

RIVISTA DI DIRITTO CIVILE

FONDATA E DIRETTA DA
WALTER BIGIAVI E **ALBERTO TRABUCCHI**
(1955-1968) *(1955-1998)*

COMITATO DI DIREZIONE

C. MASSIMO BIANCA - FRANCESCO D. BUSNELLI
GIORGIO CIAN - ANTONIO GAMBARO
NATALINO IRTI - GIUSEPPE B. PORTALE
ANDREA PROTO PISANI - PIETRO RESCIGNO
RODOLFO SACCO - VINCENZO SCALISI
PIERO SCHLESINGER - PAOLO SPADA - VINCENZO VARANO

E

GUIDO CALABRESI - ERIK JAYME
DENIS MAZEAUD - ÁNGEL ROJO FERNÁNDEZ-RIO

Settembre-Ottobre
2016

edicolaprofessionale.com/RDC



Wolters Kluwer

DOLORES FREDA

Ricercatrice nell'Università "Federico II" di Napoli

IL MITO RICORRENTE DEL GIUDICE DI PACE:
DAL *JUSTICE OF THE PEACE* INGLESE
AL CONCILIATORE POST-UNITARIO

SOMMARIO: 1. Il giudice di pace nell'esperienza inglese. – 2. La recezione del modello francese nel Regno d'Italia e nel Regno di Napoli. – 3. Da giudice di pace a conciliatore: l'ordinamento post-unitario.

1. – La figura del giudice di pace in Inghilterra ha origini medievali: già a partire dalla fine del XII secolo furono affidati ai *custodes pacis* compiti amministrativi e di polizia al fine di coadiuvare gli sceriffi delle contee nel mantenimento dell'ordine e della sicurezza – la c.d. *king's peace*, la quale si intendeva violata ogni qualvolta veniva commesso un reato che, turbando l'ordine pubblico, offendeva la dignità del sovrano quale tutore della pace del Regno. I *custodes pacis* erano investiti di poteri di cattura e rilascio, talora su cauzione, dei soggetti che avessero attentato alla sicurezza e all'ordine della contea: proprio questi poteri, presupponendo una funzione di accertamento della pericolosità dei soggetti, comportarono un ampliamento nel tempo dell'attività di indagine e repressione che, già prima dell'emanazione dei *Marion Statutes*, avrebbe favorito il passaggio dei *custodes pacis* dalla sfera di "polizia" a quella più propriamente giudiziaria. La decadenza, tra XIII e XIV secolo, delle corti locali medievali – le *Hundred Courts* presiedute dallo sceriffo da un lato, le *Courts Leet* tenute in via di privilegio dai signori locali dall'altro –, le quali si occupavano della repressione dei reati penali minori, fu poi determinante nel passaggio di attribuzioni giurisdizionali ai giudici di pace: già a partire dal 1327 una serie di norme statutarie ne ampliò e precisò i compiti giudiziari finché, nel 1361, la qualifica di *Justices de la Pees*, già in uso nella prassi almeno a partire dagli anni '40 del secolo, venne ufficializzata.

Ma è a seguito dell'assegnazione da parte della legislazione statutaria di una specifica competenza in materia di disciplina del lavoro che il giudice di pace assunse le sue caratteristiche precipue. Dopo l'epidemia di peste (la c.d. *black death*) che, tra il 1348 e il 1349, decimò la popolazione del Regno, diversi statuti furono emanati allo scopo di regolamentare

il mercato del lavoro. Al fine di dare attuazione alle nuove disposizioni e, nel contempo, garantirne l'osservanza, fu istituita la figura dei *Justices of Labourers*, le cui funzioni venivano generalmente svolte dai giudici di pace. E, proprio in funzione di tale attività di controllo sul lavoro salariato, uno statuto del 1351 sancì l'obbligo per tali magistrati di riunirsi e tenere udienza quattro volte l'anno, dando vita, in tal modo, alle c.d. *Quarter Sessions Courts*, destinate a rimanere in funzione fino al 1971. Tale previsione normativa, unita alla contemporanea decadenza della figura dello sceriffo, implicò l'assegnazione ai giudici di pace di poteri giurisdizionali in ordine alla punizione dei reati minori, i quali vennero in tal modo sottratti alla competenza delle *Assizes Courts* dei giudici regi itineranti che, a cadenza semestrale, lasciavano le corti centrali londinesi per rendere giustizia nelle diverse contee del Regno lungo sei circuiti prestabiliti. Una volta istituzionalizzate le *Quarter Sessions Courts*, la competenza per materia dei giudici di pace andò sempre più estendendosi, fino a comprendere, grazie a una disposizione contenuta in uno statuto del 1360, i reati gravi (*felonies*) commessi nella contea, i quali richiedevano un'accusa formale (*indictment*) in nome del sovrano e un "rinvio a giudizio" (*presentment*) conseguente a un'istruzione preliminare da parte di una *grand jury* locale, o una denuncia privata (*appeal of felony*) da parte della persona offesa, reati sui quali erano state fino ad allora competenti esclusivamente le *Assizes Courts* (a queste ultime sarebbe poi stata assegnata, a partire dal 1590, probabilmente in ragione della preparazione tecnica dei loro giudici, una competenza esclusiva per i reati più gravi e i delitti capitali).

La carica di giudice di pace era ricoperta da membri della *gentry*, l'aristocrazia terriera e la piccola nobiltà locale, scelti all'interno di liste approntate annualmente da apposite commissioni regie. Si trattava di soggetti privi di educazione giuridica e che esercitavano la loro attività in via onoraria e senza percepire alcun compenso. Le liste dei soggetti papabili dovevano però comprendere, in virtù di una *quorum clause* introdotta nel 1343 – clausola destinata a divenire, già nel XVII secolo, poco più che una vuota formula –, un certo numero di esperti di diritto («sages et apries de la leye»), alcuni dei quali, a seconda dei casi in questione, erano tenuti a prendere parte alle sessioni giudiziarie al fine della validità dei processi stessi. Nel 1496 ai giudici di pace fu attribuita anche la c.d. *summary jurisdiction*, ovvero il potere di giudicare sommariamente – individualmente o in numero di due o tre, a seconda dei casi – anche al di fuori delle quattro sessioni trimestrali, senza l'intervento della giuria e prescindendo dal rispetto di forme rigide, i reati minori (le *petty* o *summary offences*) previsti dalla legge. Le decisioni prese nell'ambito dell'esercizio dei poteri

giurisdizionali sommarî dei giudici di pace potevano poi essere impugnate innanzi alle *Quarter Sessions Courts*. Le sessioni giudiziarie sommarie, chiamate, a partire dall'inizio del XIX secolo, *Petty Sessions* proprio per rimarcarne la diversità rispetto alle formali *Quarter Sessions*, erano destinate ad avere grande successo grazie ai bassi costi della giustizia, al funzionamento spedito e alla capacità di perseguire anche fini non strettamente giurisdizionali, andando a costituire le basi dell'attuale sistema delle *Magistrates' Courts*.

Ma le competenze dei giudici di pace non concernevano soltanto l'esercizio della giurisdizione penale locale: a partire dal XVI secolo furono affidati a tali magistrati ulteriori incombenze di carattere amministrativo, quali la custodia e il mantenimento delle strade e dei ponti, la preservazione dei fiumi, il rilascio delle licenze per l'apertura di locali e locande, l'applicazione della legislazione sui poveri (le *Poor Laws*), attribuzioni che rafforzarono, istituzionalizzandola, la funzione di raccordo da essi svolta tra giurisdizione penale e controllo sociale del territorio, facendone il fulcro del governo locale. E proprio al fine di controllo sociale, di fronte al proliferare di ladri, vagabondi e lavoratori saltuari che destavano allarme nel Regno, i *Marion Statutes* (1554 e 1555), i quali costituirono il più incisivo tentativo di rendere efficiente la giurisdizione locale, investirono i giudici di pace di nuovi compiti, tanto di polizia – compiti che avrebbero mantenuto fino alla nascita di una polizia di professione tra XVIII e XIX secolo – che istruttori: fare indagini e procedere all'istruzione preliminare relativamente ai reati più gravi, decidere se “archiviare” i casi o rinviare gli imputati a giudizio innanzi alla corte penale superiore, concedere la libertà su cauzione o imprigionare i soggetti inquisiti in attesa del processo («to bail or to jail»). In particolare, il primo dei due statuti, il *Bail Statute*, fissò dettagliatamente le modalità, le forme e i tempi degli interrogatori e delle decisioni sulla cattura, disciplinò gli obblighi di verbalizzazione, stabilì i casi d'intervento di due giudici di pace (ad esempio, per la concessione della libertà provvisoria) al fine di limitare abusi e collusioni. Il secondo statuto, il *Committal Statute*, regolamentò più ampiamente l'attività istruttoria dei magistrati, stabilendo ulteriori vincoli in ordine alla redazione del *dossier* e individuando gli strumenti atti a garantire la comparizione delle parti in giudizio.

La materia dei giudici di pace ha trovato una sua prima organica regolamentazione nel 1848, sebbene una pluralità di atti legislativi sia successivamente intervenuta a disciplinare ulteriormente le funzioni, le competenze e le attribuzioni di tali magistrati: i *Magistrates' Courts Acts* del 1952, 1956, 1957, 1978 e 1980; i *Criminal Justice Acts* del 1967 e 1972;

i *Criminal Law Acts* del 1967 e 1977; i *Justices of the Peace Acts* del 1906, 1949 e 1997; e i *Courts and Legal Services Acts* del 1990. Alla luce di tali interventi normativi, gli odierni giudici di pace non sono considerati giudici veri e propri, ma *magistrates* dotati di attribuzioni giudiziarie qualitativamente modeste, ma non quantitativamente (oggi il 95% dei processi penali di prima istanza si svolge innanzi ad essi), esercitate nell'ambito delle *Magistrates' Courts*. Tali corti locali amministrano la giustizia penale minore, sebbene abbiano una limitata competenza anche in materia civile (soprattutto per quanto riguarda il diritto di famiglia: adozioni, affiliazioni, liti coniugali, tutela dei minori) e amministrativa. Esse sono anche denominate *Petty Sessions* (o *Courts of summary jurisdiction*) in quanto si avvalgono di una procedura estremamente semplificata, sommaria, la quale esclude il ricorso alla giuria. Le *Magistrates' Courts* sono composte da *lay magistrates* e *stipendiary magistrates*: i primi sono soggetti laici in possesso di una certa esperienza giudiziaria, investiti dei poteri giurisdizionali a mezzo di un apposito mandato della Corona (*commission of the peace*), emesso dal Lord Cancelliere su indicazione di comitati consultivi locali sparsi in tutte le contee del Paese. Essi – oggi in numero di circa trentamila – prestano servizio senza percepire alcun compenso ulteriore rispetto al rimborso delle spese. I secondi sono professionisti scelti tra gli avvocati (sia *barristers* che *solicitors*) in possesso di almeno sette anni di esperienza professionale, nominati anch'essi dalla Corona su raccomandazione del Lord Cancelliere, i quali svolgono la propria attività a tempo pieno e ricevendo uno stipendio fisso. Questi ultimi si concentrano a Londra e nelle altre aree metropolitane inglesi, grandi centri dove lo spirito della comunità è meno radicato e dove maggiori sono le tensioni e la criminalità. A seguito dell'emanazione del *Justice of the Peace Act* del 1906 è stata abolita la «property qualification» richiesta fino ad allora, per cui l'unico requisito oggi previsto per la nomina a giudice di pace è la «residenza per lungo tempo nella comunità e una fama di dedizione agli interessi dei suoi abitanti» (art. 10).

Le *Magistrates' Courts*, oltre a essere competenti a giudicare in materia penale, possono svolgere anche una mera attività di *preliminary investigation*, cioè un'attività istruttoria e di preparazione dei casi per le corti superiori. Avverso le pronunzie delle *Magistrates' Courts* è possibile proporre appello in via ordinaria alla *Crown Court*, e in via straordinaria alla *Queen's Bench Division* o alla *Family Division* della *Supreme Court of Judicature*. Nonostante le critiche di recente ricevute dai giudici di pace inglesi in omaggio alla necessità di specializzazione tecnica che il mondo moderno richiederebbe, l'enorme mole di lavoro da essi risparmiato alle

corti ordinarie, la gratuità dell'ufficio, la maggiore rapidità, informalità ed economicità del procedimento, l'indipendenza, la capacità e l'integrità con cui i giudici laici svolgono il loro compito, il prezioso contributo di esperienza e senso comune da essi apportato nell'esercizio della giurisdizione, uniti alla funzione educativa di una più diffusa partecipazione alla vita della giustizia, rendono tali magistrati non soltanto gli interpreti dei valori maggiormente radicati nella società ma, soprattutto, l'efficiente ed insostituibile organo della giustizia locale inglese⁽¹⁾.

2. – L'introduzione del giudice di pace in Francia costituì uno dei frutti dell'ideologia della Rivoluzione: fu la legge rivoluzionaria del 16-24 agosto 1790 a sancire, in risposta alle accese critiche e alle rivendicazioni espresse nei *Cahiers de doléances* – i quali lamentavano la proliferazione e la diversità delle giurisdizioni, la lentezza e gli elevati costi della giustizia, le iniquità della procedura penale e gli abusi perpetrati ai danni del popolo – l'istituzione del *Juge de paix*. La riforma giudiziaria fu discussa dalla Costituente, che sancì, oltre all'abolizione delle giurisdizioni signorili e dei privilegi di giurisdizione, l'introduzione della figura del giudice di pace sull'esempio dei giudici pacificatori olandesi da un lato, dei giudici di pace inglesi dall'altro. Sulla scorta degli ideali illuministici della ragione e della fratellanza, in base ai quali i consociati avrebbero dovuto essere spinti a trovare spontaneamente e pacificamente la soluzione delle controversie tra essi insorte, la Costituente accolse la richiesta di alcuni *Cahiers*, già caldeggiata da Voltaire e dagli altri *philosophes*, di creare, nell'ambito della riorganizzazione della giustizia, un giudice di pace all'interno di ogni cantone.

(1) In argomento v.: J.H. BAKER, *An Introduction to English Legal History*, London 2002; Id., *Criminal Courts and Procedure at Common Law, 1550-1800*, in J.S. COCKBURN (a cura di), *Crime in England, 1550-1800*, London 1977; G. CRISCUOLI, *Introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Milano 2000; J.P. DAWSON, *A History of Lay Judges*, Harvard University Press 1960; A. HARDING, *Origins and Early History of the Keeper of the Peace*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 10 (1960); S. HARRIS, *Principii di diritto e procedura penale inglese*, Verona 1898; N. LANDAU, *The Justices of the Peace, 1679-1760*, Berkeley University Press 1984; J.H. LANGBEIN, *Prosecuting Crime in the Renaissance. England, Germany, France*, Harvard University Press 1974; S.F.C. MILSOM, *Historical Foundations of the Common Law*, London 1981; J.A. SHARPE, *Crime in Early Modern England, 1550-1750*, London-New York 1999; V. VARANO, *La giustizia laica in Inghilterra*, in *L'accesso alla giustizia e il giudice di pace negli ordinamenti europei*, Atti del convegno di studi tenuto a Folgaria nei giorni 11-12 gennaio 1992, Milano 1993. Riferimenti normativi: *Justices of the Peace Act*, 1906.

La giurisdizione dei *Juges de paix*, distinta da quella degli arbitri e dei giudici propriamente detti, fu presentata come una giurisdizione paterna, limitata alle cause minori, semplificata nelle forme e nella procedura e, dunque, rapida ed economica. Il giudice di pace non doveva essere un tecnico del diritto quanto, piuttosto, un soggetto di buon senso in grado, grazie alla stima e alla fiducia della comunità, e in ragione della conoscenza della propria circoscrizione e degli usi in essa vigenti, di conciliare le parti avverse, guidare gli umili nei meandri della procedura e, in tal modo, rendere accessibile la giustizia a tutti i cittadini svolgendo, nel contempo, una funzione pacificatrice. Per tale ragione fu previsto dalla legge del 1790 un tentativo preliminare di conciliazione obbligatorio tra le parti in lite (art. 1). Ma la legge attribuì ai giudici di pace, eletti dalle assemblee primarie per rimanere in funzione un biennio (a partire dal 1815, a seguito della spinta centralizzatrice ed autoritaria dell'Impero, sarebbero stati poi nominati direttamente dal Governo), oltre ai menzionati poteri di conciliazione, anche una giurisdizione contenziosa civile (cause mobiliari e personali, azioni per danni ai campi, spostamento di confini, riparazioni di case e fattorie, pagamento dei salari), insieme ad alcune prerogative in materia penale relative all'esercizio di funzioni di polizia municipale e correzionale (azioni per ingiurie, risse, vie di fatto). Le decisioni dei giudici di pace – la cui giurisdizione, consacrata dal *Code de procédure civile* del 1806, ne avrebbe diffuso e mediato i contenuti rimanendo in vita fino alla riforma del 1958 (soppressione dei giudici di pace e loro sostituzione da parte dei *Tribunaux d'instance*) – erano poi appellabili innanzi ai giudici distrettuali.

Il modello francese, pur discostandosi per molti aspetti dal *Justice of the Peace* inglese – la carica di *Juge de paix* non era affidata a proprietari terrieri bensì a comuni cittadini eletti dalla comunità, mentre i poteri giurisdizionali del magistrato, pur contemplando la materia penale, si concentravano soprattutto su quella civile e conciliatoria –, ne aveva conservato le funzioni di polizia locale e correzionale. Tale modello era destinato ad essere importato in area italiana, sia pure con alcuni adattamenti alla realtà locale, durante la dominazione francese, allorché Napoleone decise di estendere al Regno d'Italia, a mezzo dei decreti 13 e 17 giugno 1806, il *Code de procédure civile* promulgato in Francia. Nell'ambito del nuovo assetto dell'ordinamento giudiziario del Regno, il *Regolamento organico della giustizia civile e punitiva* prevedeva, infatti, l'istituzione della figura del giudice di pace, magistrato scelto dal re nell'ambito di liste costituite dai collegi elettorali, destinato a rimanere in carica per un triennio e retribuito dallo Stato al pari di ogni altro giudice. Posto alla base

della piramide dell'amministrazione giudiziaria, il giudice di pace era competente, nell'ambito di un circondario giurisdizionale (o cantone, entità costituita dall'aggregazione di più comuni), tanto in materia criminale e correzionale (o di polizia punitrice) che civile. Egli era inoltre tenuto ad esperire, salvo poche eccezioni, un tentativo di conciliazione obbligatorio tra le parti prima di ogni giudizio civile. Innanzi al giudice di pace aveva luogo un giudizio sommario – fondato sui criteri dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza –, privo delle forme della giurisdizione ordinaria e senza l'intervento di avvocati.

Il modello francese sarebbe stato importato anche a Napoli. Qui, già nel XVIII secolo, esisteva, grazie alla stratificazione di legislazioni di epoche precedenti, una pluralità di giudici minori-periferici dislocati in ogni località del Regno e subordinati alle Regie Udienze, i tribunali provinciali: i governatori (governatori regi nelle città appartenenti alla Corona, baronali nei feudi dipendenti dai baroni e comunali nelle città non infeudate), i giudici civili e, ancora, i più antichi bajuli o balivi, eletti dalle comunità locali allorché la loro nomina non fosse riservata ai baroni. Tali corti locali, regolamentate dalla legislazione del Tanucci, avevano una competenza giurisdizionale limitata alle cause minori, tanto in materia civile che penale: ad esse era possibile rivolgersi direttamente e a prescindere dalle forme richieste innanzi ai tribunali superiori.

L'avvento di Giuseppe Bonaparte a Napoli avrebbe determinato, nell'ambito di un più ampio programma volto al mantenimento dell'ordine e al raccordo tra giustizia e polizia, oltre alla sottrazione ai baroni di ogni potere giurisdizionale e all'abolizione delle corti locali di *Ancien Régime*, una modernizzazione e razionalizzazione degli uffici giudiziari sul modello francese. Proprio all'interno della riscrittura del rapporto tra amministrazione della giustizia e riorganizzazione della polizia a fini di tutela dell'ordine e della sicurezza interni si colloca la riforma della procedura penale e, per tale via, l'introduzione della figura del giudice di pace, istituito con l. 20 maggio 1808 *Sull'organizzazione giudiziaria* proprio allo scopo di prevenire e reprimere il crimine nel Regno. Attraverso l'istituzione di tale nuova magistratura "popolare", alla miriade di giudici esistenti in ogni località veniva sostituito un giudice presente soltanto nelle più ampie circoscrizioni giudiziarie dei ripartimenti e, dunque, nei centri maggiori; in più, i giudici di pace dovevano essere scelti tra i proprietari terrieri residenti nei ripartimenti stessi, durando in carica per un triennio (ma potevano essere riconfermati).

Magistrati autonomi, autorevoli e stipendiati, i giudici di pace erano dotati di un'ampia competenza tanto in materia penale che civile. Investiti

della giustizia penale minore all'interno del proprio ripartimento e saldamente incastonati nell'ordine giudiziario, rappresentavano il braccio destro della giustizia criminale. Per quanto concerne i giudizi criminali e correzionali (cioè quelli destinati a punire «le azioni prossime al delitto, i delitti, che la legge scusa per lo piccolo grado di dolo, con cui sono commessi, quelli che apportano piccolo danno, ed ai quali non è imposta pena di corpo afflittiva, o infamante» (art. 5)), essi operavano quali giudici di polizia, potendo giudicare «le trasgressioni per le quali la legge irroga una pena non maggiore di dieci giorni di carcere, o una multa non maggiore di ducati venti» (art. 12), in tale ultimo caso in via definitiva (non era ammesso appello) a seguito di un procedimento orale ed informale. Quale «uffiziale della polizia giudiziaria» il giudice di pace era poi tenuto a ricevere notizie di reato e denunce, espletare indagini sui delitti, raccogliere indizi e prove, fare arrestare i colpevoli nei casi di flagranza, sentire gli imputati ricevendone le deposizioni, compiere attività istruttorie e far eseguire le sentenze (art. 17).

In materia civile i giudici di pace giudicavano «soltanto sulle azioni personali, e che riguardano cose mobili o semoventi, fino al valore di ducati dugento inclusivamente» (art. 20), anche in tal caso in via definitiva, insieme alle «cause nascenti da' contratti fatti ne' mercati e nelle fiere (...), di danni fatti ne' campi (...), di mozione di termini (...), di esazione di censi, terraggi e decime (...), di riscossioni del fitto (...), di riparazioni urgenti (...), di contratti di pastori o agricoltori (...), di pagamento di salari o di mercedi, di alimenti (...), di debito, e obbligazioni (...)» (art. 22). Ai giudici di pace rimaneva inoltre affidata la funzione conciliativa: essi avevano il compito di procedere, quali «amichevoli compositori», a un tentativo di conciliazione tra le parti (art. 25) allo scopo di mediare «paternamente» tra interessi configgenti, «di spegnere le risse e le inimicizie, e di prevenire ogni sorta di delitto» (art. 11), sedando la discordia sociale. Il tentativo di conciliazione, in conformità al modello francese, aveva carattere preliminare e obbligatorio: doveva pertanto essere esperito prima della proposizione di qualsiasi giudizio.

Con la Restaurazione, i Borboni vollero assimilare l'esperienza del decennio francese, ma lo fecero con alcune modifiche implicanti una "ripresa" della tradizione giudiziaria preesistente, sostituendo, a seguito dell'emanazione della l. 29 maggio 1817 *Sull'ordinamento giudiziario*, il giudice di pace della riforma bonapartista con l'istituto del conciliatore. Il conciliatore era un giudice onorario, nominato dal sovrano e destinato a rimanere in carica per un triennio, titolare di funzioni giudiziarie a titolo gratuito (art. 13), presente capillarmente in ogni comune del Regno (in

ogni quartiere, nelle città principali) e scelto, in continuità con la figura del giudice di pace, «tra i proprietari abitanti nel comune più distinti per probità nella pubblica opinione» (art. 8). A differenza del giudice di pace però, il quale godeva di un'ampia competenza in materia giurisdizionale sia civile che penale, oltre che di polizia giudiziaria, il conciliatore esercitava funzioni giudiziarie soltanto nelle cause civili di scarso valore, da trattarsi con l'osservanza di forme e modalità procedurali semplificate, «con procedimento verbale, e senza osservanza di rito giudiziario», insieme a funzioni conciliative, essendo tenuto all'esperimento di un tentativo di conciliazione «se ne sia richiesto» (art. 12) – dunque, soltanto eventuale e facoltativo – prima dell'azione in giudizio e a prescindere dal valore della controversia. Tutte le altre competenze proprie del previgente giudice di pace venivano ora deferite ai giudici di circondario, con funzioni «di giudici in materia civile, di giudici in materia correzionale, di giudici di polizia, di ufficiali di polizia giudiziaria» (art. 20), funzioni probabilmente ritenute incompatibili con quelle di “ministro di pace” del conciliatore⁽²⁾.

(²) In materia, cfr.: R. AJELLO, *Arcana juris. Diritto e politica nel Settecento italiano*, Napoli 1976; ID., *Il problema della riforma giudiziaria e legislativa nel Regno di Napoli durante la prima metà del sec. XVIII, I. La vita giudiziaria*, Napoli 1961; ID., *La parabola settecentesca*, in G. PUGLIESE CARRATELLI (a cura di), *Storia della Campania, Il Settecento*, Electa, Napoli 1994; G. ALESSI, *Giustizia e polizia. Il controllo di una capitale*, Napoli 1992; ID., *Il processo penale. Profilo storico*, Roma-Bari 2001; ID., voce *Processo penale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano 1987; ID., “Una magistratura tutta popolare”. *Giudici di pace e giurisdizione di polizia nell'ordinamento di Giuseppe Bonaparte*, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Le leggi penali di Giuseppe Bonaparte per il Regno di Napoli (1808)*, Padova 1998; L. ANTONIELLI-C. DONATI (a cura di), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia. 16-19 secolo*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2003; B. BODINIER, *Des juges-citoyens aux notables du consulat: les juges de paix de l'Eure pendant la Révolution*, in *Annales Historiques de la Révolution Française*, 360 (2010); M. BROERS, *The «Juges de Paix» of Napoleonic Europe*, in É. DELIVRÉ-E. BERGER (a cura di), *Popular Justice in Europe (18th-19th Centuries)*, Bologna-Berlin 2014; *Bullettino delle leggi del Regno di Napoli*, Napoli 1808; G. CAPORRO, *La legge organica dell'ordine giudiziario per i reali domini oltre il Faro*, Palermo 1845; C. CARCERERI DE PRATI, *Il giudice di pace nel Dipartimento dell'Adige*, Vago di Lavagno 1993; ID., *La competenza penale dei giudici di pace del Regno d'Italia e del Regno di Napoli*, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Le leggi penali di Giuseppe Bonaparte per il Regno di Napoli (1808)*, Padova 1998; ID., *La giustizia minore a Colognola ai Colli: dal Vicario al Giudice conciliatore*, Vago di Lavagno 1992; C. CASTELLANO, *Il Mestiere di giudice. Magistrati e Sistema giuridico tra i Borboni ed i Francesi, 1799-1848*, Bologna 2004; E. CHIOSI, *Il Regno dal 1734 al 1799*, in *Storia del Mezzogiorno*, IV/2, Roma 1986; G. D'ANTUONO, *Les juges de paix du Royaume de Naples à l'époque napoléonienne (1799-1815)*, in *Cahiers de la Méditerranée*, 86 (2013); ID., *Nelle Province del Mezzogiorno napoleonico. I Giudici di pace tra funzioni istituzionali e attività sul territorio*, in *Rivista italiana di studi napoleonici*, 39 (2006); ID., *Popular Justice in Europe. The Justice of the Peace, a «popular» Freench Magistracy in the Kingdom of Naples*, in É. DELIVRÉ-E. BERGER (a cura di), *Popular Justice in Europe (18th-19th Centuries)*, Bologna-Berlin 2014; ID., *Uffici e carriere dei giudici di pace nella dialettica socio-politica del Regno di Napoli*, in B.

3. – L'ordinamento italiano post-unitario recepì, attraverso la l. 6 dicembre 1865 *Sull'ordinamento giudiziario*, l'istituto ferdinando, estendendo al territorio nazionale la figura del conciliatore: nonostante alcune differenze tra la legislazione napoletana e quella italiana (soprattutto: elevato tecnicismo e conseguente maggiore complessità del giudizio, assenza di ogni ingerenza da parte degli uffici di conciliazione in materia di esecuzione delle sentenze nella seconda), le linee essenziali dell'istituto, il suo carattere "municipale" e le spiccate funzioni conciliative rimasero invariate.

Le ragioni dell'istituzione del conciliatore nell'ordinamento post-unitario appaiono chiaramente espresse nella *Relazione ministeriale sul primo libro del progetto di Codice di procedura civile* presentato al Senato del Regno il 26 novembre 1863 dal Ministro Guardasigilli Pisanelli. Egli, dopo aver sottolineato che «la istituzione dei Giudici Conciliatori ha fatto buona prova nelle province del Mezzogiorno», ne descriveva le competenze, affermando che essi, «siccome amichevoli compositori», «sono chiamati

PELLEGRINO (a cura di), *Il Mezzogiorno d'Italia in età napoleonica*, Lecce 2011; M. DA PASSANO, *Emendare o intimidire? La codificazione del diritto penale in Francia e in Italia durante la Rivoluzione e l'Impero*, Torino 2000; ID., *La codificazione del diritto penale a Napoli nel periodo francese*, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Le leggi penali di Giuseppe Bonaparte per il Regno di Napoli (1808)*, Padova 1998; S. DAUCHY-S. HUMBERT-J.P. ROYER (a cura di), *Le juge de paix: Nouvelles contributions européennes*, Hellemmes 1995; R. DE LORENZO, *Microconflittualità: i giudici di pace nel Mezzogiorno borbonico*, in *Bollettino del diciannovesimo secolo*, 1 (1993); A. DE MARTINO, *Antico Regime e Rivoluzione nel Regno di Napoli. Crisi e trasformazione dell'ordinamento giuridico*, Napoli 1972; ID., *Giustizia e polizia a Napoli nella crisi dell'Antico Regime: il Codice di polizia*, in R. DI LORENZO (a cura di), *L'organizzazione dello Stato al tramonto dell'Antico Regime*, Napoli 1990; ID., *La nascita delle Intendenze: problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Napoli, 1808-1815*, Napoli 1984; V.H. DE PANSEY, *De la compétence des juges de paix*, Paris 1831; A. DE VITA, *Il giudice di pace in Francia*, in *L'accesso alla giustizia e il giudice di pace negli ordinamenti europei, Atti del convegno di studi tenuto a Folgaria nei giorni 11-12 gennaio 1992*, Milano 1993; F. DIAS (a cura di), *Legislazione positiva del Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1844; J. GODECHOT, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1968; V.M. HIVER, *Histoire critique des Institutions judiciaires de la France de 1789 à 1848*, Paris 1851; N. NICOLINI, *Istruzione per gli atti giudiziari criminali, correzionali e di polizia ad uso dei giudici di pace, sindaci, gendarmeria ed altri ufiziali di polizia giudiziaria*, Napoli 1812; J.G. PETIT (a cura di), *Une justice de proximité: La justice de paix, 1790-1958*, Paris 2003; A.M. RAO, *L'ordinamento e l'attività giudiziaria della repubblica napoletana del 1799*, in *Archivio storico per le Province napoletane*, 3 (1973); H.J. VAN DAPPEREN, *Le juge de paix officier de police judiciaire: l'œil de la justice?*, in *Les Episodiques*, 5 (1991); P. VILLANI, *Mezzogiorno tra riforme e Rivoluzione*, Roma-Bari 1984. Riferimenti normativi: Decreto 13 giugno 1806, *Regolamento organico della giustizia civile e punitiva*; *Codice di procedura civile del Regno d'Italia*, 1806; *Codice di procedura penale del Regno d'Italia*, 1807; l. 20 maggio 1808, *Sull'organizzazione giudiziaria*; l. 29 maggio 1817, *Sull'ordinamento giudiziario*; *Codice per lo Regno delle Due Sicilie*, 1819.

a giudicare senza l'osservanza delle forme generali del rito giudiziario sulle controversie di minor valore e di facile soluzione; devono, inoltre, sempre che siano richiesti, interpersi per comporre amichevolmente le controversie». Ciò non soltanto allo scopo di provvedere «al bisogno di una giustizia pronta, non dispendiosa ed essenzialmente locale», ma anche per esercitare «in ciascun Comune un ufficio benefico di conciliazione e di concordia». Se è vero, infatti, sottolineava Pisanelli, che in una lite «le parti possono transigere, per rendere più facile una transazione vuolsi dare alle medesime il mezzo di tentare un amichevole componimento davanti a un pubblico funzionario a ciò specialmente destinato; possono ancora sottoporre le loro controversie al giudizio di persone meritevoli della loro fiducia, e la legge deve spianare questa via».

«Ogni litigio eccita le sollecitudini della società sotto due aspetti: dapprima, perché al litigio sia posto fine; in secondo luogo, perché cessi con giustizia, porgendosi cioè ai contendenti tutte quelle garanzie che, secondo la comune opinione, possono meglio contribuire al libero esercizio e alla retta definizione de' loro diritti. Ma l'interesse sociale è pienamente soddisfatto», concludeva il Guardasigilli, «quando le parti, con modi civili, o pongano da se stesse fine alla controversia, o da se stesse provvedano ai mezzi che stimano opportuni per darle termine. E siccome anzi con siffatti temperamenti alla soddisfazione dell'interesse sociale si congiunge la piena libertà dell'individuo, e più facilmente alla definizione dei diritti delle parti segue la composizione dei loro animi, così la legge, anziché osteggiare i detti temperamenti, deve favorirli e tenere quasi le sue disposizioni come subordinate al loro difetto».

Tali affermazioni sarebbero state riprese dal Ministro Guardasigilli Vacca, succeduto a Pisanelli, il quale avrebbe ribadito conclusivamente, nella sua relazione di presentazione del Codice di procedura civile (24 novembre 1864), che «quanto è necessario che la legge impedisca di farsi diritto di loro mano, sostituendo la forza privata alla giustizia sociale, altrettanto conviene che la ragione pubblica non intervenga se non in sussidio d'ogni mezzo volontario, inteso ad antivenire o cessare le liti. Le quali sono di per sé cagione di dissidi, di turbazioni e di rancori infesti al benessere sociale. Ecco a quale intento e per quale proposito il codice si apre con i due capi *Della conciliazione*, che previene le liti, e *Del compromesso*, che le definisce per vie amichevoli».

L'istituto del conciliatore, desunto «pressoché interamente dal Codice di procedura delle Due Sicilie», venne dunque disciplinato, in conformità a quanto disposto dalla legge menzionata, dal Codice di procedura civile del 1865. Esso, prevedendo l'istituzione di un conciliatore in ogni Comune

(art. 27), a seguito di nomina regia su proposta dei rispettivi consigli comunali (art. 29), ne confermava la duplice competenza contenziosa e conciliativa (volontaria, salvo alcune eccezioni), attribuendogli funzioni di composizione e giudizio nelle controversie: l'art. 28 sanciva, infatti, che «le funzioni del conciliatore sono: 1. Comporre le controversie quando ne sia richiesto; 2. Giudicare le controversie ed esercitare le altre attribuzioni che gli sono deferite dalla legge». Il procedimento innanzi al conciliatore era caratterizzato da brevità, informalità e oralità, e i suoi costi erano bassi. Veniva confermato, inoltre, il carattere onorifico della carica (art. 30) che, esercitata per un triennio, non dava diritto ad alcuna retribuzione: ciononostante, si riteneva che i conciliatori costituissero il primo gradino dell'ordine giudiziario. I conciliatori erano, infine, competenti quali giudici delle controversie in materia di costruzione e sistemazione delle strade comunali obbligatorie, norma probabilmente ispirata agli ampi poteri dei giudici di pace inglesi in materia di strade (dalle imposte per la costruzione e manutenzione delle stesse, alle espropriazioni di terreni finalizzati alla loro realizzazione, all'amministrazione delle strade a pedaggio delle contee, alle contestazioni e contravvenzioni stradali). Le funzioni «1. di giudici in materia civile e commerciale, 2. di giudici in materia penale, 3. di ufficiali di polizia giudiziaria» (art. 35) venivano invece attribuite ai pretori, giudici stanziati in ciascun mandamento e dotati di poteri accusatori, di promovimento dell'azione penale, istruttori-investigativi e decisori e, dunque, di funzioni sia giudicanti che inquirenti.

La disciplina relativa all'istituto del conciliatore sarebbe stata in seguito precisata attraverso modifiche intervenute nel 1868, 1875, 1892 e 1895. Il giudice conciliatore (dizione entrata in vigore soltanto a seguito dell'emanazione della l. 25 giugno 1940, n. 763), era destinato a rimanere in vita fino alla riforma del 1993 (avvenuta con l. 21 novembre 1991, n. 374, entrata in vigore nel 1993), la quale avrebbe riportato in auge il giudice di pace, sostituendolo al conciliatore. Il pretore, dal canto suo, sarebbe stato a sua volta sostituito dal giudice monocratico, giudice di tutte le controversie di primo grado. Stante la ridotta attività dei conciliatori soprattutto a causa della bassa competenza per valore di tali magistrati, l'introduzione della figura del giudice di pace sarebbe servita, negli intenti del legislatore, a liberare i giudici togati dal peso delle controversie minori e ad apprestare, nel contempo, una giustizia più rapida e praticamente gratuita per le stesse. Il "nuovo" giudice di pace, inoltre, magistrato onorario destinato a durare in carica per quattro anni, pur conservando la funzione conciliativa già esercitata dal giudice conciliatore, avrebbe nuovamente esercitato la giurisdizione sia in materia civile che penale.

Se il *Justice of the Peace* inglese era diventato in Francia soprattutto un giudice conciliatore, successivamente riacquistando, nel Regno di Napoli, ampie competenze penali e di polizia, e poi nuovamente perdendole dopo l'Unità d'Italia, la figura del giudice di pace era dunque destinata a riaffiorare sul finire del XX secolo. Sebbene l'ordinamento post-unitario avesse sancito il passaggio dalle competenze penali del giudice di pace a quelle civili del conciliatore, il mito del giudice di pace avrebbe infatti continuato ad esercitare il suo fascino riaffiorando di tanto in tanto e riemergendo infine, anche se assai più di recente, nell'ordinamento italiano. Già all'inizio del Novecento si era assistito al dibattito, animato da Zanardelli, sulla necessità di ridurre la competenza dei conciliatori, ampliata dalle modifiche legislative successive alla sua istituzione (già a partire dagli anni '70 dell'Ottocento si era proposto di estendere in maniera rilevante i limiti di competenza del conciliatore, proposta poi accolta con l. 16 giugno 1892, n. 161), a favore di un giudice unico di prima istanza, dotato di giurisdizione tanto in materia civile che penale: il conciliatore sarebbe rimasto in vita, ma avrebbe visto la propria competenza limitata a cause di valore inferiore, ferma restando la possibilità delle parti, in caso di accordo, di rivolgersi al pretore. Sebbene tali propositi di riforma rimanessero lettera morta, essi dimostrano l'esistenza della volontà di riportare il conciliatore, ormai diventato un giudice chiamato a dirimere questioni gravi ed intricate pur non avendo la preparazione tecnico-giuridica necessaria (nel decennio 1890-1900 i conciliatori svolgevano l'84,5% dell'intero lavoro giudiziario civile), alle sue funzioni e competenze originarie: a tale scopo, si proponeva che la prima istanza fosse affidata al pretore quale giudice monocratico.

Ancora oggi, nell'ambito del pacchetto della riforma della giustizia del Governo Renzi, si discute della riforma organica della magistratura onoraria, affidata al disegno di legge delega contenente la previsione di uno statuto unico applicabile ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai viceprocuratori onorari, con rideterminazione di ruoli e funzioni e modifica delle proroghe annuali automatiche (le quali verrebbero sostituite da incarichi a termine rinnovabili fino a un massimo di 12 anni). Scopo del disegno di legge, attraverso la previsione di uno statuto unico applicabile a tutti i giudici onorari previsti dall'ordinamento, il radicale ripensamento dell'ufficio del giudice di pace, la rideterminazione del ruolo e la conseguente creazione di una figura qualificata di magistrato onorario professionista, con maggiori competenze e funzioni (e con adeguati compensi), in grado di garantire il buon funzionamento della macchina giudiziaria in tutte le giurisdizioni.

Eppure, nonostante il mito del giudice di pace appaia riaffiorare, con modalità quasi cicliche, nel nostro ordinamento, il modello inglese non avrebbe mai attecchito né in Italia né negli altri Paesi dell'Europa continentale: i tratti fondanti di tale magistratura, fin dai tempi della sua istituzione efficacissimo strumento di governo locale, dotata di amplissima autonomia organizzativa, di poteri non soltanto giurisdizionali (prettamente penali), ma anche amministrativi, e connotata dalla centralità del tradizionale strettissimo legame con le comunità locali, sono rimasti peculiarità esclusive del *Justice of the Peace* ⁽³⁾.

⁽³⁾ Sul tema v.: F. COLAO-L. LACCHÉ-C. STORTI (a cura di), *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, Bologna 2008; L. DI NANNI-G. FUSCO-G. VACCA (a cura di), *Giudizio civile innanzi al conciliatore e competenza del pretore nella legge 399/1984*, Napoli 1985; L. MARTONE (a cura di), *Giustizia, penale e ordine in Italia tra Otto e Novecento*, Napoli 1996; M.N. MILETTI, *Un processo per la terza Italia. Il Codice di procedura penale del 1913*, Milano 2003; A. PATERI, *I conciliatori nella vigente legislazione italiana*, Torino 1913; N. PICARDI, *Il conciliatore*, in *R. trim. d. proc. civ.*, 4 (1984); ID., *Il giudice conciliatore. Costruzione e crisi di un modello*, in *Giust. civ.*, 1, (1980); N. PICARDI-A. GIULIANI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario, Vol. I: Documentazione storica*, Rimini 1985; *Pretori e preture verso un nuovo anno zero? Atti del Convegno Nazionale, Pontremoli, 16-18 giugno 1978*, Pontremoli 1980; *Relazione della Commissione alla Camera dei Deputati sul Progetto di legge per l'unificazione legislativa, presentato dal Ministro Guardasigilli VACCA nella tornata del 24 novembre 1864, nella parte riflettente il Codice di procedura civile*, in *Codice di Procedura civile del Regno d'Italia*, Torino 1889; *Relazione Ministeriale sul Primo Libro del progetto di Codice di Procedura civile presentato in iniziativa al Senato dal Ministro Guardasigilli Pisanelli nella tornata del 26 novembre 1863*, in *Codice di Procedura civile del Regno d'Italia*, Torino 1889; L. SCAMUZZI, voce *Conciliatore, Conciliazione giudiziaria*, in *Dig. it.*, VIII, Torino 1896; ID., *Manuale teorico-pratico dei giudici conciliatori*, Milano 1874; ID., *Studi sulla conciliazione e sui giudici conciliatori*, Milano 1883-1890; E. SELVAGGI, *Il pretore penale*, in *Regioni, Enti locali e giustizia. Nuove competenze del pretore e del giudice conciliatore*, Roma, 24-25 gennaio 1986, Napoli 1988; M. TARUFFO, *La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi*, Bologna 1980; C. VANO (a cura di), *Giuseppe Pisanelli. Scienza del processo, cultura delle leggi e avvocatura tra periferia e nazione*, Napoli 2005; V. VARANO, *Giudici laici e giustizia civile*, in *Studi senesi*, 1979; S. VINCI, *Il dibattito sulle preture nell'Italia Unita*, in S. BORSACCHI-G.S. PENE VIDARI (a cura di), *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, Bologna 2014. Riferimenti normativi: l. 6 dicembre 1865, *Sull'ordinamento giudiziario del Regno d'Italia; Codice di procedura civile del Regno d'Italia*, 1889.