2013, 1 e ss.

<sup>23</sup> Quest'ultima è regolata, principalmente, dalla s.22 del *Prosecution of Offenders Act* (POA) 1985.

<sup>24</sup> Le *Criminal Procedure Rules* introdotte nel 2005 ma soggette a revisione periodica, sono elaborate dal *Criminal Procedure Rule Committee*, e si riferiscono ai procedimenti di competenza delle *Magistrates' Courts*, delle *Crown Courts* e della Corte di Appello.

<sup>25</sup> Cfr. le *Court Statistics Quarterly January to March 2013*, a cura del Ministero di Giustizia, pubblicate su [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207804/court-stats-q1-2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207804/court-stats-q1-2013.pdf)

plicabile in concreto. Basti pensare che l'istituzione, nel 2010, del *Sentencing Council*<sup>26</sup>, ente pubblico non governativo deputato alla individuazione di linee-guida relative alla determinazione di parametri e indici di commisurazione della pena in relazione alle singole tipologie delittuose, è scaturita dalla implementazione delle raccomandazioni elaborate dalla "Review of the Prison System in England and Wales"<sup>27</sup>, commissionata dal governo Blair nel 2007. Tra le varie soluzioni proposte per fronteggiare l'annoso problema della espansione carceraria, oltre al potenziamento ed alla ottimizzazione delle strutture carcerarie, assume rilievo centrale l'innalzamento dei livelli di trasparenza, prevedibilità ed uniformità nella scelta delle sentenze e delle pene, in un'ottica di decisa razionalizzazione della giustizia penale.

Secondo una breve panoramica, il corredo sanzionatorio del diritto penale inglese comprende, oltre alla pena pecuniaria (*fine*)<sup>28</sup>, qui non considerata, la pena detentiva (*custodial sentence*) e le pene alternative al carcere (*community sentences*). Le *custodial sentences* si dividono in *determinate* ed *indeterminate*. Con le prime, le quali rappresentano il tipo di sentenza detentiva più comune, il giudice impone al condannato un periodo 'determinato' di reclusione, mentre con le seconde (inclusive dell'ergastolo) il soggetto viene condannato a scontare un pena non specificata, con ricadute applicative assai diverse in tema di liberazione condizionale. Le *indeterminate sentences* furono introdotte nel 2003 nell'ambito della politica di tolleranza zero invocata dall'esecutivo di Londra nei confronti delle azioni delittuose più efferate e dei criminali più pericolosi. Ed infatti, con tali provvedimenti il giudice condanna il reo ad un periodo detentivo non calcolabile *a priori*, ma non inferiore comunque a ventiquattro mesi (c.d. *notional minimum term*), stabilendo allo stesso tempo non il termine finale della predetta pena, ma la data a partire dalla quale, dopo aver effettivamente scontato in carcere il *notional minimum term*, il reo potrà inoltrare un'istanza di rilascio anticipato<sup>29</sup>. Come si vedrà, infatti, in eccezione al principio generale secondo cui la concessione della liberazione condizionale nel sistema inglese opera automaticamente, nel caso di *indeterminate sentences* essa è, invece, rimessa ad una serie di valutazioni discrezionali da parte delle autorità penitenziarie e del *Parole Board*, organo amministrativo indipendente, di cui si dirà successivamente, cui è attribuita competenza decisionale nell'ambito della scarcerazione anticipata.

L'ordinamento inglese distingue, inoltre, tra casi obbligatori (*mandatory life sentences*) e discrezionali (*discretionary life sentences*) di applicazione dell'ergastolo, rispettivamente disciplinati dalla s.224A e dagli Allegati 15B e 21 (comprendenti l'omicidio volontario (*murder*) e gli altri reati o circostanze ivi indicati, e dalla s.225 del *Criminal Justice Act* (CJA) 2003.

Le sentenze custodiali si distinguono, rispettivamente, in *immediate* o *suspended sentences* a seconda che abbiano o meno efficacia immediatamente esecutiva. Le *custodial sentences* pari od inferiori ai 12 mesi possono essere sospese (*suspended sentences*) per un periodo di durata compresa tra i 6 e i 24 mesi (*operational period*), durante il quale il reo sarà sottoposto alla supervisione di un *probation officer* (o *responsible officer* secondo la denominazione più recente) e dovrà rispettare le condizioni eventualmente stabilite dal giudice (corrispondenti per lo più a quelle

<sup>26</sup> Le funzioni del *Sentencing Council* – che ha sostituito il *Sentencing Guidelines Council* (SCG) precedentemente istituito dal *Criminal Justice Act* 2003 – sono descritte dal *Coroners and Justice Act* 2009. La creazione di tale organo, composto da 8 magistrati professionali e 6 rappresentanti del mondo accademico o di organismi coinvolti nel settore della giustizia penale, risponde alla esigenza di assicurare la trasparenza e l'uniformità del processo di determinazione delle pene applicabili, nel rispetto della indipendenza della magistratura, mediante lo sviluppo, l'aggiornamento e il pratico monitoraggio di *sentencing guidelines*. I giudici dovranno, pertanto, attenersi alle linee guida fissate, pur potendosene discostare qualora ritengano che un reato sia così grave da meritare una sanzione più elevata (ma sempre nei limiti previsti dalla legge) di quella altrimenti indicata. Qualora non siano (ancora) disponibili delle linee di indirizzo con riguardo ad una particolare tipologia delittuosa, le corti potranno trarre indicazioni utili circa i livelli della pena imponibile dall'esame di casi simili precedenti. Il 'peso giuridico' delle *sentencing guidelines* varia in relazione al tempo di commissione del reato. Per i reati compiuti dopo il 6 aprile 2010 i giudici saranno vincolati al rispetto delle indicazioni del *Sentencing Council* (a meno che l'aderenza a tali principi non sia contraria agli interessi di giustizia), mentre nel caso di illeciti compiuti prima del 6 aprile 2010 essi dovranno solo 'tenerne conto' prima di pronunciare la sentenza finale.

<sup>27</sup> Cfr. il 'Lord Carters' *Review of Prisons Securing the future, Proposals for the efficient and sustainable use of custody in England and Wales*, del Dicembre 2007.

<sup>28</sup> La pena pecuniaria rappresenta la sanzione penale più comune in Inghilterra. Con riferimento al 2013, per esempio, le pene pecuniarie hanno rappresentato il 69% del totale delle sentenze di condanne imposte (soprattutto con riguardo ai procedimenti di competenza delle *Magistrates Courts* dove una *fine* è stata applicata nell'85% dei casi). Cfr. a riguardo le *Criminal Justice Statistics, Quarterly Update to September 2013, England and Wales* pubblicate nel Febbraio 2014 e disponibili anche su [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/282982/criminal-justice-stats-sept-2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/282982/criminal-justice-stats-sept-2013.pdf)

<sup>29</sup> Il *notional minimum term* rappresenta la frazione di pena che dovrà essere scontata effettivamente in carcere, prima che una eventuale istanza di scarcerazione anticipata possa essere presentata all'esame del *Parole Board*. La previsione legislativa di riferimento è la s.225(3B) del CJA 2003, che esclude, in deroga alla regola generale, l'operatività di un *automatic early release* per coloro che sono condannati ad una pena detentiva indeterminata per ragioni di pubblica sicurezza (*public protection*).

previste per le *community sentences* tra cui, pertanto, anche il lavoro di pubblica utilità). La durata della messa in prova (*supervision period*) potrà essere inferiore o uguale rispetto a quella dell'*operational period*, qualora ciò sia giustificato anche dal generale comportamento positivo del soggetto in base alle periodiche relazioni inviate alla corte dagli organi del *Probation Service* (di cui v. *infra*). La commissione di un nuovo reato o la mancata adesione alle prescrizioni imposte durante l'*operational period* comporterà, di regola, la successiva ri-attivazione (in tutto o in parte) della sentenza precedente, in aggiunta all'eventuale sentenza comminata per il nuovo reato commesso e l'immediato rientro in carcere<sup>30</sup>. Il ricorso alle *suspended sentences* è aumentato considerevolmente nel corso dell'ultimo decennio proprio in virtù della necessità di prevenire il sovraffollamento delle carceri. Si consideri, così, come a fronte delle circa 2.126 *suspended sentences* disposte nel 2002-2003, nel corso del 2012-2013 tali provvedimenti sono stati ben 31.656 (inclusi i casi di irrogazione a soggetti recidivi), in rapporto ad un totale di circa 85.000 detenuti.

Diversi dalle *suspended sentences* sono l'*absolute discharge* ed il *conditional discharge*<sup>31</sup> con i quali il giudice, tenuto conto del carattere del reo oltre che delle circostanze e della natura del reato, rilascia l'imputato, nonostante la sua accertata responsabilità penale, astenendosi dal pronunciare la condanna. I casi di *absolute discharge* (ove il rilascio del colpevole è immediato ed incondizionato) sono abbastanza rari e corrispondono per lo più a reati di particolare tenuità; mentre con un *conditional discharge* il reo evita l'applicazione di una pena a condizione che si astenga dal compimento di successivi reati durante il periodo di tempo (massimo di tre anni) stabilito dal giudice. Pertanto, diversamente dalla *suspended sentence*, che è a tutti gli effetti una *prison sentence* seppur temporaneamente sospesa, il *discharge* (assoluto o condizionale) equivale ad una non condanna, anche se la relativa decisione verrà, però, annotata nel casellario giudiziale.

Nelle prerogative degli organi giudicanti inglesi rientra anche la facoltà di rinviare la determinazione della pena fino ad un massimo di sei mesi dalla conclusione del processo, qualora ciò risponda ad esigenze di giustizia sociale (le c.d. *deferred sentences*)<sup>32</sup>. Due sono le condizioni previste dalla legge a garanzia della legittimità di tale procedimento: l'acquisizione dell'espresso consenso del condannato e la sua chiara dichiarazione circa il rispetto degli obblighi eventualmente imposti dal giudice. Il compimento di una nuova azione delittuosa durante il *deferment period* attrarrà la contestuale imposizione di una pena unica maggiore riferita sia vecchio che al nuovo reato. In aggiunta, il reo potrà essere convocato dal giudice ai fini dell'imposizione della sentenza anche prima della scadenza del termine dilatorio in precedenza indicato, qualora non abbia rispettato le condizioni impostegli<sup>33</sup>. Tali imposizioni non necessariamente coincidono con i *requirements* fissati dalla legge per le *community sentences*, lasciando al giudice, in materia di *deferred sentences*, un più ampio spazio di azione così da permettere un maggiore adattamento del castigo penale alla situazione personale del soggetto. I provvedimenti in esame permettono in sostanza al reo di evitare la pena detentiva qualora egli dimostri di volersi astenere in futuro dal compimento di ulteriori illeciti (ad esempio frequentando programmi di disintossicazione o recupero) o qualora siano mutate le sue circostanze personali (per es. abbia trovato una occupazione fissa o una dimensione familiare stabile) in una chiara ottica di recupero sociale dell'*offender*.

Nella prassi giudiziaria l'irrogazione di una pena custodiale o di una pena alternativa al carcere è di regola preceduta dalla richiesta da parte del giudice di una relazione (*pre-sentence report*) ad opera di un rappresentante del *Probation Service*<sup>34</sup>, organo pubblico preposto alla supervisione dei detenuti scarcerati preventivamente o di coloro che sono condannati ad una misura alternativa o ad una sentenza sospensiva della pena detentiva. Il *pre-sentence report* è volto all'acquisizione di notizie relative sia alla personalità ed al carattere del condannato (come per esempio la esistenza di eventuali precedenti penali o l'esame del comportamento tenuto dal reo nei confronti della vittima dopo la commissione del reato) che al suo contesto sociale e familiare (condizioni economiche, livello di istruzione, etc.). Con riferimento ai reati

<sup>30</sup> Cfr. la s.8 dell'Allegato 12 del CJA 2003.

<sup>31</sup> Ss.12-14 del *Powers of Criminal Courts (Sentencing) (PCC(S)) Act 2000*.

<sup>32</sup> Ss.1 e 2 del PCC(S)A 2000 citato alla nota precedente.

<sup>33</sup> Così l'allegato 23 del CJA 2003.

<sup>34</sup> Il *Probation Service* è organizzato amministrativamente su base territoriale sotto la direzione di *Probation Boards* locali ed è regolato dall'*Offender Management Act 2007* (che ha profondamente modificato il *Probation Service Act 1993*).



minori, di competenza delle *Magistrates' Courts*, tali relazioni possono essere preparate solo qualche ora prima rispetto alla scelta del tipo e livello affittivo del castigo applicabile, dopo un breve colloquio tra *probation officer* (la cui presenza è sempre richiesta in aula) e imputato in un'apposita *interview room* annessa o poco distante dall'aula processuale, mentre nelle *Crown Courts*, chiamate a giudicare i reati più gravi, la determinazione della pena è in genere rinviata ad un'udienza successiva fissata a distanza di settimane rispetto alla data della pronuncia di colpevolezza.

La s.152 (2) del CJA 2003 prevede, come principio generale, l'uso residuale della pena detentiva, da irrogare solo qualora il giudice ritenga che il reato "*was so serious that neither a fine alone nor a community sentence can be justified for the offence*" (c.d. *custody threshold test*).<sup>35</sup> Secondo, inoltre, quanto disposto dalla successiva s.174 (1), le ragioni della scelta di una *custody sentence* devono essere chiaramente esposte in una *open court*, al momento della pronuncia della sentenza. Tale approccio restrittivo è chiaramente ispirato ad esigenze di contenimento del sovraffollamento carcerario come confermato anche dalla giurisprudenza. Così in *Seed v Stark*<sup>36</sup> la Corte di Appello, oltre a ribadire il dovere del giudice che contempra l'irrogazione di un castigo detentivo, di procedere ad una attenta valutazione circa la possibile applicazione di valide alternative sanzionatorie, ha affermato chiaramente come "*the length of the sentence should reflect the additional penal effect of overcrowded and unsatisfactory prison accommodation*". Non stupisce, quindi, che negli ultimi anni, sia stato notevolmente ampliato il ricorso alle sanzioni alternative<sup>37</sup>. Si pensi, ad esempio, che con riferimento alle *indictable offences*<sup>38</sup>, nel corso del 2013, le *community sentences* hanno rappresentato ben il 24% del totale delle condanne irrogate, a fronte del 27% di sentenze detentive ed al 19% di pene pecuniarie. Diversamente però dalle misure alternative regolate dal diritto italiano, tali tipologie sanzionatorie possono essere imposte solo con riferimento a reati gravi per i quali sia prevista, almeno in astratto, una pena detentiva e non, pertanto, in relazione a reati minori (s.150 del CJA 2003). Nella pratica, il destinatario di tale misura si vedrà applicato dal giudice uno o più tra i dodici *requirements* (positivi o negativi) indicati dalla legge quali l'obbligatoria astensione da certe attività, la frequenza di un programma di riabilitazione terapeutica o lo svolgimento di lavoro non retribuito a vantaggio della comunità. Le *community sentences* risultano per certi aspetti simili alle *suspended sentences*. In entrambi i provvedimenti, il reo viene sottoposto a particolari condizioni prescrittive, la violazione delle quali potrà giustificare l'ingresso in carcere. Tuttavia, mentre la *suspended sentence* costituisce, a tutti gli effetti, una *prison sentence* (con la conseguenza che il mancato rispetto anche di uno degli obblighi imposti determinerà, *almost certainly*, la riattivazione della pronuncia custodiale<sup>39</sup>) e potrà essere applicata esclusivamente nei casi previsti dalla legge, la *community sentence* è irrogata nel caso di reati puniti con la reclusione, qualora essa appaia un rimedio proporzionato ed adeguato al tipo ed alla gravità dell'azione delittuosa commessa.

E' da menzionare, infine, che nel caso di detenuti condannati a scontare una pena detentiva compresa fra tre mesi e quattro anni (ad eccezione di alcuni reati gravi<sup>40</sup>) potrà essere disposta, inoltre, la detenzione domiciliare (*Home Detention Curfew* o HDC). Nel diritto inglese, tuttavia, tale beneficio, non rappresenta una misura alternativa alla reclusione in carcere (o una

<sup>35</sup> La s.152 del CJA 2003 prevede letteralmente che "*The court must not pass a custodial sentence unless it is of the opinion that the offence, or the combination of the offence and one or more offences associated with it, was so serious that neither a fine alone nor a community sentence can be justified for the offence*".

<sup>36</sup> [2007] *Crim LR* 501. Lo stesso principio era stato affermato negli anni ottanta in *R v Bibi* (1980) 2 Cr.App.R.(S) 177.

<sup>37</sup> Disciplinate dalle ss.147 e 148 del CJA 2003.

<sup>38</sup> La linea di demarcazione tra le *indictable* e le *summary offences* risiede non tanto in una presunta ontologica differenza tra i due tipi di reato, quanto nel diverso tipo di procedimento giudiziale ad esse corrispondenti, più complesso per le prime, più rapido e semplificato per le seconde. Così, mentre le *summary offences* corrispondono ai reati giudicabili solo dalle *Magistrates' Courts* (competenti per il 97% degli illeciti totali commessi) composte di regola da tre giudici laici, i reati *triable on indictment* vengono giudicati dinanzi alla presenza di una giuria. La distinzione è, pertanto, soprattutto processuale. Tra le maggiori differenze tra i due tipi di procedimenti si ascrive il diverso potere dell'organo giudicante circa la determinazione della tipologia sanzionatoria applicabile. E, infatti, secondo quanto disposto dal *Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act* 2000 (ss.78 e 131) e del *Magistrates' Court Act* 1980 (ss.32, 33 e 133), i *Magistrates* possono applicare una pena detentiva massima di sei mesi (o di dodici mesi nel caso di commissione di più reati) o una pena pecuniaria massima di £5.000 (salvo, in entrambi i casi, sia previsto diversamente dalla legge statutaria). Di contro, i giudici delle *Crown Courts*, nell'irrogazione della sanzione, si imbattono solo nel limite massimo della pena stabilita per i diversi reati.

<sup>39</sup> HANNIBAL-MOUNTFORD, *Criminal Litigation Handbook*, 2012-2013, Oxford, 2012, 368 e ss.

<sup>40</sup> L'elenco dei reati esclusi dal beneficio in esame è indicato, oltre che nelle previsioni del *LASPO Act* 2012, anche nel *Prison Service Order* 6700.

modalità della pena detentiva), ma costituisce, piuttosto, un'anticipazione della scarcerazione preventiva in quanto permette al reo di lasciare il carcere fino a 135 giorni prima della data di *automatic release* altrimenti per lui prevista. In particolare, lo schema, diretto ai *'low risk' prisoners*, è regolato dalla s.34A del *Criminal Justice Act 1991* (così come modificato dal *Crime and Disorder Act 1998*) e prevede che i detenuti in possesso dei requisiti indicati dalla legge possano essere rilasciati dopo aver scontato un periodo minimo di detenzione la cui durata dipenderà dalla lunghezza della originaria sentenza imposta. Tutti i detenuti ammessi a godere del regime di HDC sono, inoltre, controllati tramite dispositivi elettronici di sorveglianza (*electronic tag*) nonché sottoposti a regime di libertà vigilata, il cui termine di scadenza varia a seconda che l'originaria sentenza custodiale sia inferiore o meno ai 12 mesi. La decisione circa la concessione degli arresti domiciliari ha natura discrezionale e viene in concreto assunta dai direttori o soprintendenti delle strutture penitenziarie<sup>41</sup>, dopo aver acquisito il parere del *Probation Service*, sulla base della pericolosità sociale e del pericolo di recidiva del candidato, tenendo conto delle sue eventuali pregresse condanne e della disponibilità di un alloggio adeguato. La misura, il cui scopo è quello di facilitare il reinserimento sociale del reo, sarà di regola concessa a tutti i detenuti in possesso dei requisiti di eleggibilità, a meno che non sussistano chiari motivi che indichino il probabile mancato rispetto delle condizioni imposte. L'eventuale diniego della misura dovrà essere motivato e potrà essere oggetto di riconsiderazione amministrativa da parte del Direttore del penitenziario. Il rilascio del detenuto è condizionato alla firma di un documento scritto, una sorta di 'patto' tra il reo e lo Stato, contenente la dettagliata descrizione delle prescrizioni imposte durante il *curfew*, la violazione delle quali potrà determinare la revoca del beneficio (da parte del *Parole Unit*) ed il re-ingresso del soggetto in carcere. Il reo ha diritto di 'appellare' la decisione di revoca mediante una procedura amministrativa di reclamo. In ogni caso, il detenuto, cui viene revocata la detenzione domiciliare sarà automaticamente ri-scarcerato dopo aver scontato la metà della pena originariamente inflittagli (o ad una data successiva, qualora durante il periodo di libertà vigilata e di HDC abbia commesso un altro reato).

## 5. Automatica operatività della scarcerazione preventiva come principio generale dell'esecuzione della pena.

Radicalmente diverso dal nostro si presenta il complesso dei meccanismi di scarcerazione preventiva operanti nel sistema inglese. In particolare, il rilascio anticipato costituisce in Inghilterra non un mero beneficio invocabile dai detenuti più virtuosi, ma la 'seconda fase' dell'esecuzione di ogni pena. La maggiore differenza col diritto italiano si ravvisa, così, nell'operatività di un "ordinario" sistema di *automatic release* in base a cui, secondo quanto disciplinato dal capitolo 6 del CJA 2003, in generale i detenuti condannati ad una *determinate* o *fixed sentences* vengono automaticamente rilasciati (e sottoposti o meno a un periodo di 'messa in prova' a seconda che la pena carceraria sia inferiore o no a 12 mesi) dopo aver scontato in carcere un periodo pari alla metà della pena imposta (*halfway of the sentence*)<sup>42</sup>. Siffatto automatismo legislativo non vige, come si è visto, nei casi di irrogazione di *indeterminate sentences* o di ergastolo, ove tuttavia il reo potrà fruire della liberazione condizionale dopo aver scontato un *quantum (tariff)* fissato dal giudice e qualora ottenga una valutazione positiva circa la sua eleggibilità da parte delle *Prison authorities* e, successivamente, del *Parole Board*. A tal proposito vale la pena ricordare come un'altra fondamentale differenza col nostro sistema si pone in relazione alla gestione della fase di esecuzione delle pene, non rimessa alla competenza di un organo giurisdizionale equivalente alla nostra magistratura di sorveglianza (e di esecuzione), ma invece attribuita al più volte richiamato *Parole Board*. Quest'ultimo, originariamente istituito nel 1968 con mere funzioni consultive, ha progressivamente visto aumentare i propri poteri

<sup>41</sup> A riguardo l'*Offender Management Act 2007* ha equiparato i poteri dei direttori (*directors*) degli istituti di pena a quelli delle relative autorità penitenziarie (*governors*) delle carceri pubbliche (*HM Prison Service*).

<sup>42</sup> Da segnalare, tuttavia, le numerose modifiche contenute in materia nel *Criminal Justice and Courts Act 2015*, approvato dal Parlamento inglese nel febbraio 2015, successivamente al completamento del presente lavoro, tra le quali la eliminazione del rilascio anticipato automatico in relazione ad alcune categorie delittuose di particolare gravità.

e competenza decisionale<sup>43</sup> in materia di rilascio anticipato, suscitando l'allarme ed i dubbi di buona parte della dottrina.<sup>44</sup> Il *Parole Board* è un ente amministrativo indipendente dotato di piena autonomia decisionale nei settori di competenza le cui relazioni col Ministero di Giustizia sono ispirate alla collaborazione reciproca.<sup>45</sup> In concreto, spetta a tale organo il compito di esaminare, nei casi previsti dalla legge, l'ammissibilità di un detenuto al beneficio della liberazione condizionale sulla base di un giudizio prognostico relativo ai rischi di reiterazione del reato (*level of reoffending*) ed al livello di pericolosità del reo. La supervisione ed il controllo dei detenuti rilasciati preventivamente sono, invece, come si è visto, delegate al *Probation Service*.

Il forzato soggiorno in carcere costituisce, pertanto, solo la prima parte della pena imposta, poiché la reclusione viene concepita come idealmente composta da due elementi: uno prevalentemente afflittivo, in cui il soggetto colpevole viene privato completamente della libertà ed uno prevalentemente riabilitativo ove il reo viene reinserito nella comunità e sottoposto (o meno) ad un periodo di 'osservazione' probatoria. Come è intuibile, tale meccanismo rappresenta una immensa valvola di sfogo per il sistema carcerario, permettendo l'(automatica) uscita dal circuito penitenziario di un numero assai elevato di soggetti<sup>46</sup>. Si consideri, ad esempio, come tra il 1999 e il settembre 2013 abbiano usufruito del beneficio della liberazione condizionale ben 640.000 detenuti!

I presupposti applicativi e le procedure di rilascio anticipato differiscono a seconda del tipo di sentenza custodiale irrogata. In particolare, e con riferimento alle *determinate sentences*,<sup>47</sup> nei casi di applicazione di condanna a pena superiore ai 12 mesi ed inferiore a 4 anni di reclusione il detenuto verrà automaticamente rilasciato dopo aver scontato in carcere metà della pena e sarà sottoposto ad un regime di libertà vigilata (*parole*, letteralmente libertà sulla parola) per il restante periodo della pena da scontare, tenuto altresì conto di eventuali periodi di custodia cautelare (c.d. *automatic conditional release*). Durante tale periodo di prova egli sarà oggetto alla supervisione di un *Offender Manager* il quale dovrà vigilare sulla adesione del reo alle condizioni imposte dal *Parole Board*. La violazione di tali obblighi o la commissione di un nuovo reato da parte di un soggetto che si trovi *on licence* comporteranno la revoca del beneficio e l'immediato re-ingresso in carcere.

Diversamente, nei casi di applicazione di pena detentiva inferiore ai 12 mesi, il detenuto, automaticamente rilasciato dopo avere scontato metà della pena, non si vedrà sottoposto ad alcuna particolare condizione o restrizione (c.d. *automatic unconditional release*). Tuttavia, il compimento di uno o più reati comporteranno oltre alla revoca della libertà provvisoria anche la condanna alla pena imposta per il nuovo reato in aggiunta alla frazione di pena residua.

Con riguardo, invece, alle *indeterminate sentences* per le quali, come ricordato, il giudice al momento dell'imposizione della sentenza non specifica la durata massima della pena custodiale imposta, ma solo la data a partire dalla quale il detenuto diventa potenzialmente *eligible for parole*, il rilascio dal carcere non è mai automatico ed è, invece, rimesso alla valutazione discrezionale (relativa alla pericolosità sociale del soggetto) del *Parole Board*. Vale la pena notare che, come era prevedibile, la legittimità delle sentenze indeterminate, ed in particolare la loro compatibilità con l'art. 5 della CEDU con riferimento agli scopi riabilitativi della pena, è stata già posta al vaglio della Corte di Strasburgo la quale, in *James v. United Kingdom*<sup>48</sup>, ha dichiarato tali sanzioni *arbitrary and unlawful* nella misura in cui al detenuto non venga consentita (per mancanza di risorse o altri motivi) la frequenza od il completamento entro tempi adeguati dei corsi di riabilitazione richiesti dal *Parole Board* come condizione necessaria per la fruizione della libertà condizionale. La pronuncia europea non ha, tuttavia, posto la parola fine

<sup>43</sup> Le funzioni e lo status giuridico dell'organo, originariamente regolato dal *Criminal Justice Act 1967* (emendato per effetto dei successivi *Criminal Justice Act 1991* e del *Criminal Justice and Public Order Act 1994*), sono oggi disciplinate, rispettivamente, dalla s.239 e dall'Allegato 19 del CJA 2003.

<sup>44</sup> Per tutti PADFIELD, *The Parole Board in transition*, in *Criminal Law Review*, 2006, 3-22.

<sup>45</sup> Secondo quanto stabilito dal paragrafo 1.2. del *Framework Document between the Parole Board and the Ministry of Justice*, pubblicato nel luglio 2012.

<sup>46</sup> Con l'espressione *early release* ci si riferisce all'istituto corrispondente alla nostra liberazione condizionale. Ovviamente, sono previsti anche in Inghilterra, provvedimenti che permettono la scarcerazione temporanea dei detenuti e che costituiscono forme di *temporary release* (es. permessi premio, semilibertà, etc.) disciplinati, per lo più, dalla *Prison Rule 9*.

<sup>47</sup> Le previsioni di riferimento sono contenute nel CJA 2003 e successivi emendamenti.

<sup>48</sup> Cfr. il caso *James v. United Kingdom*, del settembre 2012, ove la Corte europea considerò come seppure il considerevole ritardo nella possibilità di partecipazione ad un *rehabilitation courses* fosse imputabile ad una mancanza di risorse (come sostenuto dal governo britannico), tuttavia proprio tale assenza di risorse derivasse da una carenza gestionale del sistema e costituisse diretta conseguenza della draconiana legislazione inglese in materia di *indeterminate sentences*.

alla vicenda come dimostra l'esistenza di un procedimento simile a quello deciso dai giudici europei attualmente pendente dinanzi alla *Supreme Court* (ex *House of Lords*)<sup>49</sup>. Ciò in quanto, nonostante l'intervenuta sostituzione nel 2012 delle *Imprisonment for Public Protection sentences* (IPP) e delle *Extended Sentence for Public Protection* (EPP) con le nuove *Extended Determinate Sentence* (EDS)<sup>50</sup>, alla modifica normativa non è stato riconosciuto effetto retroattivo con la conseguenza della sua inoperatività nei confronti di coloro (circa 5.500 detenuti) che stanno attualmente scontando una IPP o una EPP imposta anteriormente al 3 dicembre 2012.<sup>51</sup>

Infine, nel caso in cui venga disposta la pena della reclusione a vita, il giudice, all'atto della lettura della sentenza dovrà specificare il periodo di tempo minimo che l'imputato dovrà scontare in carcere prima di poter fruire del regime di *parole*. Una eccezione restrittiva si avrà qualora la sentenza di condanna all'ergastolo sia accompagnata dalla pronuncia di un *whole life order*, in base a cui viene preclusa ogni possibilità di rilascio. Qualora il *lifer* (ergastolano) abbia completato il periodo detentivo minimo impostogli, sarà il *Parole Board* a decidere l'eventuale ammissione al beneficio della liberazione condizionale, sulla base di un giudizio relativo alla sua pericolosità sociale. Le condizioni di rilascio imposte a soggetti condannati all'ergastolo sono in genere caratterizzate da un elevato carattere affittivo nella durata e nei contenuti. Il reo rimarrà in stato di *licence* per il resto della sua vita e potrà essere richiamato in carcere alla minima violazione commessa (e, quindi, indipendentemente dalla commissione di un nuovo illecito) o qualora ritorni ad essere considerato un pericolo per comunità.

La revoca della liberazione condizionale opera diversamente, a seconda del tipo di sentenza ricevuta, secondo una procedura di tipo amministrativo e non giurisdizionale, azionata dal *probation officer* e rimessa alla decisione finale del *Parole Board*. Il diritto inglese prevede essenzialmente tre tipi di *recall*: i *Fixed-term recalls* (FTR)<sup>52</sup>, gli *Standard recalls* ed i casi di *extended sentences*. In base al sistema di *Fixed-term recall*, il detenuto che abbia violato gli obblighi impostogli durante il periodo di liberazione condizionale sarà richiamato in carcere per un periodo fisso di 28 giorni, al termine dei quali potrà essere nuovamente rilasciato. Nei casi di *standard recalls* invece, il detenuto richiamato potrà essere nuovamente ammesso al beneficio della liberazione condizionale qualora il *Parole Board* (chiamato ad esaminare il caso dopo 28 giorni dal rientro in carcere del reo) esprima una valutazione positiva: in tal caso egli potrà essere rilasciato immediatamente o ad una data successiva non superiore ai 12 mesi. Lo stesso procedimento si applica nei casi di *extended sentences*, con la sola eccezione che i termini di valutazione del caso si riducono della metà (14 giorni anziché 28). L'unico rimedio giudiziale (di natura amministrativa e non penale) contro le risoluzioni del *Parole Board*, le cui decisioni non sono appellabili, è costituito dalla *Judicial Review*<sup>53</sup>, un istituto di *common law*, in base a cui è ammessa la revisione delle decisioni e degli atti di un'autorità pubblica qualora essi appaiono viziati da incostituzionalità (*illegality*), irragionevolezza (*unreasonableness*) o irregolarità procedurali (*procedural impropriety*). Tale procedimento, celebrato dinanzi alla *Administrative Court* è, però, abbastanza complesso oltre che costoso e non facilmente azionabile. Le limitazioni nella contestazione dei provvedimenti di revoca della liberazione condizionale assumono particolare riguardo anche in virtù del numero assai elevato di soggetti richiamati in carcere ogni anno<sup>54</sup>. A questo riguardo la riduzione dei livelli di *re-offending* è divenuta, in questi ultimi anni, una priorità nell'agenda politica inglese, come testimoniato dall'importante progetto di riforma delineato nel documento governativo "*Transforming Rehabilitation. A re-*

<sup>49</sup> Il caso in esame è *R (on the application of Robinson) (Appellant) v The Governor of HMP Whatton ad Another (Respondent)*, UKSC 2014/0030. Successivamente al completamento del presente lavoro, è stata pubblicata (nel dicembre 2015) la decisione della *Supreme Court* inglese che seppure non aderendo pienamente alla tesi della Corte europea, ha tuttavia parzialmente accolto le doglianze della difesa circa l'esistenza di un '*ancillary duty on the Secretary of State to facilitate prisoners' rehabilitation and release*'. La violazione di tale obbligo, secondo la Corte di Londra, pur non intaccando la '*lawfulness of the detention*' è, però idonea a generare una richiesta di risarcimento da parte dei detenuti.

<sup>50</sup> Le nuove misure sono disciplinate dalle ss.226A and 226B del CJA 2003, in seguito all'avvenuta modifica operata dalla s.128 del LASPO Act 2012.

<sup>51</sup> Per meglio specificare, le IPP e le EPP potranno essere altresì imposte nei confronti degli imputati che al 3 dicembre 2012 erano stati condannati, ma nei confronti dei quali non era stata ancora determinata la pena da scontare. Ciò in quanto, specialmente con riguardo ai reati più gravi, il momento della formulazione del verdetto di condanna da parte della giuria di regola non coincide con l'imposizione della relativa sanzione da parte del giudice, la quale viene il più delle volte deferita ad un'udienza successiva.

<sup>52</sup> Introdotti dal *Criminal Justice and Immigration Act 2008*.

<sup>53</sup> Gli aspetti procedurali della *Judicial Review* (ma non la base giuridica dell'istituto che, come ricordato, fa parte del "Diritto Comune" (*Common Law*) inglese) sono regolati dalla Parte 54 delle *Civil Procedural Rules* (CPR).

<sup>54</sup> Sulle ragioni e pratica del *recall* nel diritto inglese, cfr. PADFIELD, cit., p. 39.



*revolution in the way we manage offenders*”, del gennaio 2013<sup>55</sup>. La riforma si propone di incidere significativamente sul sistema penitenziario attraverso l'introduzione e la riorganizzazione dei servizi e degli organi adibiti alla supervisione dei detenuti scarcerati. In pratica, il principio ispiratore del progetto si identifica nella necessità, da parte dello stato, di affiancare il soggetto preventivamente scarcerato nel suo percorso riabilitativo, per mezzo di una strategia di supporto effettivo e continuato capace di operare la reale re-integrazione del reo nella comunità. Secondo la nuova linea operativa, gli organi del *probation* dovranno costituire un saldo punto di riferimento per gli *offenders* che vengono rilasciati dal carcere, aiutandoli concretamente, per esempio, nella ricerca di una occupazione o di una abitazione.

## 6. Interventi di edilizia penitenziaria e privatizzazione delle carceri.

Un ulteriore fronte su cui si sono mossi i recenti governi britannici nell'opera di contenimento dell'emergenza del sistema penitenziario è stato, inoltre, quello del potenziamento delle strutture carcerarie mediante la costruzione di nuove carceri e la riorganizzazione di quelle già esistenti. L'intenzione di procedere ad un decisivo ampliamento della capienza del sistema fu annunciata dal governo laburista nel corso del 2007, anche sulla base degli esiti della già citata *“Review of the Prison system”* del 2007. In questa analisi venivano raccomandati l'immediata creazione di 6,500 posti letti e l'avviamento di un programma volto alla costruzione di “maxi-complessi carcerari”, le c.d. *Titan prisons*, in grado di contenere fino a 2,500 posti alla volta, in sostituzione delle strutture ormai datate e non più rispondenti alle esigenze di efficienza e di efficacia del sistema. In particolare, la proposta relativa alla realizzazione di maxi-prigioni, più volte rilanciata ma successivamente abbandonata dal governo nel 2009 in seguito alle forti critiche ricevute è stata recentemente ripresa anche in conseguenza della chiusura di varie strutture detentive per effetto dell'attuale crisi economica. Lo scorso gennaio l'attuale ministro della Giustizia Chris Grayling ha annunciato il raggiungimento di un accordo da parte della coalizione di governo per la edificazione di quella che diventerebbe la più grande prigione del Paese, in grado di ospitare fino a 2,000 detenuti. In aggiunta sono in cantiere quattro ulteriori strutture più piccole, caratterizzate da una capienza massima di 1,000 posti ciascuna, che andrebbero così ad aggiungersi alle 28 carceri, già esistenti, caratterizzate da analoga capacità.

Degna di menzione è, inoltre, la detenzione da parte del Regno Unito del più alto livello di privatizzazione carceraria in Europa. Le principali tappe del processo di privatizzazione degli istituti di pena, avviato sin dagli anni novanta, sono state rappresentate rispettivamente dall'istituzione nel 2008 del *National Offender Management Service* (NOMS), una agenzia esecutiva del Ministero di Giustizia, con funzioni ispettive e di controllo su tutto il territorio nazionale, responsabile sia dei servizi penitenziari (*Prison Services*) che della gestione dei detenuti sottoposti a misure alternative (tramite il *Probation Services*), e dall'entrata in scena delle organizzazioni senza scopo di lucro (*charities*) il cui ruolo nel settore ha conosciuto una progressiva e salda espansione.

Infine, non si può non accennare a due ulteriori fattori interni al sistema inglese capaci di esercitare una influenza contenitiva del sistema penitenziario, quali il principio di non obbligatorietà dell'azione penale e la generalizzata esistenza del sistema di *guilty plea*. La previsione di un potere discrezionale circa la instaurazione dei procedimenti penali (da parte del *Crown Prosecution Service* composto, come è noto, non da magistrati ma da funzionari civili o *civil servants*) permette di operare una prima scrematura circa il reale livello di offensività dei reati commessi oltre che della pericolosità e meritevolezza della pena da parte degli autori degli stessi. Gli organi di accusa inglesi hanno, inoltre, il potere/dovere di esplorare, qualora opportuno oltre che giustificato da ragioni di interesse pubblico, l'adottabilità di *alternatives to prosecution*. Queste ultime comprendono una serie di misure come la *simple caution* o la *conditional caution* dirette ad agevolare la riabilitazione del reo, specialmente nei casi di *first-time*

<sup>55</sup> Il documento citato è pubblicato su [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228580/8517.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228580/8517.pdf)

*offenders*<sup>56</sup>.

Analogamente il sistema di patteggiamento o *plea bargain*, di cui alla s.144 del CJA 2003, secondo cui l'imputato che ammetta la propria colpevolezza in fase pre-dibattimentale o dibattimentale ha sempre diritto ad uno sconto di pena (da 1/3 ad 1/10) tanto maggiore quanto più tempestiva sarà la propria ammissione di colpa, si rivela essenziale strumento di controllo della popolazione carceraria.

Alla luce della ricostruzione finora offerta, appare chiaro come anche nel sistema inglese il tema del sovraffollamento carcerario costituisca una materia magmatica ed in continua evoluzione. Seppur in termini diversi dall'emergenza italiana, la crisi delle carceri colpisce anche l'Inghilterra e spinge gli operatori del diritto ad una seria riflessione circa il raggiungimento di un accettabile equilibrio tra esigenze di politica criminale, rieducazione dei condannati e tutela dei diritti dei detenuti. Lo studio ed, eventualmente, il trapianto di istituti e pratiche adottati dal modello straniero, qualora sottoposti ad apposita opera di 'purificazione giuridica' in modo da essere adattati al tessuto del nostro ordinamento, possono rivelarsi assai utili nella gestione e nel contenimento di un fenomeno che ben supera i confini nazionali.

<sup>56</sup> Cfr. il paragrafo 7.2 del *Code for Crown Prosecutors* (edizione del gennaio 2013). La *caution*, applicabile esclusivamente nel caso in cui il reo ammetta la propria responsabilità e con riferimento a reati minori, pur non costituendo una condanna penale, viene tuttavia annotata nel casellario giudiziale e potrà essere utilizzata come prova del *bad character* del reo in un successivo procedimento penale.