

L'organizzazione e le funzioni dell'ufficio del Pubblico Ministero in Inghilterra e Galles

di Mario Serio e Domitilla Vanni di San Vincenzo*

Abstract: *The organisation and functions of the Public Prosecutor's Office in England and Wales* – Following the conclusions and proposals in early 1981 by the Royal Commission presided over by Lord Cyril Philips a profound reform took place in England and Wales on the conduction, and the related responsibilities, of criminal proceedings which led to the approval four years later of the *Prosecution of Offences Act*, that came into effect in 1986. The Act upheld most of the suggestions from the Philips Commission and set up an entirely independent body, the *Crown Prosecution Service (CPS)*, tasked with the institution of criminal proceedings and the charge of persons accused of specific offences in the aftermath of the preliminary investigating stage that, as in the past, was entirely the responsibility of police forces throughout the land. The reform resulted in a new idea of how, when and why criminal charges were to be brought by an entirely novel public service headed by the *Director of Public Prosecutions (DPP)* directly appointed for 5 years by the *Attorney General* to whom he/she is answerable. That put an end to the previous tradition which called for police forces to be altogether competent both for investigations and charges. The 1985 Act also provided for the creation of a number of local areas where the CPS can operate through *Crown Prosecutors* appointed by the DPP with the same powers as his/her. This change of mood brought about the duty of the CPS to periodically revise his/her own *Code for Public Prosecutors* setting out the complex framework within which the service is carried out in terms of institution, conduction, discontinuance of criminal proceedings in England and Wales. This essay tends to demonstrate the originality and independence of the figure of the Public Prosecutor in those countries to such an extent as to render it hardly comparable, if not for single and limited aspects, to any other experience in civil law legal systems of Western Europe.

407

Keywords: Prosecution; Criminal procedure; Justice; Attorney General; Indictment.

1. La separazione dei compiti di indagine da quelli di promuovimento dell'azione penale. La *Royal Commission Philips* degli anni 1978-1980

Una lunga tradizione protrattasi fino agli anni '80 del ventesimo secolo ha fatto sì che venisse concentrata nelle polizie locali e nella *Metropolitan Police* (meglio nota come *Scotland Yard*), competente per il vasto territorio di Londra e sobborghi, l'attività di indagine con riguardo alla materia penale ed al

* I paragrafi 1 e 5 sono opera di Mario Serio; i paragrafi 2, 3 e 4 sono opera di Domitilla Vanni di San Vincenzo.

conseguente promuovimento dell'azione penale connessa alle contestazioni dalle stesse formulate. Il pur consolidato nel tempo assolvimento di tali funzioni da parte di istituzioni del tutto lontane da specifici apparati giurisdizionali o da organi di garanzia circa la legittimità del loro operato non ha mancato di suscitare nell'opinione pubblica un serrato dibattito quanto all'opportunità della prosecuzione di un siffatto sistema che commetteva alle sole forze di polizia l'intero appannaggio dei compiti direttamente connessi alla fase preparatoria in senso lato dei processi penali. Una delle maggiori preoccupazioni era espressamente costituita dalla possibilità (in casi anche oggetto di nota e pubblica denuncia quali quelli relativi ad alcuni processi - i noti *Birmingham six* e *Guildford four*¹ - intentati nei confronti di appartenenti all'*Irish Provisional Army* dei primi anni 1970 nei quali si agitò lo spettro delle torture o della manipolazione delle prove, soprattutto balistiche, proprio nella fase delle indagini di polizia) che la piena libertà di indagine di cui godeva la polizia, siccome priva di filtri, controlli, limiti provenienti da autorità esterne, nuocesse all'adeguato rispetto delle posizioni delle persone sospettate o accusate e, in ultima analisi, compromettesse il genuino andamento della giustizia anche nella successiva fase processuale.

Fu mossa dall'intento di fornire una più articolata e qualificata organizzazione dei vari momenti di cui si nutrono le fasi destinate alla determinazione dell'inizio dell'azione penale l'istituzione nel febbraio 1978 della *Royal Commission on Criminal Procedure*, presieduta da Lord Philips e dotata di ampi poteri istruttori e di proposta. Il presupposto del lavoro della Commissione era dato da una pluralità di esigenze meritevoli di essere soddisfatte, quali la conciliazione tra l'interesse della comunità ad assicurare alla giustizia gli autori di illeciti penali e quello delle persone sospettate o accusate del relativo compimento a veder salvaguardati i propri diritti e libertà: e questo nel quadro di un uso efficiente ed economicamente sostenibile delle risorse disponibili. In particolare, il mandato assegnato alla Commissione, espressamente investita, come ricordato, anche di una funzione propositiva, consisteva nella verifica della necessità di modifiche in ordine: a) a poteri e doveri delle forze di polizia con riguardo alle indagini in materia penale e ai diritti e doveri delle persone sospettate ed accusate, inclusi i mezzi per assicurarne il rispetto; b) al procedimento ed alla competenza in tema di perseguimento degli illeciti penali; c) ad ogni altro argomento connesso ai procedimenti penali ed alle prove.

Intenso e non mancante di accentuate diversità di vedute interne fu il lavoro della Commissione le cui conclusioni possono riassumersi nella ferma raccomandazione secondo cui la competenza in tema di esercizio dell'azione penale dovesse essere riconosciuta ad un ufficio del Pubblico Ministero di rilevanza pubblica in rappresentanza della Corona (il *Crown Prosecutor*), che diviene direttamente responsabile sia del controllo dell'attività di indagine svolta sino al momento di promuovimento dell'azione penale sia del promuovimento stesso, sottraendo questa prerogativa alla polizia inquirente.

¹ M. Serio, *Osservazioni su miscarriage of justice e diritti umani: un'indagine comparatistica*, in *Problemi attuali di diritto privato. Studi in memoria di Nicola Di Prisco*, Torino, 2016, 1015-1039.

Il rapporto della Commissione Philips venne pubblicato nel gennaio 1981. Da allora prese avvio una fervida attività parlamentare, diretta a tradurre in atto normativo i suggerimenti ricevuti, poi culminata nel *Prosecution of Offences Act* del 1985.

In effetti, l'ufficio del *Director of Public Prosecutions* era stato creato in Inghilterra già nel 1880² e la relativa azione era limitata ad un esiguo numero di procedimenti penali promossi con riguardo a casi di speciale complessità, rimanendo ferma per la stragrande maggioranza delle altre ipotesi la competenza delle forze di polizia. Proprio l'inopportunità del cumulo delle funzioni di indagine e di promuovimento dell'azione penale ad originario beneficio della polizia giocò una parte decisiva nelle conclusioni della Commissione Philips, certamente influenzata anche da concorrenti fattori quali la cultura tendente ad accreditare la pregiudiziale equazione tra l'accusa e la colpevolezza e l'elevato numero di giudizi conclusi con la dismissal dell'accusa su iniziativa diretta del giudice (*judge-directed acquittals*) a causa della sua intrinseca debolezza³.

Il clima era, pertanto, del tutto favorevole al disegno legislativo di un nuovo statuto del Pubblico Ministero inglese⁴. Va, altresì, segnalato che la letteratura giuridica di quel Paese, come potrà arguirsi dalle citazioni seguenti, ha tradizionalmente concentrato la propria attenzione su specifici e circoscritti aspetti attinenti alle funzioni ed alle prerogative del neonato organo, anche alla luce di vicende particolari di pubblico interesse, senza indulgere in analisi teoriche troppo approfondite quali, al contrario, appartengono alla tradizione culturale di ordinamenti come quello italiano in cui l'influenza dommatica ha svolto un fondamentale ruolo interpretativo e sistematico nell'ambito degli istituti processual-penalistici.

2. Il *Prosecution of Offences Act* del 1985

L'attesa riforma dell'intero assetto del procedimento penale anteriore alla celebrazione del giudizio trovò coronamento nella legge del 1985, che grandemente incise, anche in ragione di molteplici sollecitazioni provenienti dal mondo delle istituzioni e da quello dell'informazione sul terreno di competenze, responsabilità, garanzie, che ha poi mantenuto sostanzialmente stabile nel tempo la propria struttura pur dopo interventi innovativi in particolari settori.

Il preambolo della legge rivela sin dalle prime battute il successo delle proposte della Commissione Philips in quanto chiarisce che il suo primo e principale scopo è quello di istituire un ufficio centrale del Pubblico ministero in Inghilterra e Galles, denominato *Crown Prosecution Service*. Gli ulteriori obiettivi prefissisi dal legislatore riguardavano i costi del procedimento penale, la previsione dei limiti temporali del loro svolgimento nella fase delle

² V. R. Hexley-Binns, J. Martin, *Unlocking the English Legal System*, 4th ed., Routledge, 2014; G. Rivlin, *Understanding the law*, c. 15-17, Oxford University Press, 2012.

³ V. C. Emsley, (*Comment on*) *A history of policing in England and Wales from 1974: a turbulent journey*, in *Policing and Society*, 255 ss (2012); Brain, *A history of policing in England and Wales from 1974: a turbulent journey*, Oxford University Press, 2010.

⁴ V. A. N. Khan, *Prosecution of Offences Act*, in *Police Journal*, vol. 59 issue 1, 25 ss. (1986).

indagini preliminari, la competenza a promuovere l'azione penale in casi particolari, gli emendamenti o l'abrogazione di alcuni testi legislativi correlati. La legge si compone di 4 parti e di alcuni allegati.

Particolarmente significativa è la prima parte, intitolata al neonato *Crown Prosecution Service* (CPS).

Le sue prime 10 sezioni, come emendate per effetto di interventi legislativi via via succedutisi, sono dedicate alla individuazione dell'organizzazione e delle attribuzioni del servizio. In particolare la sezione 1 prevede che esso sia guidato dal *Director of Public Prosecutions* (DPP), al quale spetta la nomina di *Chief Crown Prosecutors* (CPP), competenti a svolgere le proprie funzioni loro delegate dal primo in determinati ambiti locali⁵. I *Prosecutors* locali sono dotati, nell'area di rispettiva competenza, dei medesimi poteri attribuiti al Direttore del servizio a livello centrale (sezione 1). La nomina del Direttore del servizio è riservata dalla sezione 2 all'*Attorney General* al quale è chiamato a rispondere, figura, esistente sin dal 1243, del massimo rango consultivo per il governo ed i suoi componenti su questioni giuridiche. Egli, pur non facendone parte, può partecipare alle riunioni dell'esecutivo ed è fornito, tra le altre rilevanti funzioni, del potere di rappresentanza processuale di questo in giudizi della massima importanza: risponde del proprio operato al *Secretary of State for Justice*. Le molteplici competenze del *Director of Public Prosecutions* sono dettagliatamente descritte dalla sezione 3: in particolare vanno segnalate le seguenti, in quanto più accuratamente esemplificative dell'ufficio e del ruolo del Pubblico ministero in Inghilterra ed in Galles. In primo luogo al DPP tocca condurre, a seguito della propria autonoma decisione di promozione dell'azione penale in relazione ad una accusa da lui specificamente formulata, tutti i procedimenti penali sorti a seguito delle investigazioni svolte dalle forze di polizia e da altre autorità in materia fiscale (*Revenue and Customs*), di immigrazione, di particolari categorie di reati (la *National Crime Agency*), o in ogni altro caso nel quale lo reputi opportuno. Egli, oltre ad essere promotore della potestà punitiva in tema di estradizione, può destinare raccomandazioni e suggerimenti alle polizie locali per quanto attiene alle loro indagini e svolgere direttamente (se richiesto dall'autorità giudiziaria), o per il tramite di difensori del libero foro direttamente scelti, la pubblica accusa nei giudizi penali. Può ancora rivolgere ai Giudici la richiesta di applicazione di misure restrittive alla partecipazione a pubbliche manifestazioni ai sensi del *Football Spectators Act* del 1989 ed intervenire con riferimento a richieste di altri organi di applicazione di misure contro i possessori di armi pericolose ai sensi dell'*Offensive Weapons Act* del 2019. La legge, inoltre, prevede la possibilità (sezione 6) che il DPP deleghi a persone di alta qualificazione professionale diverse dai *Crown Prosecutors* territoriali, o a personale appartenente al proprio ufficio (sezione 7 A) la conduzione di determinati procedimenti esercitando gli stessi suoi poteri in tal modo delegatigli. Il *Director of Public Prosecutions* è tenuto ad inviare dopo il 4 aprile di ogni anno un rapporto all'*Attorney General* riassuntivo della propria attività: esso viene dal destinatario inviato al Parlamento. In ogni momento l'*Attorney General* può chiedere al Direttore informazioni su qualunque materia trattata (sezione 9).

⁵ Attualmente 14 in tutto il territorio nazionale.

Di particolare interesse è la previsione della sezione 10 relativa all'obbligo del *Director of Public Prosecutions* di emanare un corpo di disposizioni disciplinanti i propri compiti (il *Code for Crown Prosecutors* allegato al rapporto annuale e nel tempo modificabile) al cui interno contemplare i criteri che regolano il promuovimento delle azioni penali, o la rinuncia alla loro prosecuzione, nonché la scelta dei reati da perseguire. Del *Code* in atto vigente ci si occuperà nell'apposito paragrafo 4.

La seconda parte dell'*Act* del 1985 riguarda i costi per le parti pubbliche e private dei procedimenti penali; la terza parte (di contenuto eterogeneo, denominata "*Miscellaneous*") racchiude, tra le altre, la disposizione di cui alla sezione 22 a mente della quale è conferito al *Secretary of State for Justice* (il componente del governo responsabile della Giustizia) il potere di fissare i limiti di durata delle indagini preliminari. Le sezioni 23 e 24 hanno ad oggetto le ipotesi legittimanti la rinuncia da parte del DPP alla prosecuzione di giudizi già avviati: della questione si parlerà nel paragrafo relativo al *Code*. La parte quarta contiene, infine, disposizioni di natura supplementare (denominate *Supplemental*).

3. Il primo bilancio della Riforma: il *Glidewell Report* del 1998 ed i successivi interventi legislativi

Il primo banco di prova dell'efficacia della vasta riforma del 1985 (entrata in vigore l'anno successivo) si tenne in occasione della pubblicazione nel giugno 1998 del rapporto cosiddetto *Glidewell* che prese le mosse da un duplice dato allarmante. In primo luogo era emersa la circostanza che nel corso del dodicennio trascorso il 12% delle accuse promosse del DPP erano state progressivamente abbandonate durante il giudizio: percentuale giudicata troppo alta e sintomo di contraddittorietà in considerazione dell'esclusivo apprezzamento discrezionale da parte sua delle probabilità di successo dell'azione. Da questa constatazione scaturì la grave impressione che il nuovo ufficio del Pubblico Ministero coltivasse tendenze "isolazioniste", il che vale quanto dire autoreferenziali. Le conclusioni cui pervenne la commissione furono di plurimo segno. Fu, innanzitutto, proposta l'istituzione di un servizio decentralizzato, ossia organizzato su base loco-regionale. In questa stessa prospettiva si vide favorevolmente la ridefinizione del ruolo degli uffici dei *Crown Prosecutors*. Ed ancora si raccomandò l'impiego da parte del *Crown Prosecution Service* degli avvocati del libero foro più esperti per sostenere le ragioni della pubblica accusa nei processi pendenti davanti le corti di giustizia a seguito dell'azione penale iniziata dallo stesso servizio. Venne incoraggiata la ristrutturazione dell'apparato amministrativo del CPS e l'attribuzione ai *Crown Prosecutors* locali di poteri autonomi nell'organizzazione ed amministrazione dei rispettivi uffici nonché la riduzione in via generale degli adempimenti di carattere burocratico.

In una certa misura sembrò raccogliere talune indicazioni del rapporto appena richiamato il *Criminal Justice Act* del 2003. Si tratta di una legge nata per disporre in materia di giustizia penale e di poteri e doveri investigativi della polizia ed anche per regolare le ipotesi di azioni penali avviate privatamente dai soggetti passivi di taluni reati (*private prosecutions*). Uno degli scopi avuti di mira dal legislatore fu quello di decongestionare il carico di lavoro

incombente sul *Crown Prosecution Service* attraverso il più esteso ricorso al “*plea bargaining*”, ossia a quell'istituto che consente all'imputato che si riconosca colpevole di ottenere la riduzione della pena ovvero il ridimensionamento dell'accusa ad un reato più lieve⁶. Furono introdotti nuovi metodi di promuovimento dell'azione penale da parte del CPS (sezione 29 ss.) e rafforzato il relativo obbligo di porre a disposizione, rivelandoli, della difesa gli elementi probatori a sostegno dell'incriminazione (sezione 37 ss.). Sempre al fine di snellire il sistema di amministrazione della giustizia penale fu consentito che in alcuni, gravi casi di frodi societarie il processo si svolgesse senza giuria (sez.43 ss.). Furono riconosciuti al *Director of Public Prosecutions* nuovi poteri in materia di revisione di sentenze di assoluzione nel caso di delitti di particolare allarme sociale mediante ricorso diretto alla Court of Appeal (sez.76 ss.)⁷ e vennero consolidate talune regole riflettenti le ipotesi di ammissibilità in materia probatoria (sez.118 ss.)⁸.

Il *Police Reform and Social Responsibility Act* del 2011⁹ ha legiferato con riguardo agli speciali poteri delle forze di polizia nel perseguire direttamente reati connessi all'imposizione tributaria ed al consumo di sostanze alcoliche e stupefacenti durante le ore notturne ed in particolari zone (tra esse *Parliament Square* a Londra). La legge ha significativamente ampliato la sfera di intervento del DPP richiedendone il consenso nel caso di azioni penali promosse da privati in relazione alla commissione di reati universali¹⁰ per i quali venga richiesta all'autorità giudiziaria l' emissione di ordini di arresto (sez.153). Si tratta di una rilevante deroga alle ordinarie procedure seguite nell'ipotesi di ordini di arresto per reati commessi in territorio inglese e gallesse. E ciò nella considerazione secondo cui una protezione globale (e, quindi, universale) in nome di ideali altrettanto globali in tema di reati universali non possa essere l'unico criterio applicabile nel diritto interno nel caso di commissione di tali reati.

4. Il vigente *Code for Crown Prosecutors*

Si è già visto al paragrafo 2 che la sezione 10 del *Prosecution of Offences Act* del 1985 sancisce l'onere per il *Director of Public Prosecutions* di emanare, e rivedere periodicamente al presentarsi dell'occasione, un codice di condotta che accolga in sé le linee che guidano il relativo operato. Più volte (ben otto) nella vita della legge il cosiddetto *Code* è stato aggiornato: in genere allorché mutava la persona del DPP. Nell'ottobre del 2023 viene a termine il mandato quinquennale di Max Hill, uno dei cui predecessori, nel periodo 2008-2013,

⁶ Le linee direttive al riguardo vanno fatte risalire alla pronuncia di Lord Parker nel caso *R v Turner* (1970 50 Cr App 352).

⁷ V. Herbert, *A mode of trial and magistrates' sentencing powers: will increased powers inevitably lead to a reduction in the committal rate?*, in *Criminal law review*, 314 ss (2003).

⁸ P. Wilcock, J. Bennathan, *Overhauling criminal procedures*, part I, in *The New Law Journal*, 2004, 154 ss (2012).

⁹ *Police reform and social responsibility Act* 2011, c.13 (U.K.), in *Harvard Law Review*, 1554 ss.(2012).

¹⁰ V. M. Langer, *The diplomacy of universal jurisdiction: the political branches and the transnational prosecution of international crimes*, in *American Journal of International Law*, vol. 105, 1 (2011); E. Kontorovich, *The inefficiency of universal jurisdiction*, in *University of Illinois law review*, 389 ss (2008).

fu Keir Starmer, oggi leader del *Labour Party*. L'attuale versione rimonta al 2018. Del suo contenuto ci si accinge a dare le informazioni essenziali agli scopi di questo studio.

Il documento è innanzitutto mirato ad indicare a tutti i titolari di funzioni di *Crown Prosecutors* (a partire dal direttore del servizio) gli indirizzi da seguire alla stregua di principi generali da applicare al momento di decidere circa il promuovimento dell'azione penale. La prima connotazione che deve distinguere chi sia incaricato di un ufficio di simile delicatezza è quella dell'indipendenza esterna. La meta alla quale dirigere l'azione non è quella di stabilire la colpevolezza dell'accusato quanto di far sì che a venir incriminata sia la persona giusta in relazione ad una giusta accusa. Ogni decisione al riguardo deve essere ispirata a criteri di equità ed obiettività (“*when making decisions prosecutors must be fair and objective*”). La definizione che del CPS elargisce lo stesso Code è di un'autorità pubblica che agisce per l'applicazione di leggi ispirate al principio di eguaglianza (“*The CPS is a public authority for the purposes of current, relevant equality legislation*”), espressamente chiamata all'applicazione in ogni fase del procedimento penale dello *Human Rights Act* del 1998 (traspositivo nell'ordinamento inglese della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani del 1950)¹¹. Viene riaffermata la soggezione del DPP agli indirizzi dell'*Attorney General*. La fondamentale competenza del CPS è di decidere se, in esito alle investigazioni di polizia, una persona sospettata o accusata debba essere incriminata e per quale reato. All'ufficio del pubblico ministero è preclusa ogni interferenza con le indagini di polizia: esso può solo, ad indagine conclusa, cercare di consolidare l'evidenza probatoria autonomamente acquisita dall'autorità di polizia inquirente. La scelta tra il promuovimento ed il mancato promuovimento dell'azione penale va effettuata tenendo presente la maggiore o minore probabilità che un giudice dichiari che un'eventuale incriminazione dia luogo ad una forma di abuso del processo, nel significato tecnico di avvio di un processo in difetto dei presupposti e delle condizioni di merito e di forma giustificative¹². Il fascicolo delle indagini poste in essere dalla polizia è, pertanto, sottoposto allo scrutinio del CPS con lo scopo di optare tra i due poli dell'alternativa appena enunciata. Secondo le regole codificate nelle linee-guida del CPS taluni reati possono essere perseguiti e l'azione penale promossa solo con il consenso dell'*Attorney General*.

Di speciale interesse nella prospettiva di orientare i *Crown Prosecutors* nella propria attività è il capitolo intitolato *The Full Code Test* che si propone di fissare con la maggior precisione possibile i criteri ispiratori della fondamentale opzione circa l'inizio dell'azione penale, ancorandoli a parametri quanto più oggettivi, astratti e predeterminati. In particolare è statuito che di norma sia possibile avviare o proseguire un'azione penale allorquando sia stato superato un doppio test, le cui fasi sono rispettivamente denominate “*evidential test*” e “*public interest test*”. Con la prima espressione si intende che i *Prosecutors* debbano aver raggiunto la convinzione dell'esistenza di prove

¹¹ M. Serio, *Ragionevole durata del processo e tutela delle parti*, in *I diritti fondamentali in Europa. Atti del 15° Colloquio Biennale AIDC* (Taormina, 31 maggio- 2 giugno 2001), Milano, 2002, 259 ss.

¹² M. Serio, *L'abuso del processo: una ricerca comparatistica*, in *Il giusto processo civile*, vol.1, 2014, 119-175.

sufficienti a consentire di formulare una prognosi realistica di condanna della persona sospettata in relazione a ciascuna delle accuse. Il giudizio prospettico deve tener specificamente conto della ammissibilità, credibilità, affidabilità del materiale probatorio raccolto durante le indagini. Con la seconda locuzione si allude al fatto che, solo una volta superato il primo test, l'interesse pubblico alla incriminazione formale sia preminente rispetto ad altri fattori militanti nell'opposta direzione. Allo scopo, un certo numero di elementi deve essere adeguatamente soppesato: a) la gravità del reato; b) il grado di colpevolezza del possibile imputato; c) le circostanze del reato ed il danno sofferto dalla vittima; d) l'età e la maturità della persona sospettata al momento del reato; e) l'impatto del fatto delittuoso sulla comunità al cui interno è stato perpetrato; f) la proporzionalità rispetto al fatto del promuovimento dell'azione penale; g) l'eventuale necessità di protezione per le persone che hanno fornito informazioni utili nella fase delle indagini di polizia.

Le linee guida sviluppano un'ipotesi derogatoria rispetto alla necessità che entrambe le due condizioni prima descritte siano soddisfatte perché sia promossa l'azione penale. Esse, infatti, individuano particolari circostanze legittimanti, comunque, tale esito ed all'uopo introducono un test del tutto alternativo, il “*threshold test*” o “test soglia”, per il cui superamento stabilisce il ricorso ed il concorso delle seguenti 5 condizioni di seguito illustrate: 1. l'esistenza di ragionevoli probabilità che la persona sospettata sia l'autrice del reato; 2. la possibilità di ottenere ulteriori prove che rendano realistica la previsione di condanna; 3. la gravità del reato di tale misura da giustificare l'immediata incriminazione; 4. la ricorrenza di circostanze ostative alla concessione di provvedimenti di libertà provvisoria o condizionata ai sensi del *Bail Act* del 1976; 5. l'esistenza di un interesse pubblico all'incriminazione.

Sostanzialmente speculari alle regole attraverso le quali pervenire alla determinazione di inizio dell'azione penale attraverso l'incriminazione sono quelle che attengono alla selezione, anch'essa di carattere discrezionale, dei reati da perseguire. In particolare, la scelta deve cadere su quelli contraddistinti da gravità ed ampiezza delle conseguenze e, pertanto, idonei ad attribuire alle corti giudicanti adeguati poteri sanzionatori e di imposizione di specifici provvedimenti conseguenti alla condanna. Altri reati meritevoli di essere perseguiti sono quelli in relazione ai quali sia prevedibile l'emanazione di un ordine di confisca dei loro frutti o proventi di cui l'accusato abbia goduto. Ed ancora va accordata preferenza a quelle fattispecie criminose di pronta e chiara presentazione davanti ad un giudice. Esistono anche misure alternative al promuovimento dell'azione penale ed alla celebrazione di un processo. Esse consistono nell'emissione, da parte del *Crown Prosecution Service*, di provvedimenti affittivi a carico dell'accusato che si rivelino capaci di costituire sufficiente risposta al reato in relazione alla sua gravità ed alle relative conseguenze (“*out of court disposals*”).

Puntuali raccomandazioni sono racchiuse nel *Code* affinché gli accusati minori di età siano giudicati da organi specializzati, ossia le *Youth Courts*.

Particolari cautele avvolgono il consenso che il CPS è chiamato a prestare laddove l'accusato intenda avvalersi del *plea bargaining* con i già descritti effetti deflattivi della pena. La richiesta può essere accolta solo se il pubblico ministero nutra la fondata convinzione che: a) il giudice applichi una pena adeguatamente retributiva della gravità del reato; b) le circostanze consentano al giudice di applicare la misura della confisca; c) la natura del

reato permetta al giudice di irrogare congrue pene accessorie (“*ancillary orders*”).

E' sempre aperta la strada affinché il CPS riesamini una propria precedente decisione di non procedere penalmente in considerazione della gravità del reato, dell'erroneità della decisione stessa, del sopravvenire o della scoperta di ulteriori elementi di prova.

Ed infine, le vittime di reati in relazione ai quali il CPS abbia assunto la determinazione di non procedere possono rivolgere allo stesso istanza di riesame avvalendosi delle previsioni apposite dello *Victims' Right to Review Scheme*.

Si è già detto dell'obbligo previsto dal *Prosecution of Offences Act* a carico del *Crown Prosecution Service* di presentare all'*Attorney General* un rapporto annuale sulle attività svolte. Quello relativo al periodo 1° aprile 2022-31 marzo 2023 documenta un incremento del 69% dei casi di esercizio dell'azione penale per delitti correlati alla violenza sessuale e dell'86% del numero delle varie imputazioni elevate a carico degli autori in perfetta corrispondenza con gli obiettivi fissati nel programma congiuntamente disegnato con le forze di polizia denominato *Joint National Action Plan* (JNAP).

5. Uno sguardo conclusivo e di sintesi sulle funzioni del *Crown Prosecution Service*

La più fedele ed efficace rappresentazione del funzionamento, delle attribuzioni e della posizione istituzionale del *Crown Prosecution Service*, e, pertanto, della figura del Pubblico Ministero in Inghilterra ed in Galles, ben si può desumere proprio dai rapporti annuali che ne tratteggiano, oltre i risultati della relativa azione, i punti salienti e qualificanti¹³, nonché, implicitamente, la capacità di tener fede alle corpose e giustificate aspettative da cui era stata preceduta e circondata al momento della sua istituzione.

prima di procedere alla illustrazione di tali punti appare utile sottolineare che il nuovo modello inglese incidente su uno dei profili maggiormente qualificanti del processo penale ha saputo ribaltare un'impostazione culturale che rischiava di rimanere abbarbicata all'egemonia nelle fasi prodromiche all'esercizio dell'azione penale dell'attività di polizia il rilievo centrale della quale, in special modo nella fase di formazione ed acquisizione della prova in termini condizionanti l'eventuale, successiva imputazione,

¹³ Sulla ampia letteratura di carattere generale sul sistema processuale inglese si possono vedere in prima approssimazione:

L.Campbell, A.Ashworth, M. Redmayne, *The Criminal Process*, 5th Edition, Oxford University Press, 2019; D. Corker, S. Parkinson, *Disclosure in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, 2009; R.V. Del Carmen, C. Hemmens, *Criminal Procedure and the Supreme Court: A Guide to the Major Decisions on Search and Seizure, Privacy, and Individual Rights*, Rowman & Littlefield Publishers, 2010; R. McPeake, *Criminal Litigation and Sentencing*, 23rd ed., Oxford University Press, 2011; S.Seabrook, J. Sprack, *Criminal Evidence and Procedure - The essential framework*, 2nd rev. edition, Blackstone Press, 1999; J.Sprack, *Emmins on Criminal Procedure*, 9th ed., Oxford University Press, 2002; J. Sprack, *A Practical Approach to Criminal Procedure*, 16th ed., Oxford University Press, 2019; D.Young, M.Summers Qc,D.Corker, *Young, Corker and Summers on Abuse of Process in Criminal Proceedings*, 5th ed., Bloomsbury, 2022.

contribuiva a tener distante il previgente modello processuale inglese da altri, in particolar modo presenti nei diritti continentali, tendenti ad attrarre questi determinanti momenti preliminari nella sfera soggettivamente ed oggettivamente giurisdizionali. Questa notazione non equivale necessariamente all'affermazione di un carattere interamente o spiccatamente giurisdizionale della riforma che ha portato all'istituzione del *Crown Prosecution Service* e dell'ufficio del *Director of Public Prosecutions* e ciò per almeno una assorbente ed insuperabile ragione formale, consistente nell'estraneità di tale organo al circuito giurisdizionale vero e proprio, cui appartengono esclusivamente le autorità giudicanti¹⁴. Quel che in ottica ricostruttiva si intende porre in rilievo è che l'abbandono del metodo di indagine ruotante attorno all'ipertrofia dei poteri di polizia in favore di una figura, comunque, dotata di piene garanzie di indipendenza nei termini risultanti dalla precedente esposizione si è comunque risolto in un irrobustimento in senso garantistico della struttura processuale penale, soprattutto se riguardata nel delicatissimo assetto anteriore al promuovimento dell'azione penale solo attribuito all'ufficio del *Director of Public Prosecutions* e che di sostanziale ed a lungo atteso passo in avanti si tratti non sembra ragionevole dubitare.

Ciò premesso in punto di generale configurazione del nuovo modello, va di nuovo messo in risalto che il coordinamento tra norme di legge, codice di condotta, disposizioni amministrative e prassi conduce a fissare in via sommaria l'ambito delle competenze del *Crown Prosecution Service* quale organo promotore e rappresentante della pubblica accusa negli ordinamenti inglese e gallese. Esso interviene successivamente alle indagini di polizia su un determinato reato ed è privo di poteri di controllo sulle stesse. La sua funzione viene esercitata solo alla relativa conclusione e si esplica attraverso la fondamentale, duplice determinazione di perseguire la persona sospettata o accusata dalla polizia nella fase delle indagini e di individuare la fattispecie criminosa da contestare attraverso una formale incriminazione (*indictment*) propeudica all'inizio della fase giudiziale. Questa, a propria volta, si snoda attraverso l'udienza di "*committal*" (generalmente davanti la *Magistrates' Court*) che sancisce la plausibilità del rinvio a giudizio ed il successivo dibattimento (generalmente davanti la *Crown Court* territorialmente competente). La doppia determinazione in parola viene assunta da uno dei *Crown Prosecutors* dislocati nelle aree territoriali designate dal *Director of Public Prosecutions* (e dirette da un *Chief Crown Prosecutor*) di cui essi sono diretta emanazione ed a cui rispondono. Ogni iniziativa dell'ufficio deve essere circondata dagli attributi di equità, obiettività, imparzialità, indipendenza da qualsiasi influenza esterna e va diretta non al fine di aumentare il numero di condanne giudiziali ma di assicurare la celebrazione di un processo giusto ed autonomo. L'operato dei singoli titolari di funzioni di pubblica accusa è tenuto a garantire il massimo rispetto nei confronti di ognuna delle parti del procedimento. Notevole è l'impulso normativamente riconosciuto al CPS in tema di proposizione di misure di prevenzione patrimoniali (*seizure and confiscation of proceeds of crime*) e personali (varie categorie di "*orders*" ricadenti sulla libertà

¹⁴ G. Criscuoli, M. Serio, *Nuova Introduzione allo studio del diritto inglese*, seconda edizione, Milano, 2021, specialmente 259 ss.

personale e di stabilimento della persona nei cui confronti si procede penalmente). Il *Crown Prosecution Service* collabora attivamente con altri organi deputati alle investigazioni su particolari delitti, quali quelli in materia di libertà sessuale (*Rape and Serious Sexual Offences*) o economica (il *Serious Fraud Office*). Il servizio è articolato al proprio interno, secondo criteri riferiti alla materia trattata, in divisioni: a) *International Justice and Organized Crime Division* (IJOCD), competente in materia di criminalità organizzata operante a livello internazionale; b) *Special Crime and Counter Terrorism Division* (SCCTD), competente in materia di attività terroristiche; c) *Specialist Fraud Division* (SFD), competente in materia di criminalità economica nelle sue varie sfaccettature. Esiste poi la *Proceeds of Crime Division* (POCD) che si occupa di misure di prevenzione patrimoniali. Nel periodo preso in considerazione dall'ultimo rapporto annuale edito del CPS (1° aprile 2022-31 marzo 2023) ha operato anche il *Serious Economic, Organized Crime and International Directorate*, costituente espressione funzionale della cooperazione sul piano interno ed internazionale nel contrasto alla criminalità organizzata secondo forme associative diverse da Paese a Paese presenti sulla scena internazionale.

Il *Crown Prosecution Service* è sottoposto alla generale attività di sovrintendenza dell'*Attorney General*, al quale risponde. Tuttavia, nessuna possibile influenza è consentito esercitare da parte dell'autorità sovrintendente sull'azione del CPS, tranne che nei casi di procedimenti relativi alla sicurezza nazionale ed a quelli espressamente previsti dalla legge, relativamente ai quali è stabilita la necessità dell'autorizzazione a procedere da parte del primo organo.

Nelle ipotesi di impugnazione di sentenze di condanna da parte dell'imputato, il CPS decide di resistere in giudizio solo dopo aver approfondito la fondatezza dei motivi e, in caso positivo, esclusivamente attraverso la produzione di ulteriore materiale probatorio a sostegno del rigetto dell'istanza dell'impugnante. L'*Extradition Act* del 2003 attribuisce al CPS la rappresentanza degli Stati stranieri che chiedono l'estradizione nel loro Paese di imputati presenti nel territorio inglese, lasciando piena libertà circa le modalità di conduzione del caso davanti la competente *Westminster Magistrates' Court*.

Nei procedimenti penali conseguenti a delitti produttivi di danno erariale di speciale rilevanza le funzioni della pubblica accusa sono svolte da *Treasury Counsel*, professionisti dotati di particolare competenza in materia: la decisione di procedere a formale incriminazione in materia è, tuttavia, sottoposta al controllo di un organo esterno denominato *Independent Crown Prosecution Service*.

L'analisi fin qui svolta permette di delineare una figura di rappresentante della pubblica accusa nei diritti inglese e gallese difficilmente inquadrabile in una soltanto delle categorie note e circolanti nelle diverse esperienze ordinamentali. È, allora, meno disagiata il compito tassonomico se si prova ad accostare singoli frammenti di competenze del *Crown Prosecution Service*, del *Director of Public Prosecutions* e dei *Chief Crown Prosecutors* regionali a quelle di altri sistemi (quello italiano in particolare) o, almeno, a tratteggiare i caratteri di originalità della struttura anglo-gallese.

Questa è contraddistinta dalla incisiva partecipazione di un organo inserito funzionalmente, seppur non formalmente, nel potere esecutivo, l'*Attorney General*, sia alla fase della nomina del suo organo di vertice, il *Director of Public Prosecutions*, sia a quella di vigilanza sull'attività: circostanze, queste, che allontanano decisamente dal modello italiano. D'altra parte, si è chiarito che, ad eccezione degli sparuti casi di autorizzazione a procedere, l'ordinaria attività del CPS è del tutto autonoma ed indipendente e non può soffrire condizionamenti politici o di altro genere. Ed ancora, questa volta sottolineandosi il netto distacco dal modello italiano, il quadro normativo inglese trae sicuro spunto dalla discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, solo temperata (seppur in maniera quanto possibile circostanziata) dalla previsione di criteri edittali che costituiscono parametri di controllo pubblico circa i modi di concreto esercizio di tale discrezionalità e possibile argine alle possibili esondazioni nell'arbitrio. Ed infine, è di assoluto rilievo la cesura incolmabile tra carriere, selezioni e funzioni del *Director of Public Prosecutions* e dei *Crown Prosecutors* e quelle corrispondenti degli appartenenti all'ordine giudiziario ed alle forze di polizia: ancora una volta appare incolmabile la distanza rispetto all'ordine giudiziario italiano.

Seppure la presente ricerca si proponga un obiettivo descrittivo-ricognitivo di un'esperienza straniera, così soggiacendo ad un metodo euristico non coincidente con quello della pura comparazione giuridica secondo il criterio gorliano della misurazione di differenze ed analogie tra sistemi ordinali¹⁵, non per questo può revocarsi in dubbio la netta, differenziale connotazione del nuovo schema del *Crown Prosecution Service*, per le ragioni qui e lì spiegate, rispetto ad altri modelli che non partecipano dei principi ispiratori del descritto modello inglese di organizzazione e funzionamento della pubblica accusa nel processo penale.

A questa stregua l'insieme di queste notazioni induce a concludere nel senso della irripetibile originalità della soluzione inglese e della sua ardua riconducibilità in termini assoluti ad altri modelli europei e, in special modo, a quello italiano.

Mario Serio

Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Palermo
mario.serio@unipa

Domitilla Vanni di San Vincenzo
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Palermo
domitilla.vannidisanvincenzo@unipa.it

¹⁵ Tra tutte le opere della sua vasta e mirabile produzione scientifica si veda sul punto G.Gorla, voce *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1963, 928 ss.