



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNO V ANNALI 2017 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

PAMELA MARTINO

recensione al volume di Stefano Vinci

*“Il dibattito sul giudice unico in Italia tra Ottocento e Novecento.
Processo civile, processo penale e ordinamento giudiziario”*



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli, Danila Certosino, Laura Costantino,
Nicola Fortunato, Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo, Francesco Mastroberti,
Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino, Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato,
Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino,
Francesco Moliterni, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi,
Giovanna Reali, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

Contatti:

Prof. Nicola Triggiani
Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture
Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy
E-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it
Telefono: + 39 099 372382
Fax: + 39 099 7340595
<http://edizionidjsge.uniba.it/>

PROPOSTE DI LETTURA

Stefano Vinci, *Il dibattito sul giudice unico in Italia tra Ottocento e Novecento. Processo civile, processo penale e ordinamento giudiziario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 290, ISBN: 978-88-6342-975-6

Il volume ripercorre con approccio critico l'articolato e lungo confronto, tra giuristi, operatori del diritto ed esponenti politici, dispiegatosi tra Ottocento e Novecento intorno al giudice unico e alle relative scelte legislative contrassegnate da una inevitabile relatività storica; tema, questo, di estrema attualità che assume in età contemporanea un particolare rilievo prima che ai fini di una piena comprensione di struttura e organizzazione del sistema giudiziario, nel quadro dell'imprescindibile connessione tra riforme dell'ordinamento giudiziario ed evoluzione delle forme di Stato e di governo lungo le direttrici tematiche dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, della capacità tecnico-giuridica del giudice, infine della prossimità del giudice all'utenza e della celerità dei giudizi; tutti elementi, questi, dalla cui compresenza deriva la legittimazione democratica sostanziale all'esercizio della giurisdizione.

L'indagine muove dal fondamentale presupposto che per comprendere l'effettivo funzionamento delle istituzioni, individuarne le criticità e porvi rimedio, è imprescindibile il ricorso a strumenti di analisi dei comportamenti che di fatto ne connotano l'attività nonché del modo della loro interazione con il contesto socio-politico ed economico circostante. In tale prospettiva, nel lavoro monografico assume particolare rilievo il metodo comparatistico che naturalmente ha ispirato tutte le riforme giudiziarie dall'età medievale all'età moderna. Nel corso di tale evoluzione si sono confrontate diverse realtà giurisdizionali ispirate al principio monocratico, a quello collegiale, ovvero alla compresenza dei due. Infatti, se il primo ha connotato le realtà giurisdizionali del periodo medievale, è a partire dallo Stato assoluto che alle Corti collegiali e professionalizzate è stato affidato il compito di indirizzare la giurisprudenza delle Corti inferiori la cui attività non si svolgeva secondo procedure standardizzate e le cui pronunce erano applicative delle regole consuetudinarie delle comunità locali.

L'esigenza di uniformare il diritto sul territorio ad onta dei costumi e delle consuetudini locali si è avvertita con evidenza anche nelle monarchie italiane che hanno tentato di organizzare il sistema giudiziario sulla base di uno stretto coordinamento tra il centro e le periferie ove in particolare la funzione giurisdizionale, condizionata dagli interessi economici, era esercitata da giudici monocratici scelti dai signori locali sulla base di criteri altri rispetto alla serietà, al rigore e alla competenza, ovvero a titolo di ricompensa, prestandosi pertanto ad abusi e corruzione.

L'incertezza del diritto, generata dall'assenza di una strutturazione organica della giustizia locale e dalla trasposizione nell'attività giudiziaria della deriva applicativa della teoria dell'esperienza di John Locke nel *Saggio sull'intelletto umano*, condusse a maturazione il convincimento dell'esigenza della partecipazione democratica nelle giurisdizioni al fine di scongiurare l'inevitabile degenerazione della giurisdizione monocratica nella personalizzazione delle regole.

Difatti, nel Settecento in tutta Europa numerosi furono i tentativi riformisti volti prevalentemente a circoscrivere il particolarismo dei giudici locali limitandone la competenza in favore dei tribunali centrali. Così, dunque, anche nel Regno di Napoli, nel Regno di Sardegna e nel Ducato di Modena ove apparvero pronunciate la tendenza a contenere la giurisdizione dei giudici locali entro le cause civili minori e a instaurare un sistema di controlli sui giudici inferiori in materia penale da parte di tribunali superiori, e la percepita esigenza di professionalizzazione della figura dei giudicanti locali cui si richiedeva il possesso di requisiti attinenti al titolo di studio posseduto e alla condotta sociale irreprensibile della famiglia di provenienza.

Malgrado i propositi dei riformatori settecenteschi, sul piano empirico nel panorama giudiziario italiano continuò a rilevarsi un solido legame con la tradizione del diritto comune e dei giudici particolari che avrebbe subito un duro colpo solo con il superamento della forma di Stato assoluto e con la rivoluzione francese, a seguito della quale si affermarono finalmente i principi dell'indipendenza della magistratura, della gratuità della giurisdizione, della elettività dei giudici e della pubblicità delle udienze. Le riforme francesi approdarono nella penisola italiana con la dominazione napoleonica, subendo altresì la contaminazione dei sistemi inglese e tedesco.

Difatti, nel dibattito rivoluzionario sulla riforma del sistema giudiziario francese si affermò il convincimento che la collegialità avrebbe dovuto pervadere tutti i livelli del sistema giudiziario e che l'istituto della giuria, di derivazione anglosassone, avrebbe garantito il giudizio dai difetti del processo inquisitorio, dunque circoscrivendo il giudice togato al ruolo di "bocca della legge" di ispirazione montesquieiana e affidando la definizione nel merito alla giuria. Il principio della collegialità in tutti i gradi di giudizio e l'elezione popolare dei giudici di pace (il cui ufficio era comunque a composizione collegiale, essendo egli affiancato da due assessori), quale garanzia di democraticità, trovò immediata traduzione nella Costituzione francese del 1791 e ulteriore conferma nella Costituzione del 1795. A rallentare il processo riformista in direzione collegiale furono, tuttavia, proprio le giudicature di pace, la cui strutturazione con due assessori aggiunti dalla dubbia preparazione giuridica si rivelò un fallimento, arretrando in favore del principio monocratico e dell'abolizione dell'elezione democratica.

Inoltre, quella che nel quadro della rivoluzione francese costituì una deroga al principio della collegialità, ovvero l'ufficio del giudice di pace, trovò invece diffuso riscontro nella prima metà dell'Ottocento nel restante continente europeo che, su ispirazione del giudice di *equity* e del giudice di pace inglese con poteri forti nel quadro

della giustizia minore, valorizzava la figura del giudice unico. Faceva eco a tale orientamento la teoria d'oltremontana di Jeremy Bentham che parteggiava per l'utilità del giudice unico la cui attività era tra le più controllate al mondo per il tramite delle sussistenti garanzie di pubblicità delle udienze e per l'obbligo di motivazione delle sue pronunce. L'eco benthamiana trovava così diffusione per via dottrinale in Francia e in Italia ove in particolar modo Gianfrancesco Lanzilli, richiamandone i contenuti, marcava lo spiccato senso di responsabilità del giudice monocratico, solo di fronte al pubblico, rispetto all'organo collegiale nel quale la responsabilità diffusa attenua quella individuale, e dunque sottolineava l'affidabilità del giudice unico purché il principio monocratico fosse circoscritto solo al primo grado di giurisdizione cedendo il passo a quello collegiale nei gradi superiori.

Se gli illuministi francesi marcavano la funzione garantista della collegialità, nei Paesi di area tedesca il confronto tra monocraticità e collegialità fu oggetto di dibattito dottrinale nella prospettiva di una strutturazione burocratica dell'amministrazione della giustizia nel quadro della quale i giudici-funzionari altamente professionalizzati, raccolti in un corpo gerarchico e burocratico, erano dispensatori di una giustizia proveniente dal Sovrano; lo Stato controllava continuamente l'attività dei giudici la cui attività era vincolata al protocollo stabilito dalla legge. In altri termini, il giudice aveva forti poteri ispettivi nei confronti delle parti e minori poteri equitativi e arbitrari rispetto alla legge sostanziale, infine nessun potere nei confronti del regolamento processuale. Tale concezione del giudice, controllato sul piano funzionale-procedurale e chiamato eticamente all'applicazione delle leggi non da esso promanante, costituiva una garanzia nei confronti di potenziali abusi derivanti dalla monocraticità del giudizio. Ciò malgrado, anche la riflessione dottrinale tedesca, seppur ad uno stadio più avanzato rispetto a quella francese in quanto anticipatrice del passaggio da una nozione privatistica ad una pubblicistica del processo, giunse ad articolare il dibattito, come in Francia, in ordine al confronto tra collegialità – potenzialmente irrigidita sulle regole processuali e dunque ritardatrice dei processi, ma anche garante dell'imparzialità del giudizio – e monocraticità – idealmente in grado di fornire giudizi rapidi e più vicini ai litiganti rispetto ai tribunali collegiali – che sfociava nella circoscrizione della seconda al primo grado di giurisdizione.

Nella prospettiva garantistica della giustizia di tradizione liberale il principio della collegialità nelle giurisdizioni giudicanti di livello medio e superiore assicurava la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza dell'amministrazione della giustizia nonché un innalzamento del livello qualitativo di giustizia sostanziale, soprattutto nel quadro di controversie di maggior consistenza patrimoniale e di maggior complessità giuridica. Di contro, il giudice monocratico doveva restare confinato nelle giurisdizioni di primo grado o di livello inferiore, operando nel quadro di controversie di minore impatto sociale ed economico con strumenti risolutivi deformalizzati e semplificati. In tale quadro, la propensione francese per il principio collegiale ispirò anche le riforme giudiziarie italiane per il tramite della dominazione napoleonica che conciliava

l'accentramento di carattere amministrativo con un decentramento giudiziario finalizzato all'avvicinamento della giustizia al popolo affinché quest'ultima fosse accessibile a più strati della società: pertanto, in un sistema giudiziario strutturato gerarchicamente, il giudice di pace, ufficio monocratico di nomina elettiva dalle ampie competenze in materia civile, penale, correzionale e di polizia, costituiva il primo raccordo tra l'amministrazione della giustizia e la comunità dei consociati, malgrado presto sarebbero emerse le sue lacune sul piano della preparazione giuridica del giudice e della sua capacità tecnica di comporre le controversie. Il sistema di matrice napoleonica si connotava, pertanto, per la compresenza tra principio monocratico, del quale si sarebbe fatto espressione il giudice di pace e poi il pretore nello Stato pontificio e nel Regno Lombardo-Veneto di impronta asburgica, e il principio collegiale con la sua funzione garantista.

Degna di rilievo è l'efficacia con la quale l'Autore fa emergere, nel quadro di un dibattito apparentemente incentrato sulla struttura degli organi giudicanti, la connessione tra gli assetti e le riforme giudiziarie e la struttura della società nell'evoluzione delle forme di Stato: emblematica l'illustrazione della disparità di competenze tra preture urbane e preture foresi nel *Nuovo sistema per l'amministrazione della giustizia presso le prime istanze*, operante dal 1818 nel Regno Lombardo-Veneto, avente fondamento nella provenienza sociale degli utenti dei singoli uffici. A tale scelta analitica è strettamente legato lo sforzo, brillantemente riuscito, di dipingere in prospettiva critica la relazione tra principio monocratico e legittimità democratica del giudice marcata dai giuristi italiani ed europei nel dibattito ottocentesco negli Stati preunitari italiani: il riferimento è al problema dell'efficacia dell'amministrazione della giustizia, in termini oggettivi e nella percezione dell'utenza, che nel dibattito ottocentesco intersecava l'esigenza di rendere celeri i giudizi e di affidarli a personale competente e preparato sul piano tecnico-giuridico.

Nel periodo post-unitario tali profili analitici erano serventi rispetto alla prioritaria esigenza di una disciplina uniforme delle istituzioni giudiziarie in tutto il Regno, considerata la vigenza di ordinamenti differenziati nelle Regioni italiane. La definizione di una disciplina uniforme poneva poi un ulteriore quesito relativo alla preservazione delle giurisdizioni periferiche, per lo più monocratiche, o alla loro riduzione nell'ottica anche di un maggior risparmio per la spesa pubblica. Ancora una volta, dunque, la prossimità della «giustizia al giustiziabile» doveva essere bilanciata con l'ottimizzazione dell'attività dei tribunali e con la garanzia dell'effettiva capacità dei giudici a dirimere specifiche controversie, soprattutto in sede penale. Tale capacità, con riguardo in particolar modo al giudice monocratico, passava per l'introduzione di una disciplina adeguata per l'accesso all'incarico di giudice monocratico periferico, integrata dalla previsione di requisiti in capo al candidato, attinenti alla sua preparazione tecnico-giuridica, e per la definizione di aspettative di carriera che scongiurassero la sua tendenza all'inerzia e al condizionamento da parte di interessi

(prevalentemente economici) contingenti in corso di risoluzione delle controversie sottopostegli.

Tale dibattito intorno alla riforma dell'ordinamento giudiziario, concernente in particolare l'estensione dei poteri del giudice monocratico, riprese tanto più vigore agli inizi del Novecento con le proposte riformatrici del Governo liberale Zanardelli che dava avvio ad un confronto acceso tra operatori del diritto, giuristi e parlamentari, muovendo dal principio di responsabilità del giudice in favore della composizione monocratica dei tribunali di prima istanza che, per il tramite dell'abolizione del collegio, avrebbe poi consentito allo Stato di sindacare il tenore delle decisioni. Tale rinnovato sistema, nel convincimento di Zanardelli, avrebbe assicurato una maggior incisività nel controllo da parte dell'opinione pubblica sull'attività del giudice; inoltre, la combinazione dell'unicità del giudice in primo grado e della collegialità nei gradi superiori avrebbe assicurato una efficiente, economica, rapida e fluida amministrazione della giustizia. Il progetto liberale degli inizi del secolo ebbe il merito di sollecitare una riflessione approfondita sulle molteplici criticità riguardanti il sistema giudiziario, peraltro trascendenti il confronto tra monocraticità e collegialità della giurisdizione. In tale prospettiva l'Autore mette efficacemente in evidenza come il susseguirsi di progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario testimoniassero la ricerca di un compromesso tecnico tra la rapidità e l'immediatezza dei processi senza rinunciare alla collegialità decisoria, e si dispiegasse lungo una riflessione teorica sui vantaggi e sugli svantaggi alternativamente del principio monocratico e di quello collegiale celando le conclusioni derivanti dall'analisi dei dati empirici che mostravano l'esigenza di una riforma a tutto tondo rispetto alla quale tale alternativa costituiva solo un profilo marginale e consequenziale alla disciplina di tutte le altre problematiche connesse ad una efficace amministrazione della giustizia. Quelli che il *Monitore dei Tribunali* del 1914 definiva come i «funerali del giudice unico» non costituivano altro che l'esito di un confronto oramai risalente che rinunciava ad una riforma organica del sistema giudiziario.

Difatti, benché la parentesi della prima guerra mondiale e gli episodi di giustizia sommaria nel corso dello stato d'eccezione avessero acuito la diffidenza nei confronti del giudice unico, il dibattito riprese forma tra dopoguerra e fascismo lungo le direttrici proposte dal progetto Solmi tutto incentrato, prima che sull'alternativa tra principio monocratico e principio collegiale, sul procedimento suscettibile di per sé di attenuare le potenziali derive dell'uno e dell'altro.

Questa direttrice analitica, tuttavia, fu abbandonata nel Codice di procedura civile del 1940, ispirato al convincimento che le cause di minor valore dovessero essere affidate al giudice unico, suscettibile di garantire semplicità e rapidità del giudizio, le cause di maggior importanza al giudice collegiale. La marginalità del principio monocratico era moderata, peraltro, dall'introduzione del giudice istruttore della causa presso il tribunale collegiale, l'unico che ne conosceva i contenuti di merito e che avrebbe pertanto influito incisivamente sul giudizio del tribunale collegiale. Inoltre, il

manifesto fascista della “giustizia al popolo”, con il conseguente potenziamento delle preture e l’aumento della numerosità dei giudici, riproponeva le contraddizioni di una corrente riformistica che avrebbero trovato una prima composizione unicamente nella Costituzione repubblicana: introducendo i principi e le garanzie fondamentali attinenti all’ordinamento giudiziario (indipendenza e autonomia della magistratura, inamovibilità dei magistrati, nomina per concorso, distinzione dei magistrati per funzioni, nomina di laici nelle funzioni di giudici singoli), con la sua entrata in vigore il testo costituzionale ha avviato un percorso volto ad affrontare il problema sotteso alle riforme e ai progetti di riforma dell’ordinamento giudiziario susseguitisi a partire dall’Ottocento ovvero quello della politicizzazione della funzione giurisdizionale.

Ancora lungo è tuttavia l’*iter* verso una quadratura del cerchio, che tenga conto di tutte le criticità intrinseche ad un ambito tematico inevitabilmente interconnesso con le dinamiche politiche. In tale prospettiva, pertanto, va letta la legge sul giudice unico del 1990, che ancora una volta costituì una via di mezzo a carattere compromissorio, e le recenti riforme dell’ordinamento giudiziario.

Pamela Martino