

IL PUNTO SUL SISTEMA ACCUSATORIO NEL PROCESSO PENALE ITALIANO

Venezia, 6 giugno 2025

Appunti dell'avv. Gabriele Civello, ricercatore a tempo determinato in diritto penale presso l'Università di Cagliari.

Il dott. Zorzi e la dott.ssa Ardita ci hanno gentilmente invitati a parlare dei rapporti tra “accusatorio” e “inquisitorio” nella attualità del sistema vigente.

Ovviamente, sullo sfondo, è presente in parte anche il tema della **separazione delle carriere**: come è evidente, la dialettica tra “accusatorio” e “inquisitorio” riguarda strettamente il sistema processuale, l'ordinamento del processo; la dialettica sulla separazione delle carriere è, invece, un tema di c.d. ordinamento giudiziario.

Tuttavia, i temi sono collegati: tendenzialmente, ma sottolineo tendenzialmente, nei sistemi prevalentemente accusatori alcuni Paesi (ma non tutti) si indirizzano verso la separazione delle carriere; nei sistemi prevalentemente inquisitori, invece, le carriere unificate non rappresentano un problema.

Ad ogni modo, anche per ragioni di tempo, oggi non ci potremo soffermare sul problema della separazione delle carriere, che occuperebbe praticamente l'intero pomeriggio.

Ci concentreremo allora sulla **dialettica tra sistema inquisitorio e sistema accusatorio**.

Il primo errore da evitare, io credo, è quello di assumere il sistema accusatorio e quello inquisitorio come due modelli fissi e predefiniti, quasi due “dogmi”, dai quali poi ricavare o dedurre, in modo automatico, altri principi e altre regole cogenti.

Come ha giustamente osservato Giulio Ubertis nel suo *Sistema di procedura penale*, il dibattito sul sistema **accusatorio** e **inquisitorio** non nasce per via logico-deduttiva ma, all'opposto, quasi per via induttiva ed empirica.

Non è che gli studiosi si siano “inventati” a tavolino i due modelli e poi i vari legislatori storici abbiano deciso di adottare uno o l'altro.

È avvenuto il contrario.

Gli storici e i processualisti hanno studiato – anche dal punto di vista sociologico, comparatistico e sistematico – varie esperienze giuridiche nazionali e, da queste, in modo empirico, hanno ricavato alcune “costanti”, alcuni punti in comune, poi chiamati tendenzialmente accusatori e tendenzialmente inquisitori.

Da qui nasce la presunta contrapposizione “accusatorio”/“inquisitorio”, spesso per scopi puramente didattici o accademici.

Prova ne sia che quasi tutti gli ordinamenti processuali contemporanei sono ibridi e misti: presentano alcuni tratti, alcuni aspetti accusatori e altri inquisitori, aprendo a una gamma di sfumature intermedie assai variegata.

Il grande Cordero, non casualmente, parlava di **STILE inquisitorio** e di **STILE accusatorio**.

La contrapposizione “inquisitorio”/“accusatorio” quindi va sempre in qualche modo inquadrata, stemperata, relativizzata, anche per evitare che il tema, da tecnico-giuridico, diventi puramente ideologico o persino politico.

Vediamo quali sono i tratti fondamentali del sistema accusatorio e di quello inquisitorio.

Lo stile **accusatorio puro** si basa sostanzialmente su cinque principi fondamentali:

1) l’idea che il procedimento **non possa tendenzialmente iniziare d’ufficio**, ma che serva l’impulso della vittima, dei suoi prossimi congiunti e in certi casi anche del *quivis de populo*;

2) l’idea che il giudice **non possa autonomamente cercare prove**, le quali devono essere invece indicate e richieste dalla parte accusatrice, che è “altra” rispetto al giudice (in origine, può essere anche un privato cittadino, non un magistrato d’accusa), e all’imputato;

3) la **tendenziale pubblicità del processo**, i cui atti sono sostanzialmente orali (perché il pubblico possa assistere e comprendere quello che sta accadendo in giudizio) (principio di **oralità**), sono compiuti immediatamente davanti al giudice e alle parti (principio di **immediatezza**) e dovrebbero concentrarsi in un tempo ristretto e in un medesimo spazio (principio di **concentrazione**);

4) la **parità di posizioni tra le parti**, con un giudice terzo e imparziale che fa da moderatore, e che fa ricorso al principio del “**libero convincimento**”;

5) la tendenziale **libertà dell'accusato** fino alla sentenza irrevocabile di condanna. Altrimenti detto: la carcerazione preventiva (qui vista, per usare una felice espressione di Massimo Nobili, una "*immoralità* (talvolta) *necessaria*") in questo modello è l'eccezione e non la regola.

Per quanto riguarda, invece, lo stile **inquisitorio**, questi sono i suoi cinque caratteri fondamentali:

1) la natura **tendenzialmente officiosa del procedimento**, avviato dallo stesso giudice, con la conseguente sovrapposizione tra i poteri d'accusa e i poteri decisorii;

2) **la libertà del giudice di raccogliere prove**, indipendentemente dalle richieste dell'accusatore (accusatore che, al limite, può anche mancare) e dell'accusato; lo scopo del processo inquisitorio è sempre e comunque accertare la verità. Tutti i limiti alla ammissibilità di determinate prove vengono mal visti, perché ostacolano l'accertamento della verità;

3) la **tendenziale segretezza** di tutto il processo, che è sostanzialmente scritto e diluito nel tempo. Infatti, in tutta la prima fase, il giudice istruttore o giudice inquisitore, nel segreto del fascicolo, raccoglie tutte le prove, tendenzialmente riversate in documenti scritti. Quasi tutto avviene senza la presenza del pubblico, senza la presenza delle parti. **Non c'è, quindi oralità; non c'è immediatezza**, perché il momento della *acquisizione* della prova e il momento della sua *valutazione* sono distinti e spesso anche distanti nel tempo; **non c'è concentrazione** del processo in una sola fase. Le parti intervengono solo alla fine, "a giochi fatti", quando le prove sono già raccolte, confezionate e cristallizzate: a quel punto, possono depositare al giudice memorie e richieste scritte;

4) evidente **disparità di poteri tra giudice (che è anche accusatore) e imputato**, il quale non può acquisire autonomamente elementi di prova, ma può solo suggerire al giudice di acquisirli, se ritiene; inoltre, nell'inquisitorio c'è spesso il ricorso alla cosiddetta "prova legale", cioè a meccanismi probatori in tutto o in parte automatici, che vincolano e limitano la discrezionalità del giudice;

5) uso (e talvolta **l'abuso**) **della carcerazione preventiva dell'imputato**, anche come strumento per indurlo all'eventuale confessione. Carcerazione preventiva come regola. Nei sistemi inquisitori più evoluti, non c'è alcuno spazio ovviamente per la tortura e la confessione non è più il pilastro del sistema; ma c'è sempre la tendenza a "insistere" affinché l'imputato dica la verità, dia la *sua* verità, cosa che nei sistemi accusatori invece rimane molto più sullo sfondo.

Una cosa apparentemente paradossale è che mentre i sistemi accusatori tendono a limitare le impugnazioni, i sistemi inquisitorio tendono, al contrario, ad abbondare di strumenti d'impugnazione.

La ragione è evidente: nel sistema accusatorio si tendono a concedere all'imputato numerose garanzie in occasione del processo orale, immediato e concentrato. Ma lo "scotto" da pagare è che poi questa sentenza è "meno impugnabile", meno contestabile, proprio per via del fatto che il metodo che si è seguito, così ricco di forme e garanzie rispettate con reverente ossequio, non giustifica tendenzialmente revisioni successive.

Invece, siccome il sistema inquisitorio puro tende a limitare in parte le garanzie dell'imputato, il contro-altare è spesso un ampio ricorso alle impugnazioni, che però continuano ad essere documentali e cartolari.

Storicamente e tendenzialmente, lo **stile accusatorio puro** è stato legato a regimi politici e istituzionali più liberali, più attenti alle libertà del cittadino: si dice che è un sistema legato al principio **dialettico** (Tonini), cioè l'idea che la verità sia più facilmente rintracciabile attraverso il contraddittorio tra le parti, con un percorso circolare, e non con un percorso unilaterale.

Qui, al centro, c'è l'individuo in posizione di tendenziale parità con l'accusatore.

C'è un rapporto "orizzontale" tra queste figure.

Tale rapporto diventa una "triade" se si considera il giudice che si pone al di sopra dell'agone e decide. Quello che conta è giungere all'accertamento attraverso un **metodo** euristico, di conoscenza, che sia rispettoso dei diritti della persona e ciò sia per ragioni di civiltà, sia perché si crede che il metodo migliore per accertare un fatto sia quello dialettico. Sempre per usare le parole di Cordero, potremmo dire che «la caccia vale più della preda, e cioè il modo in cui si agisce conta più del risultato».

Lo **stile inquisitorio puro**, invece, nella storia, ha tendenzialmente prevalso nei regimi autoritari o totalitari. Si dice che nel sistema inquisitorio non c'è molta attenzione al principio dialettico, al dialogo, quanto al principio di *autorità*. La verità si può più facilmente ricostruire non tanto in modo circolare e dialettico, quanto dando al giudice inquisitori maggiori poteri di accertamento unilaterale.

Il sistema inquisitorio si basa sul principio per cui l'accertamento della verità è tanto migliore quanto maggiore è il **potere** dato al soggetto inquirente.

Conta quasi esclusivamente il **risultato**, cioè l'accertamento della verità, più che il metodo. Nel sistema inquisitorio, conta più la mèta, piuttosto che il cammino, il percorso per arrivarci.

Parafrasando *a contrariis* la metafora di Cordero, nell'inquisitorio «la preda vale più della caccia, e cioè il risultato conta più del modo in cui si agisce».

Nella **storia**, i sistemi inquisitori erano assolutamente prevalenti prima della Rivoluzione francese (con la sola eccezione dell'Inghilterra).

La Rivoluzione francese puntò molto sul sistema accusatorio, per superare l'inquisizione tipica dell'antico regime.

Il codice napoleonico del 1808 adottò una sorta di sistema *misto*, ma con un forte ritorno all'inquisitorio. C'era un giudice terzo e imparziale, che operava nel contraddittorio fra le parti. Ma questo contraddittorio aveva ad oggetto anche le prove già acquisite nella precedente fase istruttoria, che manteneva la propria centralità.

Ovviamente queste sono solo semplificazioni, stiamo "tagliando con l'accetta" la questione: mi limito a riportare le opinioni prevalenti dei processualisti contemporanei e degli storici del diritto.

In Italia, il Codice di cosiddetta epoca "liberale" del **1913** era sostanzialmente misto, ispirato al modello napoleonico, con una prevalente accentuazione accusatoria (ad esempio: nel corso delle indagini preliminari, la difesa aveva un ampio ruolo partecipativo).

Invece, il Codice Rocco del 1930 fu, come sappiamo, un codice a fortissima trazione inquisitoria. Durante le indagini preliminari il ruolo della difesa era praticamente nullo. Il pubblico ministero, che dipendeva direttamente dal potere politico, disponeva di poteri coercitivi molto incisivi, rispetto ai quali il controllo del giudice era molto limitato.

Pensate che nel Codice Rocco di procedura, nei primi 28 articoli si parlava solo di Pubblico Ministero; di "giudice" si parlava solo dall'art. 29 in poi.

Invece, il nostro Codice Vassalli, come sappiamo, inizia con il Titolo I, rubricato già "II GIUDICE", fin dai primissimi articoli del Codice.

Tra il 1948 e il 1989, abbiamo avuto sempre lo stesso codice (il codice Rocco, per l'appunto), via via però "ammorbido" da riforme legislative importanti, da sentenze della Corte Costituzionale e dall'interpretazione giurisprudenziale.

Solo nel 1989 è stato introdotto un codice prevalentemente accusatorio, e la storia più recente la conosciamo.

Ovviamente molti di questi caratteri del sistema accusatorio e di quello inquisitorio hanno natura puramente storica, direi quasi archeologica, nel senso che sono stati poi superati dai tempi.

Ad esempio, l'idea di una accusa privata (e non pubblica) all'interno del sistema accusatorio da secoli non esiste più, con l'avvento dello Stato moderno.

L'idea che tutto il processo debba svolgersi solo oralmente, tutto in una sola udienza e tutto alla presenza di tutti, è diventata sostanzialmente impraticabile ed è stata superata dalla prassi.

Quanto al sistema inquisitorio, ovviamente, quando oggi si parla di codici inquisitori o di sistemi inquisitori contemporanei, non si parla della Santa Inquisizione: molte distorsioni e molti eccessi degli antichi sistemi inquisitori di matrice religiosa o secolare sarebbero, oggi, ovviamente impossibili, anche alla luce delle nostre carte costituzionali e dei diritti dell'uomo riconosciuti in sede sovranazionale.

Quindi, come dicevo, la linea accusatoria e quella inquisitoria non vanno mai estremizzate e prese in purezza, perché nella realtà dei fatti non lo sono.

Il nostro sistema processuale attuale è senz'altro misto, non solo perché coesistono norme e istituti dell'uno o dell'altro schema, ma perché esistono anche riti differenti.

Ad esempio, come possiamo immaginare, il rito più accusatorio è quello per direttissima: quasi totalmente orale, quasi totalmente immediato e concentrato.

Il rito per decreto penale è quello quasi totalmente inquisitorio, perché l'imputato viene messo a conoscenza non solo del procedimento ma persino dell'affermazione della sua penale responsabilità (della decisione) "a cose fatte", a "prove" già raccolte e valutate *inaudita altera parte*, a decisione già assunta. Ma ovviamente questo può avvenire solo con il

suo consenso (postumo), che si traduce nella scelta di opporre o meno il decreto penale. In tale modo l'istituto si riequilibra.

In mezzo, abbiamo altri riti speciali come il patteggiamento e l'abbreviato, fortemente inquisitori ma sempre basati sul consenso dell'imputato e sempre con alcuni temperamenti e garanzie.

Va detto poi che il sistema accusatorio in cui tutta la prova si forma nel dibattimento, magari in una sola udienza, **ha senso nei sistemi in cui si riesce ad andare in giudizio a distanza di pochi mesi dal fatto.**

Questo ad esempio avviene negli Stati Uniti perché il 90% dei procedimenti si conclude o con una archiviazione (che in America è molto più "facile" che in Italia) o con un patteggiamento. Solo il 10% dei processi giunge a dibattimento.

Oggi, la vera crisi del sistema accusatorio è legata al fatto che, in Italia, **l'accusatorio è calato all'interno di una realtà processuale ma direi anche ordinamentale e infrastrutturale quasi totalmente incompatibile.**

In Italia ci sono troppi reati, troppe norme incriminatrici, talvolta prive di reale offensività.

C'è ancora un forte scetticismo verso l'archiviazione per tenuità del fatto. Si celebrano troppi dibattimenti anche per fatti completamente bagatellari.

E chiedere a un teste, magari un ufficiale di PG, di riferire sui fatti a distanza di 4, 5, 6 o 7 anni dai fatti stessi, con la necessità di leggere continuamente il verbale di SIT per aiuto alla memoria, è la vera e totale negazione del sistema accusatorio.

Così il sistema accusatorio è destinato al fallimento, perché non è messo nelle condizioni di operare secondo i suoi principi fondamentali, che sono (come dicevamo) l'immediatezza e la concentrazione.

Fatte queste premesse, generali, ci è stato chiesto dai magistrati organizzatori del corso di impostare questa nostra conversazione in un modo il più possibile dialettico e, soprattutto, non solo *de iure condito* ma anche *de iure condendo*, cioè nella prospettiva di capire cosa funziona e cosa non funziona nel nostro attuale sistema vigente.

Quindi senz'altro non prenderemo l'accusatorio o l'inquisitorio come dogmi, come modelli assoluti, ma cercheremo di confrontarli e di capire in che direzione sta andando il nostro sistema.

Una premessa, però, è doverosa.

La scelta accusatorio o inquisitorio in Italia non è totalmente “libera”, non è lasciata in balia degli studiosi, del legislatore, dei giudici ordinari o costituzionali.

La nostra Costituzione - così come anche il diritto europeo (come meglio dirà anche il prof. Bolognari) - pone dei vincoli. Per superare tali vincoli, sarebbe necessaria una radicale riforma di natura costituzionale, la quale peraltro poi dovrebbe confrontarsi con i trattati e le convenzioni europee e internazionali: quindi, ad esempio, non è detto che una ipotetica riforma costituzionale in chiave totalmente inquisitoria passerebbe indenne al controllo della Corte costituzionale, perché come sappiamo ci sono regole costituzionali che, pur essendo sovra-primarie, devono pur sempre rispettare a loro volta dei super-principi di natura euro-unitaria e internazionale.

Ora, quali sono questi attuali vincoli costituzionali? Sono contenuti sostanzialmente negli articoli 101 e seguenti Cost.

Anzitutto, gli artt. 104, 107, 108 e 112 della Costituzione, ad esempio, danno per assodata la **distinzione tra giudice e pubblico ministero**. Ovviamente, sarebbe incostituzionale un sistema che vedesse lo stesso magistrato svolgere la funzione inquisitoria e decisoria.

Ma soprattutto abbiamo l'art. 111 Cost. in tema di **giusto processo**, che impone il principio del contraddittorio nella formazione della prova, il principio di parità delle parti, il giudice terzo e imparziale, la ragionevole durata, il diritto delle parti di interrogare e fare interrogare i testimoni, l'impossibilità di usare dichiarazioni di testimoni i quali si rifiutino di sottoporsi a controesame.

Il principio del contraddittorio, poi, non è assoluto: può subire deroghe, come sappiamo, in tre casi:

- 1) se c'è il **consenso** dell'imputato: pensiamo al patteggiamento, all'abbreviato, al decreto penale, o all'acquisizione di atti con il consenso delle parti;
- 2) se c'è una **accertata impossibilità oggettiva** (ad es.: morte del testimone); o
- 3) se c'è stata una **comprovata condotta illecita** (ad es.: il teste minacciato o subornato).

Vi è poi la presunzione di non colpevolezza, che ad esempio fa sì che, per Costituzione, le limitazioni della libertà personale in corso di giudizio subiscano pesanti restrizioni e limitazioni (cosa che non è sempre così nei sistemi inquisitori puri).

Quindi, come dicevo, la doverosa premessa da fare è che, entro certi limiti e sotto certi aspetti, l'opzione accusatorio/inquisitorio non è libera e totalmente indifferente, perché la nostra Costituzione pone dei vincoli quantomeno parziali.

In generale, va detto che né la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, né il Patto Internazionale sui diritti civili e politici, né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea indicano una espressa e unica preferenza per il sistema accusatorio o per quello inquisitorio. Però, **un po' come la nostra Costituzione italiana, pongono dei vincoli** e dei limiti generalmente ricondotti al paradigma trasversale del "giusto processo".

Il primo "atto" nel quale il nostro ordinamento ha dichiarato di optare, in via ovviamente tendenziale e generale, per il sistema accusatorio è **la legge delega n. 81/1987** che ha poi portato all'emanazione dell'attuale codice di procedura penale.

Infatti, all'art. 2 della legge delega possiamo leggere che, secondo la volontà del legislatore del 1987, il nostro codice di rito avrebbe dovuto "attuare nel processo penale i caratteri del sistema **accusatorio**".

Questo però non in via assoluta e inflessibile, tant'è che la norma della legge delega subito aggiunge: "... i caratteri del sistema accusatorio secondo i principi e i criteri che seguono". Si tratta di ben 105 criteri direttivi affidato al legislatore delegato, che plasmano e specificano meglio in che senso ed entro quali limiti il nostro sistema dovrebbe dirsi tendenzialmente accusatorio.

Come sappiamo, dopo l'introduzione del nostro codice, **ci sono state tre importanti sentenze della Corte Costituzionale del 1992 (la n. 24, la n. 255), che dichiararono addirittura illegittime alcune parti della legge delega al codice di procedura penale, e la n. 254 del 1992.** Inoltre varie riforme si sono susseguite, da quelle del 1999/2001 fino ad arrivare alla riforma Cartabia.

Oggi ovviamente non abbiamo il tempo di analizzare queste tre importanti sentenze della Consulta.

Ricordiamo solamente che, con le stesse, alcune scelte puramente accusatorie del Codice Vassalli vennero ammorbidite, sostanzialmente ammettendo la possibilità di recuperare i dibattimento alcuni atti di indagine che, invece, da Codice apparivano inutilizzabili.

La cosa singolare è che nel frattempo Vassalli, da ministro della giustizia, era diventato giudice della corte costituzionale, quindi queste sentenze le “scrisse” in qualche modo anche lui, secondo alcuni facendo alcuni passi indietro su alcuni punti del codice appena varato.

In particolare:

La sentenza n. 24 del 1992 dichiarò:

- la illegittimità dell'art. 195, quarto comma, del codice di procedura penale, "**nella parte in cui vieta agli ufficiali ed agli agenti di polizia giudiziaria di deporre, in caso di irreperibilità del testimone, sul contenuto delle dichiarazioni da questi acquisite**";
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, n. 31, secondo periodo, della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), nella parte in cui vieta l'utilizzazione agli effetti del giudizio, attraverso testimonianza della stessa polizia giudiziaria, delle dichiarazioni ad essa rese da testimoni.

La sentenza n. 254 del 1992 dichiarò:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 513, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice, sentite le parti, dispone **la lettura dei verbali delle dichiarazioni di cui al primo comma del medesimo articolo rese dalle persone indicate nell'art. 210, qualora queste si avvalgano della facoltà di non rispondere.**

La sentenza n. 255 del 1992 dichiarò:

- illegittimo il comma 3° dell'art. 500 del codice di procedura penale, nella parte in cui **preclude al giudice di valutare, al fine dell'accertamento dei fatti, le dichiarazioni rese dai testi al pubblico ministero e delle quali si è data lettura per le contestazioni**;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 500, quarto comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede **l'acquisizione nel fascicolo per il dibattimento, se sono state utilizzate per le contestazioni previste dai commi primo e secondo, delle dichiarazioni precedentemente rese dal testimone e contenute nel fascicolo del pubblico ministero.**

La **riforma Cartabia**, come sappiamo, ha in qualche misura inciso sui rapporti tra funzione requirente e funzione giudicante, affidando al giudice (soprattutto al giudice per le indagini preliminari, ma non solo) alcuni poteri di controllo sull'operato del Pubblico Ministero che, in qualche modo, potrebbero incidere sugli equilibri tra “anima accusatoria” e “anima inquisitoria” del nostro codice di rito.

Si tratta delle famose “**finestre di giurisdizione**”. Poi si tratta di vedere se sono finestre di controllo realmente aperte sulle indagini e sul loro svolgimento, o sono mere opere di *maquillage*.

Poi vedremo meglio le novità della Cartabia.

Io credo, come dicevo, che la contrapposizione accusatorio e inquisitorio non vada esagerata o esacerbata. Credo che, come in molte cose, un sistema misto sia quello più ragionevole e opportuno.

La base di partenza è che un sistema processuale, sia esso accusatorio o inquisitorio, deve avere comunque dei **principi fondamentali di garanzia** che consentano all'accusato di potersi difendere: il vero *trait d'union* è il diritto di difesa, che è inviolabile e sacrosanto in ogni sistema giuridico “civile”, sia esso accusatorio o inquisitorio.

Ma fin qui rimaniamo a livello di affermazioni di principio.

E allora, il punto nodale più specifico e concreto della dialettica tra accusatorio e inquisitorio, tolti alcuni temi collaterali e “di nicchia”, è sostanzialmente quello dei **rapporti tra fase di indagine e giudizio; più in generale, i rapporti tra la funzione e i poteri inquisitori del Pubblico Ministero e la funzione e i poteri del giudice terzo e imparziale.**

Quando entrò in vigore il nuovo codice di procedura penale, illustri processualisti come Chiavario e Siracusano sottolinearono questo aspetto che mi sembra molto rilevante:

1) nel **sistema inquisitorio**, le indagini non servono solo a supportare l'esercizio dell'azione penale, ma costituiscono già piena prova del fatto;

2) nel **sistema misto**, quale era quello del codice Rocco prima del codice Vassalli (dopo le importanti riforme del 1955 e del 1971, e alcune sentenze della Consulta: Cfr. Corte cost., n. 86 del 1968 e n. 148 del 1969; Corte cost., n. 190 del 1970, nonché Corte cost., n. 63 e n. 64 del 1972), **la prova si forma già nella fase dell'istruzione**

L'istruzione sommaria, per i reati meno gravi, era svolta direttamente dal Pubblico Ministero e costituiva già piena prova.

Per i reati più gravi, invece, **l'istruzione formale** era svolta dal giudice istruttore, anche su impulso del PM. Pensiamo che all'istruzione formale svolta dal giudice istruttore presenziava il PM come parte, ma non la difesa... Cose oggi davvero impensabili.

A quel punto, le prove assunte nel dibattimento dovevano confrontarsi con le prove già assunte nella fase istruttoria precedente. Qualcuno ha icasticamente detto che, nel codice Rocco, il dibattimento di primo grado funzionava già quasi come un primo grado di impugnazione, perché le prove erano già state raccolte da PM e giudice istruttore, quindi c'era già una sorta di pre-giudicato, di pre-giudizio;

3) nel sistema accusatorio, invece, si verifica una netta distinzione e separazione di fasi e di funzioni giudiziarie: le indagini del Pubblico Ministero servono solo a supportare e fondare l'esercizio dell'azione penale e la formulazione del capo di imputazione; la piena prova si forma solo successivamente, in dibattimento.

Quindi non è più lo stesso soggetto che delimita l'oggetto del processo e poi raccoglie le prove: il PM delimita e individua l'accusa; il giudice raccoglie le prove e poi emette la decisione.

Questo perché i sostenitori del sistema accusatorio ritengono che il soggetto che individua e delimita l'accusa non è più terzo e imparziale, perché l'accusa è sua, l'ha costruita lui. E quindi non ha più la terzietà e l'indipendenza anche per raccogliere e formare la prova.

Diceva Delfino Siracusano: nel nuovo codice Vassalli, il contraddittorio non si cimenta con una prova già formata; la piena prova si forma per la prima volta nel contraddittorio.

"È un contraddittorio per la prova, non sulla prova". Un contraddittorio PER raccogliere la prova, non il contraddittorio SU una prova già raccolta.

Francesco Carnelutti, già nel 1963, nel redigere la bozza di un possibile nuovo Codice (bozza poi accantonata) aveva delineato questo nuovo modello, in polemica con quello allora vigente, dicendo che era necessario passare dall'idea di una istruzione, all'idea di una inchiesta preliminare (oggi diremmo, indagine preliminare).

Cfr. F. Carnelutti, *Verso la riforma del processo penale*, Napoli 1963, 18, dove si individua la funzione dell'inchiesta preliminare, «non tanto istruttoria quanto preparatoria, in quanto serve a fornire gli elementi non già per condannare o prosciogliere, sibbene per decidere se debba o non debba procedersi al dibattimento».

Su una cosa credo che siamo tutti tendenzialmente d'accordo: la scissione generale (salvo le particolarità del caso) tra fase di indagine e giudizio vero e proprio è insuperabile e ineludibile.

Non è pensabile concentrare tutto il procedimento nelle indagini, o tutto il procedimento nel giudizio.

Concentrare tutto nelle indagini significherebbe, ad esempio, dire che i carabinieri o il pubblico ministero non possono sentire una persona informata sui fatti, senza la presenza del difensore e dell'imputato. Nessuno di noi penso possa razionalmente pensare che si possa rinunciare ad un segmento del procedimento segreto e in parte privo del contraddittorio.

Quindi: ridurre tutto il procedimento alla fase delle indagini, estendendo alle indagini tutti i principi del contraddittorio e della pubblicità tipici del giudizio, sarebbe palesemente non percorribile.

Ma anche la soluzione opposta, io credo, sarebbe assurda: significherebbe fare "subito" un processo pubblico, orale, dibattimentale, nel contraddittorio fra le parti, senza prima avere minimamente verificato, tramite la fase investigativa, quale sia il perimetro dell'accusa, quale la sua potenziale fondatezza, quali i possibili elementi di prova a carico di una persona.

Qui la Corte Costituzionale nella celebre sentenza n. 88/1991 – quella sull'art. 125 disp. att. c.p.p. – ebbe a precisare che *"il dovere di completezza funge da argine contro eventuali prassi di esercizio "apparente" dell'azione penale, che, avviando la verifica giurisdizionale sulla base di indagini troppo superficiali, lacunose o monche, si risolverebbero in un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale"*.

Questi due esempi opposti, io credo, dimostrano che il procedimento penale, accusatorio o inquisitorio che sia, deve sempre necessariamente sdoppiarsi in una fase preliminare (di raccolta di un'ipotesi accusatoria e dei relativi elementi di prova in senso lato) e una fase di giudizio vero e proprio.

Il punto è **quanto "permeabili" possano o debbano essere queste fasi**.

Oggi, ad esempio, con riferimento alla **prova dichiarativa**, quale è lo stato dell'arte?

Le sommarie informazioni rese in fase di indagine non costituiscono, tendenzialmente, prova dibattimentale, salvo casi eccezionali (come sappiamo, il consenso all'acquisizione; l'impossibilità alla ripetizione e tutto il sistema delle letture, etc.).

Però le SIT possono essere "recuperate" al fascicolo per il dibattimento tramite le contestazioni, ma al solo fine di verificare l'attendibilità del testimone. Ci sono dei limiti: le SIT non sono piena prova.

Infatti, l'art. 500 c.p.p. ci dice che "*Tale facoltà può essere esercitata solo se sui fatti o sulle circostanze da contestare il testimone abbia già deposto*" e "*Le dichiarazioni lette per la contestazione possono essere valutate [solo: aggiungo io] ai fini della credibilità del teste.*"

Un possibile (ma molto discutibile) sistema alternativo, simile al codice Rocco oggi abrogato, sempre ibrido accusatorio/inquisitorio, potrebbe essere il seguente: i verbali di SIT entrano sempre *ipso iure* nel fascicolo per il dibattimento, ma rimane fermo il diritto delle parti di esaminare e contro-esaminare il testimone con le forme ordinarie.

Questo talvolta avviene nella prassi, per rendere più agile e snello l'esame e il controesame. Ad esempio, la difesa presta il consenso ad acquisire il verbale di SIT ma riservandosi di fare alcune domande al teste.

Volendo, con una ipotetica riforma legislativa, si potrebbe statuire: il verbale di SIT viene acquisito comunque al fascicolo, anche senza l'espresso consenso della difesa, ma quest'ultima ha sempre il diritto fare altre domande anche ulteriori, di fare contestazioni etc.

Io credo che però potrebbero esserci delle criticità: **anzitutto, i verbali di sommarie informazioni sono perlopiù redatti in forma riassuntiva, a volte persino a penna (v. Spisal, polizia locale...), perlopiù dalla Polizia Giudiziaria, con modalità non sempre impeccabili...**

Quindi mi chiedo: un giudice del dibattimento che abbia la possibilità di leggere integralmente il fascicolo di indagine, formato in questo modo, è ancora del tutto terzo e imparziale? Oppure, quando poi raccoglie la prova (ad es., la testimonianza) in dibattimento, si è già in qualche modo formato un'idea, una precomprensione o persino un pregiudizio? Precomprensione, ripeto, formata su verbali di sommarie informazioni non sempre così perfetti e impeccabili, quanto alle modalità di raccolta delle dichiarazioni e di verbalizzazione delle stesse.

Si dovrebbe allora eventualmente rinforzare e irrigidire le modalità di documentazione di queste SIT, ad es. registrandole o videoregistrandole... la riforma Cartabia fa un timido passo avanti in questa direzione.

Vi chiedo: questo nuovo modello ibrido sarebbe, a vostro parere, condivisibile? Auspicabile? Potrebbero, in effetti, crearsi delle distorsioni.

Inoltre, il verbale di SIT dovrebbe essere prodotto dal PM fin dalla prima udienza (come avviene nella udienza predibattimentale, ad esempio)? Così che il giudice farebbe tutto il processo sapendo già tutto? Oppure dovrebbe essere acquisito di volta in volta, in concomitanza con la testimonianza dibattimentale?

Acquisire il verbale di SIT – pur con il diritto al contro esame – potrebbe a Vostro giudizio creare delle distorsioni?

Inoltre, se c'è qualche discrasia tra le SIT e le dichiarazioni dibattimentali, a quale versione dei fatti bisognerebbe dare più credito?

Le SIT verrebbero acquisite sempre e solo per valutare la credibilità, oppure farebbero piena prova al pari della testimonianza orale?

Passiamo ad un altro aspetto nodale: i poteri officiosi del giudice relativi alla possibilità di verificare la correttezza dell'imputazione (pensiamo all'art. 423 post Cartabia) e i poteri di integrazione probatoria (pensiamo all'acquisizione di prove d'ufficio in udienza preliminare da parte del GUP ex artt. 421-bis e 422 c.p.p., in sede di rito abbreviato ex art. 441 co. 5 c.p.p., in dibattimento ex art. 507 c.p.p. o nel corso del giudizio d'appello).

Art. 421-bis c.p.p. (Ordinanza per l'integrazione delle indagini).

1. Quando non provvede a norma del comma 4 dell'articolo 421, il giudice, se le indagini preliminari sono incomplete, indica le ulteriori indagini, fissando il termine per il loro compimento e la data della nuova udienza preliminare. Del provvedimento è data comunicazione al procuratore generale presso la corte d'appello.

Art. 422 c.p.p. (Attività di integrazione probatoria del giudice)

1. Quando non provvede a norma del comma 4 dell'articolo 421, ovvero a norma dell'articolo 421-bis, il giudice può disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove delle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere.

Art. 441 c.p.p. (Svolgimento del giudizio abbreviato)

5. Quando il giudice ritiene di non poter decidere allo stato degli atti assume, anche d'ufficio, gli elementi necessari ai fini della decisione. Resta salva in tale caso l'applicabilità dell'articolo 423.

Art. 506 c.p.p. (Poteri del presidente in ordine all'esame dei testimoni e delle parti private)

1. Il presidente, anche su richiesta di altro componente del collegio, in base ai risultati delle prove assunte nel dibattimento a iniziativa delle parti o a seguito delle letture disposte a norma degli articoli [511](#), [512](#) e [513](#), può indicare alle parti temi di prova nuovi o più ampi, utili per la completezza dell'[esame](#).

2. Il presidente, anche su richiesta di altro componente del collegio, può rivolgere domande ai testimoni, ai periti, ai consulenti tecnici, alle persone indicate nell'articolo [210](#) ed alle parti già esaminate, solo dopo l'esame e il controesame. Resta salvo il diritto delle parti di concludere l'esame secondo l'ordine indicato negli articoli [498](#), commi 1 e 2, e [503](#), comma 2.

Art. 507 c.p.p. (Ammissione di nuove prove)

1. Terminata l'acquisizione delle prove, il giudice, se risulta assolutamente necessario, può disporre anche di ufficio l'assunzione di nuovi mezzi di prove.

1-bis. Il giudice può disporre a norma del comma 1 anche l'assunzione di mezzi di prova relativi agli atti acquisiti al fascicolo per il dibattimento a norma degli articoli 431, comma 2, e 493, comma 3.

Art. 603 c.p.p. (Rinnovazione dell'istruzione dibattimentale)

3. La rinnovazione dell'istruzione dibattimentale è disposta di ufficio se il giudice la ritiene assolutamente necessaria.

Come sappiamo, si tratta di parentesi per così dire “inquisitorie” all’interno di un sistema tendenzialmente accusatorio.

Mi chiedo: in occasione dell’esercizio di tali poteri ufficiosi di integrazione istruttoria e probatoria, possono crearsi delle distorsioni?

Ad esempio: nel corso del giudizio abbreviato, il Pubblico Ministero chiede al giudice di riconvocare un testimone già sentito a SIT, per chiedere alcuni chiarimenti anche alla luce delle indagini difensive svolte dalla difesa. Mi chiedo: accogliendo questa richiesta, il giudice si mostrerebbe davvero terzo e imparziale?

Poniamo che le indagini difensive abbiano instillato un ragionevole dubbio. Se il giudice riconvoca il teste d’ufficio, sembra quasi dire implicitamente: abbiamo un dubbio, ma invece di assolvere l’imputato voglio prima “scavare”...

Cosa ne pensate? Credete davvero che un giudice che intervenga direttamente sul testo della imputazione o che acquisisca d'ufficio nuove prove è ancora totalmente terzo e imparziale? Oppure, di contro, è un giudice che si sta già indirizzando verso una certa direzione, verso una certa prospettiva a favore o contro l'imputato?

Facciamo un altro esempio **non più in abbreviato ma in dibattimento**: se due testimoni hanno reso due dichiarazioni che dovrebbero già condurre alla condanna o alla assoluzione dell'imputato. Se il giudice ne convoca un terzo ex art. 507 c.p.p., non sta in qualche modo "deviando" il corso naturale del processo.

Domanda finale e più estrema: è capitato a giudici di disporre un "507" per colmare una evidente e magari anche grossolana *defaillance* dell'accusa? O addirittura una lista testi del PM depositata tardivamente oppure, per altre ragioni, inammissibile? Vi sembra una cosa corretta? Può creare distorsioni in punto di parità delle armi e di equilibrio generale tra accusa, difesa e giudice?

La **riforma Cartabia**, come sappiamo, ha in qualche misura inciso sui rapporti tra funzione requirente e funzione giudicante, affidando al giudice (soprattutto al giudice per le indagini preliminari, ma non solo) alcuni poteri di controllo sull'operato del Pubblico Ministero che, in qualche modo, potrebbero incidere sugli equilibri tra "anima accusatoria" e "anima inquisitoria" del nostro codice di rito.

Abbiamo anzitutto **l'opposizione alla perquisizione non seguita da sequestro**.

Art. 252-bis (Opposizione al decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero)

1. Salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, contro il decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o eseguita possono proporre opposizione, sulla quale il giudice provvede a norma dell'articolo 127.
2. L'opposizione è proposta, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data di esecuzione del provvedimento o dalla diversa data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'avvenuta perquisizione.
3. Il giudice accoglie l'opposizione quando accerta che la perquisizione è stata disposta fuori dei casi previsti dalla legge.

Mi sembra una disposizione interessante dal punto di vista degli equilibri tra accusa e organo giudicante; e credo sia anche un esempio evidente delle criticità che possono derivare dalla modifica degli assetti esistenti.

La norma vorrebbe dare al giudice un potere di controllo sull'operato del Pubblico Ministero, anche nei casi in cui dalla perquisizione non sia derivato un sequestro e, dunque, non sia derivata alcuna compressione della proprietà privata e del patrimonio dell'indagato.

In questi casi, la compressione è solo per la *privacy*, per il domicilio e per altri interessi personali di natura non strettamente patrimoniale.

La disposizione sembra molto garantistica e sembra una "compressione" dei poteri inquisitori del pubblico ministero.

Il problema è però di equilibri processuali e cognitivi tra pubblico ministero e GIP: nel corso delle indagini preliminari, infatti, come ben sappiamo, il GIP è un giudice *ad acta*, che non conosce e non segue giorno per giorno le indagini, non ne conosce il contenuto.

Non è nemmeno chiaro se il Pubblico Ministero debba trasmettere al GIP alcuni o tutti gli atti di indagine, a supporto della perquisizione; il meccanismo somiglia all'istituto della proroga del termine per le indagini preliminari, il quale non a caso si presta spesso a provvedimenti stereotipati e astratti, perché il GIP non è al corrente del contenuto delle indagini.

Ma come sappiamo, la riforma Cartabia ha introdotto altri istituti di "controllo" sull'operato del Pubblico Ministero.

Parlo, ad esempio, della retrodatazione della notizia di reato e del controllo sulla correttezza della imputazione in sede di udienza preliminare.

Ma pensiamo ancora ai nuovi artt. 291 e 292 c.p.p. sull'obbligo per il GIP di effettuare l'interrogatorio dell'indagato PRIMA di emettere l'eventuale ordinanza cautelare.

Ovviamente in questa sede non potrò esaminare a fondo questi nuovi istituti. Ma in che direzione sta andando il nostro sistema con queste nuove disposizioni processuali? Vi è il tentativo di spostare l'asse del procedimento, fin dalle indagini preliminari, dall'organo inquisitorio all'organo giudicante, ma con una serie di aporie e di criticità che derivano dalla natura stessa dei due organi, dalla loro rispettiva funzione e dal loro connotato *modus operandi*.

Pensiamo alla retrodatazione della notizia di reato.

Nel caso dell'art. 335-ter c.p.p., il GIP può retrodatarla in occasione del compimento di un atto: pensiamo all'eventuale richiesta di misura cautelare, di incidente probatorio etc. In questo caso, il GIP ha una qualche cognizione del fascicolo di indagine.

Ma il seguente art. 335-quater c.p.p. dice che l'indagato può sempre chiedere al GIP la retrodatazione. **Il punto anche qui è: sulla base di quali atti e di quali informazioni?** Siamo nel pieno delle indagini preliminari, potremmo essere persino all'inizio delle indagini, che devono ancora in qualche modo "assestarsi" e cristallizzarsi. Quali atti invierà il PM per "difendere" la propria iscrizione a mod. 21? Che conoscenza ha o può avere il GIP di questi atti? Che ruolo ha la difesa in queste valutazioni?

Il *vulnus* è anche, in qualche modo, per la difesa, perché c'è un termine di decadenza molto stringente di **20 giorni** dal momento in cui l'indagato "ha avuto facoltà di prendere conoscenza degli atti che dimostrano il ritardo nell'iscrizione".

La disposizione appare fumosa, anche perché fa decorrere il termine decadenziale di 20 giorni non da una conoscenza effettiva, bensì **da una conoscenza meramente potenziale**: pensiamo a un deposito di atti in segreteria, dopo il quale la difesa, però, non prenda effettivamente visione o non estraiga copia del fascicolo.

Credo che l'art. 335-quater sia l'esempio delle aporie e delle criticità che possono derivare nei casi in cui il legislatore intenda "spostare" gli equilibri tra inquisitorio e accusatorio.

Prova ne è la sola formulazione letterale dell'art. 335-quater: **una procedura assolutamente complessa, a tratti farraginoso**, in cui il legislatore sembra voler disciplinare minuziosamente tutti i passaggi, creando da un lato un iter procedurale troppo burocratizzato, e dall'altro lato lasciando nell'ombra alcuni aspetti sostanziali sugli effettivi poteri di valutazione.

"La retrodatazione è disposta dal giudice quando il ritardo è inequivocabile e non è giustificato": non è chiaro se questa "non giustificazione" o "non giustificatezza" richieda una qualche negligenza soggettiva da parte del magistrato inquirente. Una specie di colpa processuale da valutarsi ex ante e in concreto.

O se invece sia una sorta di **"responsabilità oggettiva"**: e quindi il giudice dovrebbe retrodatare la notizia di reato **"a base totale"**, valutando *ex post* tutti gli elementi oggettivi conosciuti o anche solo conoscibili dal pubblico ministero. In questo caso, mi pare, l'ingerenza del giudice sulla funzione inquirente sarebbe ancora più incisiva.

Abbiamo parlato della **retrodatazione dell'iscrizione a mod. 21.**

Ma la riforma Cartabia ha introdotto analoghi poteri in capo al giudice, qualora il Pubblico Ministero non abbia ancora emesso avviso di chiusura indagini ex art 415-bis. Le criticità sono analoghe.

Pensiamo ancora al nuovo art. 423, comma 1-bis, c.p.p. sul **controllo della correttezza della imputazione da parte del GUP**

“1-bis. Se rileva che il fatto, le circostanze aggravanti e quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza non sono indicati nell'imputazione in termini corrispondenti a quanto emerge dagli atti o che la definizione giuridica non è corretta, il giudice invita il pubblico ministero a operare le necessarie modificazioni”.

Mi chiedo e vi chiedo: che ruolo ha o può avere davvero il GUP nella verifica della correttezza formale dell'imputazione? Ovviamente parliamo solo, in questa fase, di una correttezza formale e astratta, nel senso che il GUP non ha ancora verificato se il fatto materiale sussiste davvero, se l'imputato lo ha commesso, se lo ha commesso con dolo con colpa. Quindi **il GUP ha davvero la possibilità di valutare la correttezza della imputazione in questa fase?**

Seconda domanda: un GUP che valuti la correttezza della imputazione, seppur solo in via astratta, **è ancora un giudice completamente terzo e imparziale?** Oppure, prendendo posizione in merito a tale aspetto, già prende in qualche modo posizione rispetto all'accusa.

Se il GUP ordina al PM una certa modifica dell'imputazione, a mio parere, già entra in qualche modo nel merito della stessa. Non è sempre facile, infatti, distinguere piano astratto e piano concreto, fattispecie astratta da caso concreto.

Poniamo, **poi, che la difesa inviti il giudice ad esercitare questo potere, ad esempio ordinando al PM di trasformare l'accusa da bancarotta per distrazione a bancarotta preferenziale**. E poniamo che il GUP rigetti questa richiesta dalla difesa, dicendo che è corretta la qualificazione come distrattiva. In questo modo, il GUP non si è in qualche modo già espresso rispetto al contenuto dell'accusa?

Un altro punto della riforma Cartabia che potrebbe essere interpretato come il tentativo di spostare il baricentro dell'accusatorio all'inquisitorio è quello del nuovo criterio di giudizio di archiviazione e anche del GUP, che come sappiamo è la **“ragionevole previsione di condanna”**.

Qualcuno ha detto: prima, le indagini servivano solamente a stabilire se sussistesse un'accusa *idonea ad essere sostenuta in giudizio*. Questo è il cardine dello stile accusatorio: le indagini non servono a raccogliere prove di colpevolezza, ma elementi per sostenere un'accusa in giudizio.

Se oggi, invece, il criterio di archiviazione e il criterio usato dal GUP nell'udienza preliminare è la "*ragionevole previsione di condanna*", sembra quasi che alle indagini venga assegnata una funzione più ampia e più pregnante: **non solo raccogliere elementi per sostenere l'accusa in giudizio, ma raccogliere già elementi di prova capaci di suffragare una ragionevole condanna** (P. Ferrua, *Processo accusatorio e riforma dell'ordinamento giudiziario: in ricordo dell'avv. Vittorio Chiusano*, in GP, 4/2023).

Cfr. il parere C.S.M. 19/PP/2020 d.d.l. AC n. 2435 del 29.7.2021 sul testo della riforma del Cpp presentato dal Governo, parere nel quale si arriva ad asserire che «il criterio della ragionevole previsione di condanna sembra assimilare la soglia probatoria cui il pubblico ministero deve improntare la propria valutazione prognostica a quella del giudice che può pronunciare una sentenza solo se l'imputato risulti colpevole del reato contestatogli oltre ogni ragionevole dubbio».