

*Bernardo Santalucia*

## «Accusatio» e «inquisitio» nel processo penale romano di età imperiale

1. Fino a qualche tempo fa, la dottrina romanistica era concorde nel ritenere che i procedimenti che si svolgevano dinanzi alle *quaestiones perpetuae* e quelli che si tenevano nei modi della *cognitio extra ordinem* fossero improntati a due diversi (ed opposti) modelli processuali. Mentre nelle *quaestiones* vigeva il sistema accusatorio, la *cognitio* era retta dal principio inquisitorio: nelle prime era elemento caratterizzante l'accusa promossa da qualunque cittadino, quale rappresentante dell'interesse collettivo alla persecuzione del reato, nella seconda l'*inquirere* del funzionario attraverso gli organi di polizia alle sue dipendenze.

Questa opinione, oggi, non è più così pacifica come un tempo. Autori recenti hanno tentato di rivalutare l'importanza dell'*accusatio* anche nei processi condotti nelle forme della *cognitio extra ordinem*, ritenendo che una più corretta valutazione delle fonti induca a respingere, in tutto o in parte, l'opinione comune. Cosicché non è raro leggere, per esempio, che le testimonianze relative al periodo imperiale lasciano desumere «una politica ... volta a privilegiare il processo accusatorio rispetto a quello inquisitorio»<sup>1</sup>; che la terminologia e i principi del processo accusatorio mantennero fino all'età più avanzata «una posizione di centralità ... pur di fronte alla progressiva affermazione dell'*inquisitio*»<sup>2</sup>; che, addirittura, è possibile individuare «una tradizione giuridica ininterrotta, sia in relazione ai *publica iudicia* sia in relazione alla *cognitio extra ordinem*», che ancora perdura «in tutte le *leges* del IV e del V secolo»<sup>3</sup>. Particolarmente degne di nota, in questo indirizzo, sono due brillanti monografie di Stefania Pietrini e di Giorgia Zanon<sup>4</sup>, le quali hanno ultimamente riesaminato a fondo la materia, affrontando il problema in tutti i suoi aspetti e ponendo in risalto le difficoltà che sembrerebbero opporsi all'accoglimento del punto di vista tradizionale.

Ma, nonostante la serietà e l'acutezza di tali ricerche, io non credo che i recenti orientamenti dottrinari possano essere condivisi. Ritengo al contrario che, malgrado le critiche cui è stata fatta segno, la romanistica più antica abbia colto la realtà del processo penale dell'età imperiale assai meglio degli studiosi moderni. A mio parere, già nei primi secoli dell'impero l'*inquisitio* dei magistrati e dei funzionari del principe aveva abbondantemente preso campo; essa venne poi diffondendosi sempre più nei secoli successivi con lo svilupparsi del sistema cognizionale, finendo progressivamente per travolgere il vecchio principio dell'*accusatio* pubblica. Nell'ultima età imperiale l'*accusatio* ha ormai definitivamente perso il suo antico carattere di atto d'impulso del procedimento, ed è diventata solo uno dei mezzi attraverso i quali gli organi della repressione criminale vengono a conoscen-

---

<sup>1</sup>) A.D. MANFREDINI, *Osservazioni sulla compilazione teodosiana (C.Th. 1,1,5,6 e Nov. Theod. 1)*; in margine a *C.Th. 9.34 (de famosus libellis)*, in «Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana», IV, Perugia, 1981, p. 419.

<sup>2</sup>) F. PERGAMI, *Il processo criminale nella legislazione degli imperatori Valentiniano I e Valente*, in «Index», XXV, 1997, p. 503.

<sup>3</sup>) A. BISCARDI, *C.9,2,7. Inquisitio ed accusatio nel processo criminale extra ordinem*, in «Seminarios Complutenses del Derecho Romano», I, Madrid, 1990, p. 240.

<sup>4</sup>) S. PIETRINI, *Sull'iniziativa del processo criminale romano (IV-V secolo)*, Milano, 1996, e G. ZANON, *Le strutture accusatorie della cognitio extra ordinem nel Principato*, Padova, 1998.

za dei fatti delittuosi, che sono tenuti a perseguire mediante l'esercizio dei loro poteri d'ufficio.

La presente comunicazione è intesa a fornire una dimostrazione di tale assunto, e a porre in luce i momenti e le tappe dell'evoluzione che abbiamo sommariamente tratteggiato.

2. Prima però di passare all'esame delle testimonianze in materia, mi sembra opportuno, per evitare equivoci, fissare in modo schematico quelli che sono i caratteri tipici dei due sistemi contrapposti. A me pare che le differenze fondamentali fra processo accusatorio e processo inquisitorio possano sintetizzarsi nei seguenti quattro punti:

Il processo accusatorio non può avere inizio senza un'accusa da parte di un privato cittadino. Se non vi è un accusatore, non vi è possibilità per il magistrato di trarre il reo in giudizio. L'accusa è, vale a dire, un presupposto indispensabile per la valida costituzione del rapporto processuale. Il processo inquisitorio, al contrario, non richiede un accusatore né un'accusa: l'organo della persecuzione pubblica procede d'ufficio, sulla base delle fonti d'informazione più svariate (rapporto degli ufficiali di polizia, voce pubblica, flagranza, etc.). Naturalmente esso può procedere anche sulla base dell'accusa di un privato: ma questa accusa è una mera denuncia, una semplice «segnalazione di reato», non diversa da qualunque altra *notitia criminis*. Il processo ha inizio solo se il magistrato, ritenendola fondata, decide di instaurare il giudizio: altrimenti l'accusa, di per sé, non mette in moto il meccanismo della persecuzione criminale.

Nel processo accusatorio, il magistrato partecipa al giudizio come spettatore e arbitro. Ci troviamo cioè, di fronte a una sorta di triangolo, che ha al suo vertice il magistrato, il quale funge da semplice moderatore, e ai due lati l'accusa e la difesa, che combattono ad armi pari. Nel processo inquisitorio, invece, il titolare del magistero punitivo svolge un ruolo dominante: egli è al tempo stesso accusatore e giudice, con conseguente notevolissima disparità fra le parti in causa.

Nel processo accusatorio, le prove debbono essere fornite dalle parti. Nel processo inquisitorio, al contrario, l'organo della repressione criminale ha piena libertà di *'inquirere'*, e può dunque procedere d'ufficio alla ricerca e all'acquisizione delle prove.

Il processo accusatorio, nel caso di volontario abbandono dell'accusa, si interrompe immediatamente. Il processo inquisitorio, invece, anche se l'accusa è abbandonata non si interrompe e va avanti d'ufficio fino alla sentenza.

Ciò precisato, non v'è dubbio che la procedura delle *quaestiones* costituisca un tipico esempio di procedura di carattere accusatorio. Il processo, come è noto, doveva essere necessariamente iniziato da un accusatore con un formale atto d'accusa. L'autorità pubblica non poteva, in nessun caso, dare inizio alla persecuzione di propria iniziativa: ci doveva essere sempre un privato cittadino, il quale, facendosi in certo modo rappresentante della compagine sociale offesa, sporgesse un'accusa dinanzi al tribunale competente. Spesso erano previste delle ricompense (*'praemia'*) per chi aveva intentato l'accusa, se con la sua azione riusciva ad ottenere la condanna dell'accusato. Per converso, l'accusatore era ritenuto responsabile delle sue affermazioni, e se aveva proposto un'accusa calunniosa poteva essere assoggettato a pena.

L'accusa doveva essere intentata secondo modalità ben precise. Augusto, nella *lex Iulia iudiciorum publicorum*, le fissò in modo definitivo. Era richiesto uno speciale documento scritto, il *libellus inscriptionis*, firmato dall'accusatore o, se l'accusatore era analfabeta, da un'altra persona per suo conto. In tale documento era elencata tutta una serie di dati, che Paolo enumera in un passo assai noto del Digesto (D. 48.2.3): console e giorno, nome della persona accusata, estremi del reato, luogo ove era stato commesso, circostanze dello stesso; in calce, l'accusatore apponeva la sua *subscriptio*. Il *libellus* doveva essere presentato dall'accusatore all'ufficio del magistrato preposto alla *quaestio*; quest'ultimo verificava la sua regolarità formale e, se tutto era a posto, procedeva all'iscrizione del reo nel ruolo degli accusati (*'inscriptio inter reos'*). Dopo di che si nominava la giuria, e il processo aveva inizio.

La trattazione della causa era interamente nelle mani dell'accusatore e dell'accusato. Il magistrato non vi aveva alcuna parte attiva. Era all'accusatore che spettava il compito di svolgere le indagini, di fornire le prove, di esporre gli argomenti a sostegno dell'accusa; il presidente della corte

neppure interrogava i testimoni, i quali erano fatti oggetto di interrogatorio incrociato fra le parti. Senza entrare qui nei particolari, possiamo dire che il processo consisteva essenzialmente in un libero dibattito fra l'accusatore e l'accusato, mentre il magistrato si limitava a presiedere la giuria e a dirigere la discussione, restando – per così dire – *super partes*, totalmente estraneo alla contesa.

Si può supporre che queste regole (o delle regole analoghe) trovassero applicazione anche nei processi che si svolgevano davanti ai governatori delle province e agli altri funzionari imperiali investiti di poteri di repressione criminale (*praefectus urbi, praefecti praetorio*, etc.)? A mio avviso è lecito dubitarne. E benché questa tesi, come ho già detto, sia venuta guadagnando sempre più credito presso gli studiosi moderni, io ritengo che il sostenere che tali processi sono improntati al sistema accusatorio sia un'impresa veramente disperata.

Vediamo che cosa dicono al riguardo le fonti.

Particolarmente interessante è un brano del '*de officio proconsulis*' di Ulpiano, in cui il giurista descrive quelli che sono i fondamentali doveri del buon governatore provinciale:

D. 1.18.13 pr. (Ulp. 7 *de off. proc.*): Congruit bono et gravi praesidi curare, ut pacata atque quieta provincia sit quam regit. Quod non difficile obtinebit, si sollicitè agat, ut malis hominibus provincia careat eoque conquirit: nam et sacrilegos latrones plagarios fures conquerere debet et prout quisque deliquerit in eum animadvertere, receptatoresque eorum coercere, sine quibus latro diutius latere non potest.

Il governatore era dunque tenuto a svolgere una duplice attività. In primo luogo, un'attività di carattere amministrativo: stanare, cercandoli ovunque, i banditi e i malfattori che infestavano la provincia (*conquirere*); poi, un'attività di carattere giurisdizionale: mettere questi *malis hominibus* sotto processo e applicare loro una pena commisurata alla gravità del delitto commesso (*prout quisque deliquerit in eum animadvertere*)<sup>5</sup>. Nell'adempimento di tali incombenze, il governatore – a quanto il passo lascia intendere – era autorizzato a procedere secondo la sua libera determinazione, quale supremo custode della pubblica disciplina nella provincia.

Alquanto diversamente interpreta il testo la Zanon, la quale ritiene che le modalità dell'intervento governatoriale variassero sensibilmente a seconda dei compiti che il *praeses* era chiamato ad assolvere. Nell'esercizio delle sue funzioni di ordine pubblico – ad avviso della studiosa – il governatore sarebbe stato tenuto «a sorvegliare il territorio, ricercando i soggetti pericolosi e adoperando nei loro confronti le opportune misure di sicurezza, in ciò agendo sia a seguito di richieste o segnalazioni provenienti dai cittadini che di propria iniziativa; nello svolgimento di attività propriamente giurisdizionale, invece, egli avrebbe dovuto rispettare le tradizionali norme procedurali, tra le quali, in primo luogo, la necessità di subordinare il proprio intervento alla ricezione di una solenne *accusatio*»<sup>6</sup>.

A me però non pare che il testo dica queste cose. L'*'animadvertere'*, come risulta in modo assai limpido dalle parole di Ulpiano, si connetteva strettamente con il *'conquirere'*: il governatore doveva ricercare i *malis hominibus* che turbavano la vita della provincia, e metterli sotto processo. L'iniziativa era tutta sua. Il testo non fa alcun cenno, né esplicito né implicito, alla necessità di un'*accusatio*. Non può disconoscersi che la procedura in esso adombrata sia una procedura inquisitoria, non certo accusatoria.

3. Il governatore procedeva dunque d'ufficio, sulla base di una semplice *notitia criminis*.

La segnalazione dei reati commessi nella provincia era compito, in primo luogo, degli ufficiali che operavano alle sue dipendenze. Gli imperatori, per mezzo di *mandata* e di *rescripta* avevano formulato al riguardo delle regole ben precise. In particolare, avevano stabilito che quando gli ufficiali di polizia catturavano un delinquente, dovevano innanzi tutto interrogarlo, poi stendere un rapporto circostanziato sui fatti (*elogium*) e tradurre al cospetto del governatore l'accusato. Il governatore, se riteneva il rapporto fondato, doveva iniziare d'ufficio il processo contro il *reus*: in tale

---

<sup>5</sup>) Cfr. anche D. 48.13.4.2 (Marcian. 14 *inst.*), ove si precisa che tali direttive erano contenute in *mandata* imperiali.

<sup>6</sup>) ZANON, *Le strutture*, cit., p. 82 ss.

processo egli era tenuto a riesaminare *ex novo* i fatti su cui verteva l'accusa, evitando di accordare indiscriminata fiducia a ciò che l'ufficiale aveva scritto nel rapporto, giacchè non erano rari i casi di ufficiali che tentavano di estorcere del denaro a persone innocenti minacciando di denunciarle con un rapporto falso.

Il Digesto ci conserva, in proposito, un'importante testimonianza di Marciano:

D. 48.3.6 (Marcian. 2 *de iud. publ.*): Divus Hadrianus Iulio Secundo ita rescripsit et alias rescriptum est non esse utique epistulis eorum credendum, qui quasi damnatos ad praesidem remiserint. Idem de irenarchis praeceptum est, quia non omnes ex fide bona elogia scribere compertum est. 1 Sed et caput mandatorum exstat, quod divus Pius, cum provinciae Asiae praeerat, sub edicto proposuit, ut irenarchae, cum adprehenderint latrones, interrogent eos de sociis et receptatoribus et interrogationes litteris inclusas atque obsignatas ad cognitionem magistratus mittant. Igitur qui cum elogio mittuntur, ex integro audiendi sunt, etsi per litteras missi fuerint vel etiam per irenarchas perducti. Sic et divus Pius et alii principes rescripserunt, ut etiam de his, qui requirendi adnotati sunt, non quasi pro damnatis, sed quasi re integra quaeratur, si quis erit qui eum arguat. Et ideo cum quis ἀνάκρισιν faceret, iuberi oportet venire irenarchen et quod scripserit, exsequi: et si diligenter ac fideliter hoc fecerit, conlaudandum eum: si parum prudenter non exquisitis argumentis, simpliciter denotare irenarchen minus rettulisse: sed si quid maligne interrogasse aut non dicta rettulisse pro dictis eum compererit, ut vindicet in exemplum, ne quid et aliud postea tale facere moliatur.

Il testo è di grande interesse, perché ci fa vedere in concreto in che cosa consistessero esattamente il 'conquirere' e l' 'animadvertere' di cui si è sopra parlato. Al 'conquirere' il governatore provvedeva per mezzo dei suoi ufficiali, che avevano il compito di arrestare gli elementi pericolosi della provincia e di sottoporli a un primo interrogatorio di polizia; dopo di che, gli ufficiali facevano il loro rapporto, allegando le dichiarazioni rese dagli imputati, e sulla base di questo il preside provvedeva ad 'animadvertere', cioè promuovere la persecuzione giudiziaria nei loro confronti.

Naturalmente, quegli studiosi che sostengono che i giudizi davanti ai governatori provinciali avevano carattere accusatorio trovano in questo testo un grosso ostacolo: infatti in esso non si parla né di *accusatio* né di *libellus inscriptionis*: vi è una semplice segnalazione di polizia, sulla base della quale il governatore inizia d'ufficio il processo. Come superare questo scoglio? Non vi è che una via, ed è quella di sostenere che, in fondo, il rapporto è una sorta di *accusatio*; che l'*elogium* è equiparabile al libello; e che l'ufficiale di polizia, di fatto, non si differenzia da un qualunque accusatore privato. Questa è appunto la via seguita da Valerio Marotta nel suo interessante libro sui *mandata principum*. Secondo lo studioso, «l'*elogium*, dal punto di vista funzionale, è equiparabile a un'accusa»; l'agente della polizia giudiziaria è «parte, al pari dell'imputato, del rapporto processuale», e quindi «ha il dovere di provare quanto ha scritto nel suo *elogium*»; conseguentemente «ogni giudizio da questi promosso si svolge sempre in forma accusatoria e non inquisitoria»<sup>7</sup>. Sostanzialmente nello stesso ordine di idee sono, come era da prevedere, la Pietrini e la Zanon<sup>8</sup>.

Io non credo però che tale opinione sia fondata. L'*elogium* è infatti equiparabile a un rapporto di polizia giudiziaria, non a un'accusa: esso ha funzione meramente informativa, non propulsiva. L'ufficiale di polizia è un subalterno che fa una segnalazione di reato al suo superiore, non un cittadino che intenta un'azione penale. Vi è una considerazione da fare al riguardo, che mi sembra determinante. Se l'*elogium* fosse davvero equiparabile a un'accusa, allora l'ufficiale di polizia, in quanto accusatore, dovrebbe prendere parte attiva al processo, in contraddittorio con l'accusato. Ma così non è. Le testimonianze delle fonti sono decisamente in senso contrario.

Di diverso parere è la Zanon, secondo la quale «non sembra sostenibile l'opinione di quella dottrina che considera gli irenarchi ed altri analoghi ufficiali di polizia come semplici informatori dell'organo giudicante ... La funzione di questi soggetti non si esauriva nel compimento delle inda-

---

<sup>7</sup>) V. MAROTTA, *Mandata principum*, Torino, 1991, p. 176; ma si veda già ID., *Multa de iure sanxit*, Milano, 1988, p. 295.

<sup>8</sup>) Cfr. PIETRINI, *Sull'iniziativa*, cit., p. 49 nt. 70, ZANON, *Le strutture*, cit., p. 115, ed EAD., *A proposito di D.48.3.6 (Marcian. 2 de iud. publ.)*, in «Index», XXVI, 1998, p. 9 ss.

gini e nella trasmissione della notizia di reato, ma consisteva in una partecipazione attiva al processo; in altri termini, agli irenarchi era demandato, da un lato, di provocare l'intervento del giudice sulla cognizione di un determinato fatto criminoso tramite invio dell'*elogium*, dall'altro, di fornire le prove della colpevolezza dell'accusato nel corso del giudizio». La testimonianza marcianea, secondo l'autrice, indurrebbe a ritenere che l'assunzione delle prove si svolgesse «attraverso il contraddittorio tra funzionario pubblico e imputato», sui quali a suo avviso gravava «l'onere di addurre gli elementi rispettivamente a carico e a discarico»<sup>9</sup>.

Queste audaci illazioni non mi sembrano tuttavia confermate dai dati in nostro possesso. Il testo di Marciano non fa il benché minimo accenno ad un contraddittorio tra l'ufficiale di polizia e l'imputato, e tanto meno ad un obbligo, da parte dell'ufficiale, di fornire le prove della colpevolezza di quest'ultimo. La Zanon ha frainteso il passo. La frase '*iuberi oportet venire irenarchen et quod scripserit exsequi*' non significa che l'irenarca deve intervenire in giudizio per provare ciò che afferma, bensì che il governatore può disporre la sua comparizione affinché egli fornisca tutti i chiarimenti necessari in ordine ai fatti che hanno costituito oggetto del rapporto. '*Exsequi*', come attestano concordemente tutti i vocabolari della lingua latina, non vuol dire «fornire la prova», bensì «esporre minutamente», «raccontare in modo dettagliato».

Ciò chiarito, risulta evidente che l'irenarca (come ogni altro ufficiale di polizia) non può essere considerato una sorta di accusatore. Su di lui, infatti, non grava l'onere di convincere, con prove idonee, il giudice della fondatezza della propria accusa, ma solo quello di esporre, con maggiori precisazioni rispetto all'*elogium*, i fatti di cui è venuto a conoscenza nella sua attività di accertamento dei reati. Si tratta, vale a dire, di un soggetto che partecipa al giudizio in adempimento di un proprio dovere funzionale, al quale non può in alcun modo attribuirsi la qualità di parte processuale.

4. Che gli irenarchi e gli altri ufficiali di polizia non rivestissero, nei giudizi dinanzi ai funzionari imperiali, il ruolo di parte processuale, è del resto comprovato da una testimonianza molto importante, che è curiosamente sfuggita a tutti gli autori che si sono occupati del tema.

Mi riferisco alla dettagliata narrazione del processo di Paolo di Tarso, che ci è conservata negli «Atti degli Apostoli» (21.26-25.12). Nel 58 d.C., a Gerusalemme, Paolo viene scorto all'interno del tempio da alcuni Giudei della provincia d'Asia, i quali gli aizzano contro la folla, tentando di linciare. Ben presto tutta la città è in subbuglio, e il popolo accorre da ogni dove. Paolo sta ormai per essere sopraffatto, quando fortunatamente sopravviene dalla torre Antonia il tribuno Claudio Lisia con i suoi uomini. Fendendo la folla, che invoca a gran voce la morte dell'apostolo, Lisia riesce a sottrarlo all'ira popolare; invita poi il Sinedrio a riunirsi alla sua presenza per chiarire quali siano le colpe di Paolo e perché si chieda la sua morte. La riunione è tumultuosa, e ancora una volta Lisia deve ricorrere all'aiuto dei soldati per evitare che l'apostolo sia linciato. Di fronte al precipitare della situazione, e temendo che Paolo possa subire un attentato da parte dei Giudei, il tribuno ritiene opportuno allontanarlo subito da Gerusalemme e lo invia sotto buona scorta a Cesarea, al governatore Felice. Scrive anche un rapporto (*l'elogium*), così concepito: «Quest'uomo che ti mando era stato assalito dai Giudei, ed essi stavano già per ucciderlo, quando io intervenni con dei soldati e lo liberai, avendo saputo che era cittadino romano. Volendo poi conoscere il motivo per cui lo accusavano, lo condussi davanti al loro Sinedrio. Ho trovato che lo accusavano per questioni della loro legge, ma senza aver commesso niente che meritasse la morte o la prigione. Informato poi che si ordiva una congiura contro di lui, subito l'ho inviato a te, facendo sapere ai suoi accusatori di deporre innanzi a te quanto avevano contro di lui. Addio».

Sulla base di questo rapporto, Felice dà inizio al processo, nelle forme assai libere della *cognitio extra ordinem*. Prendono anzitutto la parola, in veste di accusatori, il sommo sacerdote Anania, alcuni anziani e un avvocato di nome Tertullo, incaricato di sostenere le ragioni dei Sinedriti. Paolo ribatte vigorosamente a tutte le accuse e il governatore, imbarazzato, ritiene necessario chiarire meglio co-

---

<sup>9</sup>) ZANON, *A proposito di D.48.3.6*, cit., p. 171.

me si sono svolti i fatti. A tal fine, decide di far venire a Cesarea il tribuno Lisia, testimone oculare degli avvenimenti, e rinvia la causa a data da destinarsi. Ma il tempo passa, e il processo non viene ripreso. Trascorsi due anni, a Felice succede un nuovo governatore, Porcio Festo; Paolo, nel frattempo, è rimasto a Cesarea sotto custodia militare. Festo fissa finalmente una data per la continuazione del processo, e i Giudei compaiono di nuovo dinanzi al tribunale governatoriale per accusare l'apostolo. Quest'ultimo ancora una volta si difende con foga, sostenendo di non aver commesso nulla di male. Il governatore, allora, propone di far proseguire il processo a Gerusalemme, dinanzi a tutti i membri del Sinedrio: ma Paolo, ritenendo la cosa architettata a bella posta per eliminarlo, si appella all'imperatore, ottenendo di essere giudicato a Roma.

Questa narrazione conferma appieno le conclusioni che abbiamo tratte dal testo di Marciano. In primo luogo, che l'ufficiale di polizia è un semplice informatore, e non è parte del processo: Claudio Lisia, come si è visto, viene convocato da Felice solo per fornire maggiori dettagli sui fatti di causa, a processo già iniziato. In secondo luogo, che l'*elogium* non ha nulla a che fare con l'*accusatio*: basta leggere il testo della lettera di Lisia, più sopra trascritto, per rendersi conto che si tratta di un mero rapporto, non di un'accusa simile a quella che si propone per mezzo del *libellus inscriptionis*. Infine, che il processo che si svolge dinanzi al governatore provinciale (e, possiamo ritenere, dinanzi ad ogni altro funzionario della *cognitio*) è di carattere schiettamente inquisitorio, non accusatorio: è il funzionario che lo promuove, che lo organizza, che raccoglie le prove e che decide.

5. Ma non erano solo le segnalazioni di polizia a determinare l'instaurazione di una cognizione criminale *extra ordinem*. Il processo poteva essere promosso dal funzionario imperiale anche sulla base della denuncia di un privato cittadino. Quali fossero i motivi che inducevano gli organi della *cognitio* ad avvalersi dell'attività accusatoria dei privati non è difficile capire. L'impero romano mancava di una vera e propria forza di polizia organizzata a livello centrale. Nelle province maggiormente militarizzate i governatori si servivano per lo più delle forze legionarie; altrove, erano costretti a far ricorso ai contingenti di polizia, spesso raccogliatici e mal equipaggiati, delle varie comunità cittadine. Questo stato di cose naturalmente non favoriva la ricerca e la denuncia dei reati. Giovarsi della collaborazione dei cittadini era indispensabile. Il privato, con la sua accusa, esercitava un'attività sostanzialmente analoga a quella che svolgevano gli ufficiali di polizia: fornire al competente organo di giustizia quella *notitia criminis* che poteva determinare l'inizio dell'azione penale. Di qui l'opportunità di avvalersi della sua collaborazione, che appariva suscettibile di offrire un'efficace contributo all'attuazione dell'interesse pubblico alla repressione della delinquenza<sup>10</sup>.

E' chiaro peraltro che un'accusa di questo tipo ha ben poco a che fare con l'*accusatio* del processo delle *quaestiones*. Si tratta di una semplice denuncia di reato, di una segnalazione di un fatto criminoso di cui il privato ha avuto notizia; non configura, come l'*accusatio* dei *iudicia publica*, un presupposto indispensabile per l'instaurazione del processo. Anche in sua assenza, il funzionario che venga a conoscenza del delitto può validamente promuovere l'azione penale contro il reo.

Avendo l'accusa il carattere di una mera *notitia criminis*, non vi era alcuna necessità che il privato presentasse un *libellus inscriptionis* redatto nelle forme di rito: bastava che egli si rivolgesse al funzionario e gli segnalasse il crimine, in modo che quest'ultimo, valutata l'attendibilità della denuncia, potesse iniziare la persecuzione giudiziaria. Non erano richieste formalità particolari. Era possibile anche un'accusa *per facta concludentia*: per esempio, l'accusatore poteva trascinare materialmente l'accusato davanti al funzionario, e lasciarlo nelle sue mani affinché esercitasse contro di lui l'azione penale.

Le fonti ci conservano al riguardo alcune testimonianze interessanti. Il giurista Giuliano, nei suoi *digesta*, fa il caso di un derubato che afferra il ladro e lo consegna al *praefectus vigilum* o al governatore della provincia: tanto basta perché il funzionario imperiale possa procedere nei confronti

---

<sup>10</sup> Solo in casi del tutto eccezionali, per alcuni reati lesivi di interessi squisitamente privati (come lo *stellionatus* e l'*expilata hereditas*), era indispensabile l'accusa della parte lesa.

dell'accusato e infliggergli la condanna per il delitto commesso (D. 47.2.57.1). Un passo degli «Atti degli Apostoli» ricorda un significativo episodio, verificatosi durante uno dei viaggi missionari di Paolo: i Giudei di Corinto, impadronitisi dell'apostolo, lo conducono con la forza dinanzi al tribunale del proconsole d'Acaia, accusandolo di aver violato la legge e chiedendo il suo intervento repressivo (18.12-16). Era dunque sufficiente riferire verbalmente al funzionario intorno ad eventuali crimini commessi perché quest'ultimo, se lo riteneva opportuno, potesse mettere il reo sotto processo. Ancora, possiamo ricordare un'epigrafe del II secolo d.C. conservataci nel «CIL.» (IX.2438): i pastori di Sepino, nel Molise, ripetutamente molestati dai magistrati locali e dal personale della guarnigione di polizia, si rivolgono con una lettera ai liberti dei prefetti del pretorio, i liberti trasmettono la lagnanza ai prefetti, e i prefetti ordinano ai molestatori di cessare immediatamente le angherie: in caso contrario – essi avvertono – saranno costretti a promuovere una cognizione criminale a loro carico. Anche questa volta la denuncia è effettuata informalmente, dando notizia dei fatti all'autorità per mezzo di una semplice lettera, senza la solennità del libello.

Solo per un limitato gruppo di illeciti, strettamente connessi col sistema accusatorio classico, era previsto come forma introduttiva del processo il *libellus inscriptionis*. Si tratta dei *crimina* che erano contemplati dalle leggi istitutive delle *quaestiones* (omicidio, falso, ingiuria, etc.). Queste fattispecie delittuose, che a Roma potevano essere giudicate da un tribunale permanente solo se l'accusa era proposta mediante libello, richiedevano l'uso di tale formalità anche quando erano sottoposte al giudizio *extra ordinem* del governatore o di un altro funzionario imperiale. Non era sufficiente, come nei casi sopra veduti, una semplice denuncia, ma occorreva che l'accusatore, sottoscrivendo il libello, assumesse su di sé la piena responsabilità dell'accusa: con la conseguenza che, se l'accusa era falsa, doveva rispondere di calunnia.

Una testimonianza significativa al riguardo ci è offerta dal frammento di Paolo già a suo tempo ricordato (D. 48.2.3) relativo della compilazione del *libellus inscriptionis* per l'accusa di adulterio. Tale libello – apprendiamo dal passo – era necessario per instaurare il processo '*apud ... praetorem vel proconsulem*': dunque non solo quando il *crimen* veniva perseguito attraverso la procedura del *iudicium publicum*, ma anche quando era perseguito in via straordinaria. Ancor più rilevanti sono alcuni riferimenti che s'incontrano nell'*apologia* di Apuleio. Questo scrittore, come è noto, subì nel 158 d.C. un clamoroso processo per magia a Sabratha, in Tripolitania, dinanzi al proconsole della provincia d'Africa. La magia rientrava *ex senatus consulto* nella *lex Cornelia de sicariis*: era cioè uno dei delitti che a Roma erano sottoposti a una *quaestio*. Ora, abbiamo sicura testimonianza da due passi dell'orazione (2 e 102) che il processo, benchè svolto nelle forme della *cognitio extra ordinem*, fu introdotto appunto per mezzo di un libello d'accusa. Infine, alla luce degli elementi che abbiamo richiamati, non sembra avventato supporre che proprio per il fatto che nella repressione di detti illeciti si applicavano le tradizionali modalità di proposizione dell'accusa, il giurista Macro attribuisca nella sua opera sui giudizi criminali la denominazione di *iudicia publica* ai processi *extra ordinem* aventi per oggetto fatti considerati come criminosi dalle antiche *leges* (D. 48.1.1).

6. L'indagine che abbiamo condotto ci ha portato a un risultato di un certo interesse, e cioè che i processi dinanzi ai funzionari imperiali erano di regola instaurati d'ufficio, su rapporto degli ufficiali di polizia o su denuncia di privati cittadini, ma occorreva la formale *accusatio* mediante libello se si trattava di delitti rientranti tra quelli che a Roma erano giudicati dalle *quaestiones perpetuae*.

Ora, non è difficile rendersi conto di come questo regime, che era venuto affermandosi gradualmente in seguito al progressivo sovrapporsi della *cognitio extra ordinem* agli antichi tribunali permanenti, conducesse di fatto a delle conseguenze aberranti. Se, per esempio, una persona intentava un'accusa di furto, siccome il furto non era uno dei delitti perseguiti dalle *quaestiones*, essa non correva alcun rischio: la sua era una mera denuncia, una segnalazione di reato, non un'*accusatio* in senso tecnico. Perciò, anche se aveva dolosamente intentato un'accusa infondata e l'accusato veniva assolto, non era considerata responsabile di calunnia. Se invece l'accusa era di omicidio, siccome l'omicidio era uno dei delitti previsti dalle *leges* istitutive delle *quaestiones*, e quindi la sua persecuzione

era subordinata a una formale *accusatio* per libello, l'accusatore, in caso di assoluzione dell'accusato, poteva essere chiamato a rispondere di calunnia: era stato lui, infatti, a determinare la messa in moto del procedimento, e non il funzionario, il quale era tenuto per legge a dar seguito all'accusa presentatagli.

E' chiaro che una tale situazione non poteva durare. E infatti, fra la fine del II e gli inizi del III secolo, le cose cambiarono. Si stabilì, probabilmente per opera di costituzioni imperiali, che l'accusatore, anche se denunciava un delitto non rientrante fra quelli previsti dalle antiche *leges*, dovesse rispondere dell'eventuale accusa calunniosa esattamente come chi intendeva l'accusa per un delitto contemplato da una delle leggi istitutive di *quaestiones*. In particolare, fu disposto che la denuncia fosse raccolta in un verbale dal funzionario che la riceveva, e quindi sottoscritta di sua mano dal denunciante (*subscriptio in crimen* o *apud acta*).

Ci è conservata, al riguardo, un'importante testimonianza di Ulpiano:

D. 48.2.7 pr. (Ulp. 7 *de off. proc.*): Si cui crimen obiciatur, praecedere debet <in> crimen subscriptio. Quae res ad id inventa est, ne facile quis prosiliat ad accusationem, cum sciat inultam sibi accusationem non futuram.

Analogamente il giurista si esprime con specifico riguardo al *crimen furti*:

D. 47.2.93(92) (Ulp. 38 *ad ed.*): Meminisse oportebit nunc furti plerumque criminaliter agi et eum qui agit in crimen subscribere, non quasi publicum sit iudicium, sed quia visum est temeritatem agentium etiam extraordinaria animadversione coercendam.

Per la validità della denuncia, si rileva in entrambi i frammenti, è indispensabile la *subscriptio in crimen* dell'accusatore. Ma ciò naturalmente non significa che, a causa della *subscriptio*, il processo cambi natura: processo inquisitorio era, e processo inquisitorio resta. La sottoscrizione, sottolinea Ulpiano, non è imposta per il fatto che si tratta di un processo avente le caratteristiche del *iudicium publicum* ('*quasi publicum sit iudicium*'), ma esclusivamente al fine di frenare la temerarietà degli accusatori. Il processo è, come al solito, promosso d'ufficio dal funzionario imperiale sulla base della *notitia criminis* fornitagli dal privato: solo che ora il privato è tenuto ad assumere su di sé, attraverso la sottoscrizione del verbale, la responsabilità di quanto denuncia.

Vi è peraltro un punto che va chiarito. Come abbiamo poc'anzi osservato, il funzionario imperiale poteva instaurare d'ufficio il processo non solo sulla base della denuncia di un privato, ma anche in seguito a un rapporto degli ufficiali di polizia. Orbene, il nuovo regime accusatorio imperniato sulla *subscriptio* comportava che anche gli ufficiali fossero tenuti ad effettuare la sottoscrizione sul registro del funzionario?

La risposta ci è data da una costituzione dell'imperatore Gordiano, conservataci nel Codice giustiniano:

C.I. 9.2.7 (*Imp. Gordianus A. Proculo*): Ea quidem, quae per officium praesidibus nuntiantur, et citra sollemniam accusationum posse perpendi incognitum non est. Verum falsis nec ne notoriis insimulatus sit, perpenso iudicio dispici debet [a. 244].

I delitti denunciati ai governatori dagli ufficiali alle loro dipendenze – rileva l'imperatore – possono essere validamente perseguiti anche senza l'adempimento delle formalità prescritte per le accuse ('*et citra sollemniam accusationum*'). Il motivo di tale deroga non è difficile a comprendersi. Gli ufficiali di polizia, come si è detto, trasmettevano ai governatori la *notitia criminis* attraverso uno speciale documento da essi redatto, l'*elogium*, della cui attendibilità erano considerati personalmente responsabili. Un'ulteriore sottoscrizione da apporre sul registro del governatore era del tutto superflua.

Le conseguenze del nuovo regime dell'accusa furono – come è facile raffigurarsi – assai rilevanti. Il vecchio *libellus inscriptionis*, ancora in uso per i crimini previsti dalle leggi istitutive delle *quaestiones*, divenne ben presto un pezzo da museo. Sul finire del III secolo, l'imperatore Diocleziano,

con riferimento ad un caso di *iniuria* (cioè con riguardo ad un *crimen* delle *quaestiones*), ammette che il delitto possa essere indifferentemente denunciato sia per mezzo di libello, sia per mezzo di *subscriptio* sui registri del tribunale:

C.I. 9.2.8 (*Exemplum sacrarum litterarum Diocletiani et Maximiani AA*): Si quis se iniuriam ab aliquo passum putaverit et querellam deferre voluerit, non ad stationarios decurrat, sed praesidalem adeat potestatem aut libellos offerens aut querellas suas apud acta deponens [s.d.].

La statuizione prelude alla definitiva scomparsa del libello. Dopo questo testo, nelle fonti non si rinviene più alcuna traccia dell'antico documento processuale. L'accusa, per qualunque delitto venga proposta, anche se si tratta di uno dei delitti delle *quaestiones*, deve aver luogo mediante *subscriptio* (Costantino parlerà di *inscriptio*) sugli *acta* dell'ufficio. Ma questa accusa – va tenuto ben presente – non ha nulla a che fare con l'*accusatio* a suo tempo prevista dalla *lex Iulia iudiciorum publicorum*: è invece l'erede di quella denuncia orale e informale con cui, già dalla prima età imperiale, veniva attivata l'*inquisitio* del pubblico funzionario. Essa non costituisce, vale a dire, un presupposto indispensabile per la valida instaurazione del processo (giacché quest'ultimo può essere iniziato dal funzionario anche sulla base di qualunque altra fonte di informazione), ma ha il carattere di una pura e semplice *notitia criminis*. E' un'*accusatio* che apre la strada a un processo squisitamente inquisitorio, non accusatorio.