



C E N S I S

L'AVVOCATURA RIPENSA AL SISTEMA GIUSTIZIA

**LA SFIDA DELL'ORIZZONTALITÀ PER
IL SISTEMA GIUDIZIARIO**

Rapporto finale

Roma, luglio 2008

La ricerca è stata realizzata da un gruppo di lavoro del Censis, diretto da Maria Pia Camusi e composto da Gabriella Addonizio, Sergio Dagradi, Eva Manolitsaki, Filippo Pappalardo e Fabio Veronica.

INDICE

Presentazione di Ugo Operamolla e Valter Militi

1. Introduzione	Pag. I
1.1. Premessa	“ I
1.2. Nota introduttiva	“ 2
2. I percorsi di lavoro	“ 11
2.1. Il procedimento di scelta dei circondari	“ 11
2.2. I testimoni privilegiati	“ 12
3. Rapporto d'area sul Circondario di Biella	“ 19
3.1. Tanti litigi, pochi delitti	“ 20
3.2. Spazio e tempo: le dimensioni portanti della giustizia	“ 22
3.3. Lo zoom sulle risorse umane	“ 31
3.4. Il ruolo dell'avvocatura	“ 33
3.5. Il rapporto fra il sistema della giustizia e il sistema economico: difficoltà e aperture	“ 36
3.6. Percorsi evolutivi della giustizia	“ 41
4. Rapporto d'area sul Circondario di Vicenza	“ 43
4.1. Società e giustizia: le fenomenologie emergenti	“ 44
4.2. Gli elementi di criticità	“ 51
4.3. Effetti sociali del funzionamento della giustizia	“ 56
4.4. Ruolo dell'avvocatura	“ 63
4.5. L'esposizione della giustizia sui media	“ 66
4.6. Prospettive convergenti e soluzioni	“ 66
5. Rapporto d'area sul Circondario di Viterbo	“ 68
5.1. Società e illecito: le fenomenologie emergenti	“ 69
5.2. Le incrinature incerte di un'“oasi felice”	“ 76
5.3. Una sommatoria di soggetti per relazioni bipolari	“ 80
5.4. Giustizia e media locali: un rapporto difficile	“ 82
5.5. L'andamento della giustizia	“ 83
5.6. Il simbolo della giustizia	“ 87
5.7. Percorsi evolutivi della giustizia	“ 88
6. Rapporto d'area sul Circondario di Benevento	“ 91
6.1. Società e illecito: le fenomenologie emergenti	“ 92
6.2. Criticità e punti di forza della giustizia locale	“ 100
6.3. I ritmi della giustizia	“ 104
6.4. I legacci alla qualità della professione forense	“ 107
6.5. I percorsi evolutivi della giustizia	“ 110
7. Rapporto d'area sul Circondario di Messina	“ 114
7.1. Il terreno del crimine	“ 115
7.2. La giustizia locale	“ 124
7.3. I tempi della giustizia	“ 128
7.4. Il ruolo dell'avvocatura	“ 133
7.5. I percorsi verso il futuro	“ 137

PRESENTAZIONE

L'amministrazione della giustizia, intesa come attuazione della legalità, è uno degli snodi principali dell'articolazione dello Stato ed uno dei momenti topici del patto di convivenza civile.

Nell'evoluzione dello Stato di diritto sono state costanti la cura e le preoccupazioni per il corretto funzionamento degli strumenti che garantiscono la difesa dei diritti individuali, l'equilibrata soluzione delle controversie, la protezione delle esigenze e dei diritti sociali, l'adeguato ripristino dell'ordinamento violato.

Su questi temi si sono sempre incentrati l'attuazione e l'impegno dell'Avvocatura, in quanto tramite necessario tra il cittadino e la legge.

La complessità dell'attuale sistema normativo, formato da più fonti di produzione, corrispondenti ad un sofisticato sviluppo delle istituzioni e delle relazioni sociali ed economiche, rende sempre più difficoltosa la compensazione dei fenomeni ordinamentali e sempre più disagiata l'uso degli strumenti giurisdizionali.

Deve infatti constatarsi che l'evoluzione della società ha una andatura più veloce dell'evoluzione dell'ordinamento e non trova idonei mezzi di regolamento di interessi sempre più ampi, a fronte di un apparato giudiziario ancorato a schemi di funzionamento dettati per una comunità statale più semplice e, forse, più spontanea.

L'Avvocatura, da sempre interprete delle esigenze sociali, si confronta quotidianamente con meccanismi giudiziari che si rivelano inadeguati a soddisfare le domande di legalità e con un diffuso senso di sfiducia nella tutela giurisdizionale.

Questa constatazione la spinge ad una profonda riflessione, non solo sul proprio ruolo sociale, ma anche sulla validità ed efficacia dell'attuale sistema giudiziale.

Da quest'impulso è nata l'indagine affidata al Censis dalla Fondazione dell'Avvocatura Italiana, ente istituito e sostenuto dal Consiglio Nazionale Forense, e dall'Associazione Italiana Giovani Avvocati, organismo che raccoglie le fasce professionali più sensibili al rinnovamento, al fine di verificare, sia pure per campioni, la percezione dei problemi del funzionamento della giustizia nelle comunità locali.

I problemi non sono nuovi e perdurano nel tempo; l'Avvocatura li ha sempre colti ed affrontati con sollecitudine ed impegno, anche se, purtroppo, non ne ha ancora ottenuto la risoluzione.

“Ricerche intorno ad una maggiore brevità del processo penale, conciliando il rispetto alla libertà individuale con la garanzia dell'ordine sociale”; “Riforme più necessarie intorno al Codice di procedura italiano per garantire i diritti dei litiganti”; “Abusi nella materia dei conflitti di giurisdizione”; “Le più urgenti riforme reclamate dal vigente ordinamento giudiziario italiano”: sono alcune delle “tesi” discusse nel primo Congresso Giuridico Italiano tenuto a Roma nel novembre del 1872 per iniziativa degli avvocati del tempo.

Sui medesimi temi, si discute ancora oggi nei congressi forensi.

Le modificazioni dell'ordinamento da allora intervenute non hanno ancora soddisfatto il bisogno di una giustizia perfettamente aderente alle istanze della società.

Se i risultati di questa indagine del Censis potessero fungere da catalizzatori di incisivi interventi legislativi, l'Avvocatura riterrebbe di aver portato un ulteriore contributo all'equilibrio sociale.

Ugo Operamolla

Valter Militi

1. INTRODUZIONE

1.1. Premessa

Questo testo presenta i risultati del progetto “L’Avvocatura ripensa al sistema giustizia. La sfida dell’orizzontalità per il sistema giudiziario”, commissionato al Censis dalla Fondazione dell’Avvocatura Italiana e dall’Aiga (Associazione Italiana Giovani Avvocati).

L’ipotesi di fondo dello studio è che, per diffondere la cultura di legalità e costruire un modello di giustizia efficiente ed equo allo stesso tempo, non serve soltanto produrre regole e presiedere al loro rispetto, ma è altrettanto importante stimolare un nuovo approccio alla legalità sul piano delle singole realtà territoriali, in cui il fenomeno della crisi della giustizia si ripete ogni giorno. L’ottica dal basso può essere funzionale anche per scopi non solo analitici, ma anche di intervento sulla “macchina” giudiziaria. In questo modo, inoltre, qualunque cambiamento non apparirà come una imposizione, ma potrà coinvolgere, secondo una logica innovativa, i soggetti pubblici e privati direttamente interessati.

L’indagine, quindi, si è posta come obiettivo quello di mettere l’Avvocatura italiana in grado di lanciare una proposta di raccordo fra le autorità giudiziarie territoriali, la stessa categoria professionale degli avvocati, gli organi istituzionali e i rappresentanti dei cittadini. Per questo motivo, sono stati realizzati alcuni studi di area, ciascuno dei quali finalizzato a mettere a fuoco i principali problemi presenti nelle singole aree giudiziarie e a raccogliere i suggerimenti espressi direttamente dai protagonisti del sistema giustizia presenti nel territorio.

L’approccio scelto per la realizzazione del progetto è volutamente diverso da quelli che di solito sono sottesi alle analisi del sistema giudiziario: non è stata, infatti, privilegiata una chiave di lettura di tipo quantitativo, essendo già chiaro a tutti coloro che se ne occupano quali sono i numeri del disagio organizzativo sofferto da tale sistema. E non è stata neanche compiuta una valutazione sull’efficienza della macchina giudiziaria, che avrebbe portato ad esiti altrettanto noti.

Questo studio ha privilegiato, invece, gli aspetti propositivi che emergono da ciascuna delle esperienze trattate, anche quelle più problematiche, che possono contribuire al dibattito e allo sforzo di chi, come l’Avvocatura

italiana, si sta impegnando per risolvere i nodi che stringono la giustizia, allontanandola dalla società civile, dall'economia e condannandola ad una deriva di autoreferenzialità.

1.2. Nota introduttiva

La chiave di lettura territoriale

Negli ultimi dieci anni i temi della giustizia sono stati costantemente affrontati – e per certi versi lo sono ancora – per dimostrare o smentire l'assioma in base al quale la giustizia vive di legami molteplici con le vicende e i personaggi politici, sulla base di un reciproco condizionamento. Questo lavoro si lascia alle spalle tale dibattito, sulla base di una duplice convinzione:

- che in un certo senso le funzioni “politiche” della giustizia e dei suoi attori siano connaturate allo stesso regime democratico, purchè siano ben definiti i limiti entro i quali tale rapporto si colloca;
- che vale la pena affrontare il tema della giustizia dal punto di vista dei suoi rapporti con le dinamiche socio-economiche espresse dalle tante articolazioni territoriali del nostro paese.

Proprio l'adozione di questa seconda chiave di lettura ci porta a dire che le caratteristiche di sviluppo del territorio sono determinanti per stabilire il livello di qualità della giustizia, poiché, per come questa viene vista dagli operatori economici e dalla società, si intreccia con alcune dimensioni cruciali e determinanti. I “localismi” influenzano, infatti, il modo in cui gli attori della giustizia si muovono e ne determinano il cambiamento.

Le direttrici sulle quali sembra muoversi l'evoluzione della cultura collettiva nei confronti della giustizia, e che contribuiscono ad agevolare o a rallentare la sua stessa metamorfosi, sono tre.

I nodi della giustizia

Nel corso della realizzazione del lavoro è stato richiamato da molti e da aree geografiche differenti del paese che il sistema giudiziario risente della regolazione dei rapporti fra “*centro e periferia*” sia sul piano politico, sia su quello economico poiché in entrambi i casi si tratterebbe di una relazione mai paritaria, ma di subordinazione della dimensione locale rispetto a quella

nazionale. I giudizi raccolti sull'argomento tendono ad enfatizzare uno specifico aspetto.

Il centro della politica affatica la periferia con la produzione di un gran numero di leggi, di difficile applicazione non tanto per la loro mole, quanto per il fatto che la giustizia si trova a riempire di contenuto l'involucro di tali norme, attribuendo rilevanza politica a decisioni giudiziarie che dovrebbero invece basarsi su una logica di tipo "deduttivo" (in base alla quale al verificarsi di determinate fattispecie, ne scaturiscono conseguenze giuridiche stabilite).

Ma la criticità del rapporto "centro – periferia" non è solo sul piano delle sfasature di tipo amministrativo e politico che si producono nel continuum nazionale vs. locale, ma si ripropone all'interno delle singole realtà territoriali sotto forma di "prossimità – marginalità" dei soggetti che partecipano al sistema giustizia rispetto alle istituzioni locali. Anche qui è necessario ricorrere ad un *prima* e ad un *dopo* che siano esplicativi di come cambia tale rapporto. In tutte le aree in cui è stata realizzata questa indagine, è stato osservato che tanto i magistrati, quanto gli avvocati sono stati a lungo soggetti emblematici dei sistemi di influenza locali. Attualmente, ciò che li rende ancora tali non è più il ruolo che rivestono, ma la loro personale attitudine a coltivare relazioni socio-professionali, poiché entrambe queste figure hanno perso il loro allure di status – né più, né meno di ciò che accade continuamente ad altri ruoli chiave del terziario qualificato – che le aveva caratterizzate a lungo. Di conseguenza, sono le competenze di entrambi e la loro capacità di finalizzare le proprie relazioni come elemento distintivo della professionalità (in termini economici, si direbbe della loro competitività) a renderli più o meno vicini alle istituzioni locali. Quando si intensificano, invece, le distanze da queste, viene meno un legame importante con chi governa lo sviluppo e anche le sue degenerazioni, rendendo più difficile la compenetrazione della giustizia con il cambiamento sociale.

C'è poi un problema di attualizzazione del rapporto fra diritto e "storia". La produzione di norme e di sentenze ha sempre recepito nel tempo i cambiamenti verificatisi sul piano sociale ed economico dopo che questi erano avvenuti. Oggi, il passo dello sviluppo e dei mutamenti che induce è diverso e richiede una maggiore adattabilità del diritto e dell'esercizio della giustizia all'evoluzione socio economica. In diverse aree del paese, non solo quelle in cui si riscontra un segno di sviluppo positivo, come il Nord Est, ma anche quelle in cui il cambiamento è segnato da fenomeni nuovi di devianza sociale e di illecito, come in alcune aree del Centro, si segnala che

le diverse *velocità dell'economia e della giustizia* creano soprattutto alla prima danni e rallentamenti talvolta insopportabili. L'evoluzione economica dei territori, in sostanza, non è accompagnata da un'analoga evoluzione dei sistemi locali della giustizia. Quando la crescita economica è sganciata da analoga crescita educativa e civica e da un ritmo di produzione giudiziaria altrettanto consistente, produce un effetto sociale di smarrimento e apre spazi fertili per accogliere forme di illecito nuove o maggiormente organizzate.

Le questioni di “macchina”

Lungo le tre direttrici fin qui richiamate si vanno a collocare alcune questioni che influenzano direttamente il funzionamento della giustizia e la sua capacità di corrispondere alle aspettative socio-economiche locali, questioni che hanno a che fare con il funzionamento stesso dell'organizzazione giudiziaria.

Una prima considerazione si può avanzare sull'aspetto fortemente *labour intensive* che caratterizza il sistema giustiziarlo. L'intera “macchina” procede perché conta sull'attività delle persone e sul loro impegno, ma diversamente da ciò che accade nel settore industriale e in altri settori dei servizi diversamente strutturati, si tende a sottovalutare questo elemento e a sopravvalutare il ruolo delle norme procedurali come se da sole potessero alimentare e sostenere il processo lavorativo dei settori. E' un vizio tipico delle organizzazioni democratiche conosciuto come ritualismo, ossia la tendenza a enfatizzare il ruolo delle norme, anziché puntare sulle energie individuali.

Accade allora che non si consideri abbastanza la fragilità di strutture ad alta intensità di lavoro umano, in cui è sufficiente una minima variazione di sistema per bloccarlo o subordinarlo alla tirannia del “tempo”, senza disporre di “metodi” efficaci. Ciò che viene liquidato generalmente come inefficienza è quindi la manifestazione di un sistema che non riesce ad introdurre fattori di cambiamento e di reazione a prassi di non decisione o di inerzia consolidate.

La dismisura per difetto è il termine che definisce meglio la situazione occupazionale dei protagonisti del sistema:

- i magistrati in servizio, appena più di 9 mila, operano con una carenza di organico pari all'11,8%. Non risolutivo a tal fine è il fatto che alla magistratura ordinaria si affianca la magistratura onoraria che presenta

quasi la sua stessa consistenza quantitativa(9073 giudici ordinari a fronte di 8351 giudici onorari);

- gli organici del personale giudiziario, circa 50mila persone bloccate dal regime di assunzioni vigente nel pubblico impiego e sottodimensionati del 6,5% effettivo, ossia al netto dei distacchi da altre amministrazioni, ma soprattutto gravati dallo squilibrio della distribuzione interna: con uffici in soprannumero e uffici con carenze di personale che arrivano, in base a stime del Ministero di Giustizia, al 20%.

E, naturalmente, come è emerso nel corso dell'indagine in tutte le aree analizzate, i problemi di scopertura degli organici sono accompagnati dalla *mancaza di una strategia di gestione* e di valutazione del personale giudiziario: un elevato tasso di assenteismo, la concentrazione dell'orario di lavoro in fasce di tempo spesso troppo contratte, l'inesistenza di modalità di controllo sulla produttività degli uffici sono alcune fra le disfunzioni più marcate, proprie anche di altri settori del lavoro pubblico, ma nella giustizia ancora più evidenti per via dell'organizzazione *labour intensive* di cui si è detto. A questa situazione di non – governo del personale giudiziario si accompagna la difficoltà di applicare gli istituti di legge relativi alla valutazione delle professionalità dei magistrati, che rappresenterebbero il necessario complemento di una scelta gestionale orientata di più al criterio dell'efficienza.

Un altro aspetto legato alle risorse umane del comparto giudiziario è la *distribuzione irrazionale dei carichi di lavoro*, sia del personale amministrativo, sia dei magistrati, per cui non sono previste alte forme di mobilità che non siano legate alla carriera o a provvedimenti disciplinari.

Senza contare la forte *inadeguatezza dell'apparato tecnologico e immobiliare* di cui dispongono gli uffici giudiziari, che solo di recente e solo in una parte del paese sono stati coinvolti in forme sperimentali di trasferimenti di pratiche on line e non sempre riescono ad avere una sede funzionante e accogliente. Mentre l'importanza di disporre di luoghi di amministrazione della giustizia socialmente apprezzati e funzionali è testimoniata dal fatto che nei circondari in cui sedi del genere sono state realizzate questi costituiscono quasi un simbolo positivo della giustizia e uno spazio di incontro e non solo di conflitto.

Domanda e offerta di giustizia nella società dei diritti

Gli aspetti di depressione del sistema giudiziario non sono soltanto interni alla sua composizione professionale e alla sua dotazione tecnologica e strutturale, ma si legano anche alla particolare domanda di giustizia che la società e l'economia esprimono, di pari passo alla crisi del welfare.

Il processo di scomposizione del welfare tradizionale ha portato ad una *diversa strutturazione dei diritti*, che non sono più legati solo a principi astratti e universali, ma a diritti del cittadino nella pienezza della sua esistenza ed espressione di un bisogno crescente di benessere. I cittadini, avendo perduto gran parte dei referenti tradizionali di solidarietà collettiva, tendono a riappropriarsi dei meccanismi di trasmissione dei bisogni nell'arena istituzionale dei diritti, allargando il ventaglio dei loro contenuti. Questo significa che è ancora in atto una forte frammentazione dei diritti che non si presenta più come rivendicazione di valori generali, diciamo di origine costituzionale, ma assume valenze più specifiche che si ricollegano alle condizioni di vita degli individui e portano alla conseguenza di estendere le linee di frattura e la radicalizzazione delle scelte. In questo modo si determina un sovraccarico della domanda di dirottamento verso le sedi di risoluzione giudiziaria delle controversie, creando ulteriori ingorghi in organismi costretti da surmenage di lavoro.

Se la domanda sociale scarica sulla giustizia molte delle contraddizioni legate alla crescita economica e al bisogno di certezza e di sicurezze a loro volta crescenti, il *versante dell'offerta* non è del tutto privo di elementi di criticità. Sotto questo profilo si possono fare alcune riflessioni sia sui giudici, sia sugli avvocati.

- *I magistrati*, nonostante il turnover generazionale e la continua sovraesposizione mediatica, e nonostante che l'apprezzamento della popolazione italiana nei loro confronti si sia deteriorato rispetto ai primi anni '90, sono solo formalmente distanti dalle dinamiche sociali, ma nella sostanza vi sono totalmente immersi. In altre parole, i giudici si trincerano dietro alla separazione dei poteri che li colloca in una posizione periferica nel processo di determinazione delle politiche pubbliche e delle dinamiche sociali, ma poi, in realtà, intervengono in modo molto rilevante sia nella fase di specificazione delle politiche (mediante l'interpretazione e la revisione giudiziale delle norme legislative), sia nella fase in cui vengono applicate (mediante l'esercizio del controllo sui soggetti e i loro provvedimenti di attuazione).

- *L'avvocatura*, per parte sua, essendo sollecitata in modo sempre più diretto non solo dall'andamento della domanda di giustizia, ma anche da quello del mercato professionale interno ed esterno, risente molto più della magistratura delle caratteristiche delle economie locali, che impone alla categoria di confrontarsi con non poche questioni.
- Sul piano locale, la generalità degli avvocati, soprattutto i più giovani con studi piccoli, fronteggiano la domanda di consulenza di tipo seriale espressa in particolare da singoli individui, mentre la domanda qualificata delle imprese o delle organizzazioni complesse si incanala verso strutture di studio altrettanto complesse, come quelle societarie, ormai abbastanza diffuse, in particolare nelle medie città e nelle aree economiche più sviluppate. D'altra parte, questa strisciante polarizzazione delle occasioni professionali fra pochi che presiedono la quota migliore del mercato e molti altri, destinati a coprirne la parte meno qualificata, è destinata a perdurare in presenza di una crescita quantitativa costante della categoria.
- Una delle conseguenze dirette di questa uniformità della domanda di consulenza legale è che gli avvocati sono in qualche modo obbligati, anche in questo caso soprattutto i più giovani, a privilegiare competenze multidisciplinari, poiché devono imparare a destreggiarsi con un po' tutte le materie legali, a scapito di una specializzazione delle competenze che, invece, rappresenta la naturale conclusione del rapporto con una domanda più esigente e qualificata.
- I problemi degli avvocati più giovani sono ancora più urgenti per le giovani avvocatesse, che sul piano sociale ed economico ancora stentano ad essere legittimate appieno per il ruolo lavorativo ricoperto, certamente con maggiore fatica delle giovani imprenditrici, il cui valore sociale è ormai diventato patrimonio riconosciuto.

Puntare alla coesione e all'efficienza

I problemi della giustizia comuni a tutto il territorio nazionale, e semmai esasperati nelle aree in cui ai nodi della giustizia si sommano quelli dello sviluppo, sembrano di difficile soluzione. Attraverso quali strade la giustizia può conquistare una maggiore stabilità e un ruolo di sostanziale partecipazione ai processi di crescita del paese? *Le direzioni di intervento* che si collocano all'orizzonte della giustizia italiana ruotano attorno ad

alcuni elementi chiave che non intendono mettere in discussione l'importanza e la centralità del sistema giudiziario.

I tentativi di soluzione legali ai problemi della giustizia “pesante”, d'altra parte, ci sono stati e ci sono, ma non sembra che abbiano ottenuto eccessivi consensi. Le conciliazioni presso le Camere di Commercio delle Province al cui interno è stata realizzata l'indagine, dal 2006 al 2007 sono cresciute anche in modo significativo, con una media del 50%, ma gli arbitrati, nello stesso periodo, praticamente si contano sulla punta delle dita e semmai sono diminuiti.

Le direzioni di impegno vanno allora orientate verso il sistema giustizia in quanto tale e verso i suoi protagonisti.

- Guardando al sistema della giustizia, c'è un aspetto che andrebbe attentamente considerato, ed è il fatto che alla giustizia si attribuisce ormai *un'immagine del tutto stereotipata*: oggi ci confrontiamo con una giustizia “contro” e non con una giustizia “per”, e questo allontana i cittadini dall'affidarsi al sistema con fiducia e non consente alla giustizia di diventare una delle leve di competitività al pari di quanto si cerca di ottenere in altre amministrazioni pubbliche. Si tratta di un'aspetto non del tutto inedito, che già sollevavano alcuni nella I Conferenza Nazionale della Giustizia tenutasi nella seconda metà degli anni '80, che ritorna con prepotenza e sulla base dell'urgenza sottesa ad un adeguamento della giustizia alle dinamiche socio-economiche che non possono prescindervi e che sono così tanto dipendenti dal suo andamento.

Infondere nella giustizia la *cultura dell'efficienza* significa ancora oggi forzare le sue caratteristiche costitutive, ma significa anche aprirla a sicure prospettive di crescita. In questo senso, ogni miglioramento organizzativo e di risultato dovesse entrare a regime nel funzionamento della giustizia non c'è dubbio che debba coinvolgere tutti i soggetti che vi operano: pensare alla *giustizia come un sistema aperto*, in cui cioè intervengono nel processo giudiziale le caratteristiche strutturali (tecnologia, professionalità degli amministrativi e dei giudici) e i comportamenti dei fornitori (dagli avvocati alle Forze di Polizia ai consulenti tecnici) significa migliorare gli uni e gli altri, attraverso lo sviluppo di una logica di qualità, che comporta anche una sua misurazione. Soltanto se sarà possibile rendere consapevoli i soggetti che partecipano ai processi di giustizia del fatto che ciascuno dei loro comportamenti contribuisce a dare valore alla “filiera” giudiziaria, si potrà creare un modello efficiente, ma anche adattabile alle esigenze

sociali che variano, sulla base di una cultura organizzativa orientata al cambiamento, anche attraverso la creazione di manager giuridici, come suggerito da più parti durante lo svolgimento del lavoro.

Questo processo di *responsabilizzazione organizzativa* non dovrebbe coinvolgere soltanto le figure apicali dalla struttura giudiziaria, ma l'intero corpo amministrativo. Tuttavia, è innegabile che dal modo e dal ritmo con cui cambieranno tali figure, amministrativi e giudici, potrà davvero cambiare anche il resto, come è già accaduto in altri segmenti non meno significativi della pubblica amministrazione italiana.

- Alla base di questa linea – che richiede, ovviamente, di impegnare risorse per trasformare i progetti in realtà e per estendere le “buone pratiche” che pure si sono già avviate in questa stessa direzione a tutti i Circondari – c'è bisogno di insistere anche *sull'arricchimento della cultura dei soggetti* che partecipano del sistema giustizia in via prioritaria. Il punto più difficile è quello di introdurre nella cultura professionale, soprattutto dei magistrati, l'orientamento non solo alla giurisdizione, ma al servizio pubblico che sono chiamati a gestire, passaggio niente affatto scontato, che andrebbe accompagnato con interventi di supporto, come accade quando in un'organizzazione privata la proprietà, piuttosto che mandare via i suoi managers migliori che non sono al passo con i tempi, cerca di metterli in condizione di gestire i nuovi assets aziendali. Non è facile lavorare sulla base di principi nuovi, percepiti come spinte di deterioramento del proprio status, come quello di dover rispondere non solo del proprio lavoro, ma anche di quello dei collaboratori, ma si tratta di una porta stretta che dovrebbe essere oltrepassata. Senza contare che per molte figure giudiziarie, soprattutto all'interno della magistratura onoraria, andrebbero rivisitati i percorsi professionalizzanti, come ricordato nel corso degli studi di area da diversi testimoni locali.
- Altro elemento importante nell'introduzione di una logica di efficienza nella macchina giudiziaria è quello *della valutazione e del controllo* dei giudici, funzione che potrebbe completare la coerenza con i progetti di innovazione. In questo senso, l'Avvocatura, nel corso dell'indagine, ha ribadito più volte la disponibilità a farsi carico di questi compiti, non tanto con funzioni di controllo, ma con lo scopo di contribuire a presentare alla magistratura le esigenze espresse dalla domanda sociale di giustizia.
- Anche gli avvocati sono chiamati a partecipare al cambiamento che attende il sistema della giustizia. A monte di qualunque discorso di

impegno degli avvocati per il miglioramento del sistema giustizia si colloca una loro maggiore valorizzazione nei Consigli Giudiziari, dal cui interno potrebbero svolgere una funzione proattiva nei confronti della giustizia. E' loro la responsabilità di governare la propria crescita e di sostenere il processo di miglioramento delle competenze espresse, soprattutto dai più giovani di loro. Per far questo, anche l'Avvocatura dovrebbe dotarsi di una logica di *monitoraggio del proprio mercato*, rendendola quasi un elemento implicito nell'offerta di governo della categoria sul piano locale. E per non rimanere intrappolati dalla logica dei numeri, anche gli avvocati dovrebbero essere formati alla logica di "filiera", che li coinvolge come fornitori del processo giudiziario e come mediatori di interessi sociali ed economici.

Una delle ipotesi del progetto Censis era quella per cui la coesione del sistema giustizia con il contesto sociale in cui insiste, lontano dal costituire un presupposto per relazioni opache o di pressione reciproca, sia un elemento di rafforzamento tanto dell'una, quanto dell'altro. Durante le realizzazioni del lavoro, questo aspetto di collegamento fra ambiente giudiziario e società civile non è emerso con chiarezza, al contrario dei giudizi sui rapporti di collaborazione fra avvocati e giudici, ritenuti fondamentali per il buon funzionamento della giustizia. La sensibilità più ridotta per un collegamento fra il territorio e la giustizia forse dipende dal fallimento di esperienze pregresse, forse dalla difficoltà di avviare relazioni basate sulla fiducia fra soggetti economici e istituzionali. Oggi, invece, proprio la necessità di rendere più efficiente il sistema, potrebbe fargli acquisire gradi di flessibilità che attualmente non ha nei confronti delle esigenze sociali, sotto al profilo, ad esempio, delle priorità e dei tempi. Questo significa che il rapporto fra la giustizia, le istituzioni locali e i soggetti che rappresentano l'economia e la società non solo deve crescere, ma deve anche farlo in tempi brevi e in modi non occasionali.

2. I PERCORSI DI LAVORO

2.1. Il procedimento di scelta dei circondari

Nella parte di avvio del lavoro sono state definiti i circondari giudiziari presso i quali realizzare gli studi di area, nonché le tipologie di soggetti da coinvolgere sul piano locale. Si è trattato, quindi, di una fase molto importante, perché ha comportato la scelta dei criteri di individuazione da adottare, al fine di rendere il più possibile significativa la lettura dei modelli di giustizia presenti sul territorio.

Per giungere alla individuazione delle aree in cui realizzare il progetto “L’Avvocatura ripensa al sistema giustizia”, è stato predisposto uno studio di taglio statistico sulle principali caratteristiche della giustizia civile sulla base dei dati di fonte Istat - Ministero di Giustizia. Si è ritenuto, infatti, in concerto con la Fondazione Italiana dell’Avvocatura e con l’Aiga, che l’andamento della giustizia civile rifletta in modo emblematico quello della giustizia nel suo insieme.

Sono stati considerati tre gruppi di indicatori:

1. Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado.
2. Movimento dei procedimenti esecutivi immobiliari.
3. Movimento dei procedimenti esecutivi mobiliari.

Per ciascuno di questi comparti sono stati calcolati i valori standardizzati¹ dei quozienti per 100.000 abitanti dei procedimenti esauriti e pendenti (questi ultimi solo per il primo gruppo) e del tasso di ricambio².

È stata poi calcolata la media fra i sette indicatori così ottenuti, da cui è scaturita la graduatoria in ordine decrescente (cfr. tav. 1) che misura l’efficienza relativa dei diversi Circondari italiani.

Dall’analisi dei risultati così ottenuti, è stato possibile scegliere le cinque aree in cui si sono svolte le attività del progetto tenendo conto:

¹ $(x-\min)/(\max-\min)*100$; solo per i procedimenti pendenti l’indice è $100-((x-\min)/\max-\min)*100$, in modo da avere valori più alti per tutti gli indici in corrispondenza dei Circondari migliori.

² Calcolato come rapporto tra procedimenti esauriti e sopravvenuti nel periodo considerato*100.

- del livello di efficienza relativa della giustizia civile;
- della loro collocazione territoriale nelle macro aree del paese.

I dati su cui è stata costruita la graduatoria sono di fonte Ministero di Giustizia e Istat: si tratta quindi di rilievi ufficiali la cui versione più aggiornata al momento in cui sono stati analizzati – febbraio 2008 – era datata al 2005.

Alla luce dei criteri segnalati, sono state individuate:

- *Biella e Vicenza*, tra le sedi a maggiore criticità del sistema della giustizia civile, localizzate al Nord - Ovest e nel Nord Est;
- *Messina*, localizzata in una delle Isole maggiori, sul piano statistico fra le sedi meno problematiche, sul piano oggettivo fra le più faticose;
- *Viterbo e Benevento*, tra le sedi a disagio ridotto se non molto basso del sistema della giustizia civile, localizzate nel Centro e nel Mezzogiorno.

2.2. I testimoni privilegiati

La tipologia di testimoni privilegiati che sono stati contattati in ciascuna area è la seguente:

- Presidente del Tribunale
- Procuratore della Repubblica.
- Procuratore Generale (se presente).
- Presidente di Corte d' Appello (se presente).
- Un giudice in rappresentanza dei GIP.
- Coordinatore dei giudici di Pace.
- Presidente dell'Ordine forense.
- Presidente della sezione AIGA.
- Prefetto
- Comandante della GdF
- Direttore della maggiore testata locale.
- Tre responsabili di organizzazioni di rappresentanza economica locale.

Tav. 1 - Giustizia civile:sintesi dei principali indicatori (*) di funzionamento presso il tribunale per Circondario, 2005

CIRCONDARI	Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado			Procedimenti esecutivi immobiliari		Procedimenti esecutivi mobiliari		Media	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado ed ai provvedimenti esecutivi	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado
	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Pendenti finali per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)			
Roma	93	40	41	100	100	74	45	70	1	29
Paola	34	69	71	68	44	96	47	61	2	27
Frosinone	52	64	53	70	29	74	39	54	3	39
Sulmona	65	53	68	75	25	28	63	54	4	15
Avezzano	76	41	63	78	31	27	52	53	5	18
Sant'Angelo dei Lombardi	79	56	64	79	40	10	31	51	6	9
Isernia	68	59	54	79	33	35	29	51	7	17
Rossano	56	44	66	15	13	58	100	50	8	43
Potenza	72	25	67	38	35	58	58	50	9	50
Benevento	71	62	85	48	27	39	19	50	10	3
Palmi	29	83	47	31	23	100	34	50	11	67
Chieti	54	73	76	41	27	37	36	49	12	8
Lucera	12	81	51	70	31	58	37	48	13	116
Catanzaro	100	24	94	29	28	60	3	48	14	2
Viterbo	38	87	82	55	27	18	26	48	15	6
Napoli	45	61	35	31	22	96	35	46	16	122
Brindisi	8	91	69	52	41	22	42	46	17	40
Trapani	28	88	61	44	41	22	38	46	18	21
Messina	74	25	44	36	26	58	56	46	19	118
Chiavari	59	86	61	32	13	24	45	46	20	7
Trani	12	90	74	22	18	43	57	45	21	24
Reggio nell'Emilia	47	79	86	16	21	17	44	44	22	5
Aosta	46	85	45	48	36	17	32	44	23	23
La Spezia	57	64	46	35	20	35	44	43	24	41
Salerno	59	52	63	29	19	56	20	43	25	26
Lucca	34	83	77	32	17	22	34	43	26	12
Prato	74	48	42	26	10	42	55	43	27	47
Latina	43	53	56	46	26	28	43	42	28	87
Acqui Terme	27	78	57	55	27	15	35	42	29	52
Pescara	40	68	54	51	20	21	39	42	30	54
Trieste	44	79	48	37	18	30	35	42	31	31

(segue)

(segue tav. 1)

CIRCONDARI	Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado			Procedimenti esecutivi immobiliari		Procedimenti esecutivi mobiliari		Media	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado ed ai provvedimenti esecutivi	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado
	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Pendenti finali per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)			
Sanremo	37	86	51	61	15	18	23	41	32	28
Fermo	35	75	31	67	33	15	31	41	33	119
Cassino	48	70	58	43	14	29	25	41	34	22
Foggia	46	63	28	26	15	77	31	41	35	126
Teramo	30	77	53	54	25	16	30	41	36	60
Modica	37	73	62	40	21	20	30	40	37	32
Alessandria	19	85	37	63	36	19	21	40	38	120
Spoletto	30	69	29	39	20	32	61	40	39	142
Siracusa	27	70	54	24	17	24	62	40	40	95
Nuoro	33	63	60	37	31	18	36	40	41	77
Nocera Inferiore	43	50	36	42	30	39	35	39	42	139
Massa	70	26	33	41	30	37	38	39	43	137
L'Aquila	65	48	57	26	10	35	33	39	44	34
Vibo Valentia	33	52	16	24	20	53	75	39	45	159
Pistoia	33	81	62	36	13	21	25	39	46	20
Torre Annunziata	8	84	23	31	43	55	28	39	47	155
Savona	22	82	45	29	21	26	47	39	48	99
Marsala	22	84	63	42	23	13	25	39	49	37
Caltanissetta	30	66	57	34	38	12	32	39	50	82
Cosenza	38	54	44	14	22	70	28	39	51	129
Crema	25	94	100	10	8	12	18	38	52	1
Vercelli	22	93	48	43	21	14	25	38	53	51
Como	18	95	51	39	30	14	20	38	54	48
Taranto	25	74	53	26	14	53	21	38	55	88
Reggio di Calabria	63	66	48	0	0	65	22	38	56	19
Genova	60	68	55	18	6	28	30	38	57	16
Urbino	26	87	47	26	16	22	41	38	58	59
Lecco	21	91	45	18	20	16	51	37	59	73
Firenze	40	75	41	23	18	24	39	37	60	76
Vallo della Lucania	60	0	39	55	37	37	31	37	61	161
Pisa	31	77	52	26	19	22	31	37	62	58
Brescia	45	80	90	4	6	11	23	37	63	4

(segue)

(segue tav. 1)

CIRCONDARI	Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado			Procedimenti esecutivi immobiliari		Procedimenti esecutivi mobiliari		Media	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado ed ai provvedimenti esecutivi	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado
	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Pendenti finali per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)			
Larino	10	90	73	24	10	18	33	37	64	30
Bari	22	66	62	16	14	38	40	37	65	97
Ferrara	28	74	50	23	20	26	37	37	66	92
Imperia	40	81	65	19	9	20	23	37	67	14
Lanusei	38	68	53	7	11	22	58	37	68	66
Lecce	35	72	62	33	22	15	16	37	69	38
Torino	34	89	42	30	22	20	19	37	70	46
Verbania	26	94	43	30	17	12	33	36	71	49
Campobasso	52	51	56	16	10	30	39	36	72	65
Avellino	53	24	40	26	16	43	51	36	73	154
Sassari	56	69	70	15	8	17	18	36	74	11
Tortona	33	89	48	29	11	14	29	36	75	36
Modena	32	84	72	6	11	18	29	36	76	13
Melfi	55	42	44	23	8	35	43	36	77	121
Ascoli Piceno	47	55	56	27	11	22	32	36	78	74
Sala Consilina	25	47	67	42	22	18	28	36	79	125
Montepulciano	30	81	41	41	14	10	32	36	80	90
Civitavecchia	38	74	59	37	18	11	13	36	81	35
Rovigo	17	86	41	34	15	23	31	35	82	115
Macerata	51	63	61	13	15	15	28	35	83	25
Terni	40	71	37	32	13	29	24	35	84	104
Grosseto	32	71	46	30	12	18	37	35	85	103
Matera	52	51	41	20	16	24	41	35	86	110
Varese	19	93	48	18	15	15	37	35	87	61
Lanciano	28	89	41	27	17	15	28	35	88	72
Palermo	60	63	74	13	15	17	0	35	89	10
Arezzo	17	86	41	34	18	18	28	35	90	112
Vasto	36	69	31	36	19	19	30	34	91	130
Voghera	15	91	33	38	21	9	32	34	92	124
Barcellona Pozzo di Gotto	43	40	71	35	25	19	6	34	93	83
Forlì	14	94	53	11	13	14	39	34	94	56
Ancona	22	83	49	11	9	26	40	34	95	86

(segue)

(segue tav. 1)

CIRCONDARI	Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado			Procedimenti esecutivi immobiliari		Procedimenti esecutivi mobiliari		Media	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado ed ai provvedimenti esecutivi	Rango riferito ai procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado
	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Pendenti finali per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)			
Oristano	14	80	46	18	18	18	43	34	96	123
Pavia	13	89	47	23	16	14	35	34	97	101
Cremona	25	88	47	15	9	21	32	34	98	62
Rieti	16	81	29	54	19	13	23	34	99	144
Udine	26	91	49	16	11	12	30	33	100	45
Locri	21	70	21	3	9	87	23	33	101	156
Lamezia Terme	43	41	40	25	22	28	36	33	102	149
Bolzano/Bozen	16	92	50	18	9	18	30	33	103	68
Velletri	10	88	37	30	13	20	35	33	104	131
Busto Arsizio	5	100	55	20	17	8	27	33	105	64
Castrovillari	28	62	36	22	21	38	24	33	106	145
Cagliari	28	68	53	29	22	13	18	33	107	102
Orvieto	19	84	25	32	19	21	32	33	108	141
Mondovì	27	84	35	25	20	10	27	33	109	106
Sciacca	22	78	52	11	28	5	33	33	110	91
Asti	28	82	40	27	15	17	19	33	111	96
Saluzzo	17	94	46	14	18	13	26	32	112	75
Tolmezzo	23	86	49	12	13	10	34	32	113	71
Termini Imerese	1	97	57	18	25	5	23	32	114	80
Mantova	20	90	61	3	6	15	30	32	115	33
Ravenna	13	87	49	11	6	22	35	32	116	98
Livorno	21	86	47	21	12	17	20	32	117	84
Sondrio	4	98	50	22	14	6	29	32	118	89
Santa Maria Capua Vetere	16	84	47	18	5	36	17	32	119	107
Casale Monferrato	34	84	42	21	3	15	24	32	120	63
Milano	56	68	37	22	15	11	14	32	121	57
Parma	28	74	27	13	13	28	39	32	122	138
Lodi	15	91	48	20	11	8	28	32	123	81
Bassano del Grappa	42	78	42	7	10	13	30	32	124	55
Mistretta	38	53	28	38	27	18	20	32	125	153
Caltagirone	7	86	28	26	26	15	33	32	126	151
Patti	12	51	36	56	27	27	11	31	127	160

(segue)

(segue tav. 1)

CIRCONDARI	Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado			Procedimenti esecutivi immobiliari		Procedimenti esecutivi mobiliari		Media	Rango riferito ai movimenti dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado ed ai provvedimenti esecutivi	Rango riferito ai movimenti dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado
	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Pendenti finali per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)			
Tivoli	15	90	58	11	3	15	29	31	128	53
Pordenone	26	88	52	8	10	10	25	31	129	42
Padova	29	79	46	17	10	12	27	31	130	78
Gela	32	72	24	5	11	23	53	31	131	143
Perugia	20	78	52	18	13	18	21	31	132	100
Ivrea	13	91	32	19	20	18	26	31	133	127
Novara	18	94	39	15	10	14	27	31	134	93
Catania	33	73	39	29	15	14	16	31	135	111
Verona	34	79	45	8	14	14	22	31	136	69
Cuneo	18	94	42	5	15	18	26	31	137	85
Pesaro	12	87	44	16	12	17	28	31	138	117
Gorizia	29	69	34	21	10	19	33	31	139	132
Monza	14	95	37	18	11	8	30	30	140	109
Camerino	28	68	28	25	15	18	33	30	141	148
Venezia	21	87	43	10	15	11	22	30	142	94
Agrigento	10	81	34	14	14	23	34	30	143	146
Bergamo	21	92	53	10	10	0	23	30	144	44
Treviso	18	88	48	7	8	12	26	30	145	79
Belluno	14	80	52	8	9	10	35	30	146	108
Tempio Pausania	14	83	23	37	5	18	28	30	147	152
Trento	8	96	40	10	15	9	28	29	148	113
Biella	32	78	48	15	13	8	11	29	149	70
Vigevano	4	94	39	19	5	14	31	29	150	128
Rovereto	21	91	35	7	8	8	31	29	151	105
Bologna	24	66	41	5	6	21	38	29	152	133
Crotone	58	46	18	23	13	18	25	29	153	150
Ariano Irpino	48	33	25	17	12	18	45	28	154	158
Piacenza	21	75	34	8	12	15	33	28	155	135
Nicosia	13	76	39	9	6	14	38	28	156	140
Rimini	45	61	38	20	14	8	5	27	157	114

(segue)

(segue tav. 1)

CIRCONDARI	Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado			Procedimenti esecutivi immobiliari		Procedimenti esecutivi mobiliari		Media	Rango riferito ai movimenti dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado ed ai provvedimenti esecutivi	Rango riferito ai movimenti dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado
	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Pendenti finali per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)	Esauriti totale per 100.000 abitanti	Tasso di ricambio (**)			
Ragusa	15	77	37	19	6	18	17	27	158	136
Vicenza	12	78	33	9	15	13	30	27	159	147
Siena	7	72	11	6	6	44	40	27	160	162
Alba	2	96	34	5	9	16	22	26	161	134
Nola	39	47	24	3	3	26	28	24	162	157
Lagonegro	0	74	10	13	10	21	35	23	163	163
Enna	1	50	0	10	5	15	24	15	164	164

(*) Media aritmetica degli indicatori standardizzati

(**) Rapporto tra procedimenti esauriti e i procedimenti sopravvenuti in un dato periodo moltiplicato per 100

Fonte:elaborazione Censis su dati Istat

3. RAPPORTO D'AREA SUL CIRCONDARIO DI BIELLA

3.1. Tanti litigi, pochi delitti

Biella si caratterizza per l'aumento del livello di litigiosità sociale, che finisce per pesare sul mondo sia giudiziale che – indirettamente - economico. Nell'un caso si scarica sulla macchina della giustizia una sempre più diffusa reciproca insofferenza; nell'altro caso, questa litigiosità, unita a un calo generalizzato di fiducia nel mondo economico, soprattutto nel dare e ottenere credito, allenta la voglia di fare impresa. Probabilmente, tale fenomeno è da porre in relazione all'evoluzione socio-culturale di una popolazione sempre più consapevole dei propri diritti e sempre più disposta ad investire parte del proprio reddito in azioni giudiziarie per farli valere, anche per questioni bagatellari.

I dati relativi ad alcuni reati contro la persona (dalle minacce alle ingiurie alle lesioni dolose) confermano questa tendenza alla litigiosità. La percentuale di minacce e ingiurie è all'incirca doppia rispetto al trend nazionale, come le percosse e le lesioni dolose. Gli omicidi colposi sono invece nella media nazionale (tab. 1).

Il dato relativo ai furti e alle rapine – nettamente inferiori a quelli nazionale (sempre in termini percentuali) – confermano una sostanziale tenuta del controllo del territorio da parte delle Forze dell'Ordine, frutto anche di una fattiva collaborazione della popolazione.

Alcuni reati (truffe e frodi informatiche), che mostrano dati percentuali sensibilmente maggiori a quelli nazionali, possono essere inquadrati nel particolare contesto della circoscrizione, ossia una zona ancora ad alta vocazione industriale (pur avendo attraversato negli anni appena trascorsi una drammatica crisi) e con la presenza delle sedi di ben due banche a carattere nazionale.

Infine, il dato relativo alle violenze sessuali conferma una specificità dolorosa del territorio, che ha portato la Procura ad elaborare anche uno specifico protocollo in materia: i reati a sfondo sessuale, in particolare contro minori, sembrano rappresentare uno dei problemi che caratterizzano il tessuto sociale della zona (sebbene il fenomeno non sia visibile nelle statistiche ufficiali).

Tab. 1 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Biella per tipologia, 2006 (*) (v.a. e val.%)

	Biella		Italia	
	v.a.	val.%	v.a.	val.%
1. Attentati	2	0,0	618	0,0
2. Strage	0	0,0	26	0,0
3. Omicidi volontari consumati	0	0,0	621	0,0
4. Infanticidi	0	0,0	4	0,0
5. Tentati omicidi	2	0,0	1.468	0,1
6. Omicidio preterintenzionale	0	0,0	38	0,0
7. Omicidi colposi	6	0,1	2.148	0,1
8. Lesioni dolose	275	4,0	59.143	2,1
9. Percosse	73	1,1	13.809	0,5
10. Minacce	393	5,7	71.856	2,6
11. Ingiurie	375	5,5	55.361	2,0
12. Violenze sessuali	32	0,5	4.513	0,2
13. Atti sessuali con minorenne	0	0,0	460	0,0
14. Corruzione di minorenne	1	0,0	192	0,0
15. Furti	2.636	38,4	1.585.201	57,2
16. Ricettazione	50	0,7	30.042	1,1
17. Rapine	44	0,6	50.270	1,8
18. Estorsioni	18	0,3	5.400	0,2
19. Usura	3	0,0	353	0,0
20. Sequestri di persona	10	0,1	1.608	0,1
21. Associazione per delinquere	2	0,0	1.074	0,0
22. Associazione di tipo mafioso		0,0	128	0,0
23. Riciclaggio e impiego di denaro	2	0,0	1.193	0,0
24. Truffe e frodi informatiche	510	7,4	109.059	3,9
25. Incendi	36	0,5	12.659	0,5
26. Danneggiamenti	998	14,5	344.253	12,4
27. Danneggiamento seguito da incendio	11	0,2	10.104	0,4
28. Contrabbando		0,0	1.150	0,0
29. Stupefacenti	110	1,6	32.306	1,2
30. Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	13	0,2	1.768	0,1
31. Delitti informatici	1	0,0	2.394	0,1
32. Contraffazione di marchi e prodotti industriali	2	0,0	2.186	0,1
33. Violazione alla proprietà intellettuale	10	0,1	6.469	0,2
34. Altri delitti	1.254	18,3	363.616	13,1
Totale	6.869	100,0	2.771.490	100,0

(*) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della banca dati interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e ministero dell'interno

In ogni caso, l'andamento delle attività delittuose è decisamente contenuto. La tabella 2 mostra che il dato percentuale per reati commessi ogni 1000 abitanti è inferiore di circa 10 punti al dato nazionale, addirittura di 20 rispetto a quello piemontese, testimoniando di una realtà non particolarmente intaccata da fenomeni delinquenziali e quindi sostanzialmente sicura, come anche le impressioni di diversi testimoni privilegiati hanno confermato.

Per ciò che riguarda il diritto di famiglia sono pochissime le pratiche di tipo giudiziale: risolvere un problema importante con meno costi è più importante che restare ancorati a questioni di principio, che non aiutano una particolare situazione problematica e anche psicologicamente delicata.

Tuttavia a Biella sia il tasso di separazione, sia quello di divorzialità risultano superiori di più di 1/3 alla media nazionale. Inoltre il 73% delle separazioni si traduce in divorzi, con un trend anche in questo caso di un quarto circa superiore alla media nazionale (tab. 3). Probabilmente, la dimensione di litigiosità è correlata anche ad un processo di disgregazione del tessuto sociale, a cominciare dalla famiglia. Meno della metà delle famiglie divorziate e circa la metà di quelle separate ha figli. Sembrerebbero descrivere, questi dati, una società sempre più parcellizzata e centrata sul singolo, una società nella quale i legami sia in senso diacronico (coniug-discendenza) che in senso sincronico (verso il partner in primo luogo, ma anche verso gli altri attori sociali) vanno infragilendosi.

3.2. Spazio e tempo: le dimensioni portanti della giustizia

Nel Circondario di Biella si registra da parte dei suoi attori un duplice atteggiamento nei confronti del sistema giustizia: l'insoddisfazione per le risposte complessive della giustizia ai fabbisogni locali si accompagna ad un giudizio positivo sul funzionamento dei singoli uffici. Questa duplice prospettiva di valutazione contrappone il momento dell'indagine al momento del giudizio. Sono soprattutto le due figure legate alla fase precedente il dibattimento a mostrare soddisfazione per il lavoro del proprio ufficio (i GIP e in parte il Procuratore della Repubblica). E' dunque soprattutto la fase di giudizio che costituisce il momento di criticità del funzionamento del sistema giustizia e determina, soprattutto negli utenti dei servizi giudiziari, una valutazione in termini negativi del sistema stesso, valutazione i cui motivi, tuttavia, non sono specificatamente riferibili al sistema biellese, quanto al funzionamento della giustizia a livello nazionale.

Tab. 2 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di Polizia nella provincia di Biella , 2001-2006 (*) (v.a., pro capite e var.%)

	Reati commessi			Segnalazioni riferite a persone denunciate	
	v.a. 2006 (**)	Per 1.000 ab 2005	Var.% 2001-2006	v.a. 2006 (**)	Var.% 2001-2006
Biella	6.869	36,7	8,4	3.467	44,9
Piemonte	250.317	57,5	23,9	59.411	3,8
Italia	2.771.490	46,9	28,1	801.341	16,2

(*) I dati del 2001 sono di fonte Istat, mentre al 2006 sono di fonte Ministero dell'Interno. A causa del cambiamento di sistema di rilevazione e universo di riferimento i dati non sono omogenei, quindi i confronti tra i due anni devono essere effettuati con cautela

(**) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Tab. 3 - Indicatori sulle separazioni e divorzi per la provincia di Biella, 2005 (*)

	Biella	Italia
Tasso di separazione coniugale (**)	2,0	1,4
Durata media dei matrimoni conclusi con separazione (anni)	14,4	15,0
Separazioni con figli affidati per 100 separazioni	53,5	52,8
Procedimenti di separazione dei coniugi esauriti per 100 separazioni concesse	105,9	109,3
Separazioni giudiziali per 100 separazioni	3,2	14,5
Tasso di divorzialità (***)	1,4	0,8
Divorzi per 100 separazioni	73,0	57,2
Durata media dei matrimoni conclusi con divorzio (anni)	17,8	17,5
Divorzi con figli affidati per 100 divorzi	33,0	36,5
Procedimenti di divorzio esauriti per 100 divorzi concessi	103,7	103,1

(*) Il territorio di riferimento è quello nel quale è situato l'Ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento

(**) Separazioni/Pop residente media*1.000

(***) Divorzi/Pop residente media*1.000

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

La percezione che i diversi testimoni hanno riportato sul funzionamento del sistema della giustizia locale è articolata attorno a due coordinate: lo spazio e il tempo, che delineano alcune polarizzazioni nel funzionamento del sistema giustizia locale. Su queste antinomie si aggiunge, quale ulteriore elemento di criticità del sistema, l'analisi del personale impiegato nel sistema giustizia.

3.2.1. I termini dello spazio per gli addetti ai lavori

Per dimensione spaziale intendiamo riferirci anzitutto alle dimensioni della circoscrizione del Tribunale e della Procura di Biella. Relativamente a questa accezione, la circoscrizione di Biella appare una circoscrizione medio piccola, se non decisamente piccola. Questa dimensione costituisce, da un lato, l'orizzonte sul quale si innesta uno degli aspetti maggiormente positivi del sistema della giustizia locale: la conoscenza reciproca tra gli attori di tale sistema e l'istituirsi di rapporti tendenzialmente fondati sulla correttezza. Questo aspetto, oltre ad essere un valore aggiunto del sistema giustizia biellese, appare anche un vantaggio netto poiché implica un rapporto più diretto tra gli attori, determinando una maggiore frequenza di piccole attenzioni e di maggiore correttezza tra gli stessi. La dimensione contenuta si traduce anche nella possibilità per alcuni uffici (la Procura in particolare) di una loro migliore gestione in termini di produttività, senza tensioni interne anche per ciò che riguarda i rapporti con le lobbies sociali ed economiche locali.

Tuttavia queste ridotte dimensioni (tanto da essere l'unica provincia italiana con un solo ufficio di giudici di pace, con conseguente carico di lavoro) producono, antinomicamente, anche aspetti di criticità all'interno dello stesso sistema giudiziale.

L'esistenza di circoscrizioni eccessivamente ridotte determina la cattiva distribuzione sul territorio tanto dei magistrati che del personale d'ufficio e la vera riforma che manca, in tal senso, è la riforma delle circoscrizioni, procedendo da un lato – vincendo evidentemente anche resistenze campanilistiche - all'accorpamento di alcune circoscrizioni medio piccole (Biella, per es., unendosi a Ivrea e Vercelli potrebbe contare su di un unico ufficio del casellario; gli impiegati addetti passerebbero da 5-6 a 2), recuperando da zone di sottoutilizzo sia personale che magistrati; dall'altro lato alla divisione dei circondari metropolitani, che consentirebbe – sull'esempio di quanto accade a Biella, un maggior controllo sulla produttività dei magistrati. 1 Procuratore, 1 aggiunto, 10/11 sostituti

potrebbe essere, su suggerimento del Procuratore della Repubblica, la dimensione dell'ufficio ideale perché consentirebbe sia il controllo dell'effettivo andamento del lavoro (produttività), garantendo al contempo, le adeguate competenze specialistiche ormai indispensabili nella moderna attività giurisprudenziale. La specializzazione, per tutte le parti coinvolte, vuol dire tempi più celeri per lo svolgimento tanto delle indagini che dei processi.

Altro elemento di forte criticità è la considerazione che ha la circoscrizione di Biella nella “geografia delle carriere” dei magistrati. Quello di Biella appare quasi un ufficio di frontiera, poco ambito dai magistrati, per cui il loro ricambio è significativo. Il trasferimento comporta inevitabilmente il passaggio dei fascicoli da un giudice ad un altro e dunque un rallentamento dei tempi della giustizia; genera inoltre difficoltà nel programmare azioni in un arco di tempo prolungato. Infine, spesso i magistrati non hanno una conoscenza adeguata dello stesso territorio, entrando a volte poco in sintonia con le sue istanze. Si è in tal senso rilevata una certa diffidenza rispetto a iniziative territoriali prese in passato dalla Procura, che mostrerebbero appunto – secondo alcuni operatori economici – una incapacità di fondo a comprendere i bisogni del sistema economico, soprattutto in alcuni ambiti quali, in primo luogo, quello della prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Il ricambio nelle file della magistratura, che spesso viene auspicato al pari della necessità che i magistrati non siano “locali” e quindi a rischio di incompatibilità ambientale, non produce solo i risultati “negativi” dei passaggi di fascicoli, ma evita fenomeni di consolidazione perniciosi.

3.2.2. I termini dello spazio per i fruitori della giustizia

La dimensione ristretta della circoscrizione si traduce viceversa in un rapporto maggiormente articolato della popolazione locale, ossia degli utenti potenziali o reali con i servizi giudiziari. Da un lato, infatti, traspare dalle interviste un atteggiamento di collaborazione della popolazione con gli organi giudiziari; una cittadinanza pronta a segnalare, ad esempio, anomalie o presenze sospette che hanno consentito anche l'arresto di latitanti. Dall'altro, questo senso civico della popolazione si traduce nella giusta pretesa che il sistema giustizia funzioni in modo efficace. Questo doppio livello di atteggiamenti produce come risultato un forte controllo del territorio da parte delle Forze di Polizia, cui fa da contrappasso una crescente insoddisfazione per la tempistica di funzionamento dell'apparato

giudiziale, nonché la lentezza con cui si perviene ad una sentenza definitiva e alla certezza della pena per il reo.

3.2.3. Le criticità legate al tempo

I giudizi negativi espressi nei confronti della giustizia biellese trovano nel suo andamento temporale l'argomento più forte.

Le criticità della giustizia coincidono con i suoi tempi che risultano lunghissimi sia nel civile che nel penale. In particolare, si devono ricordare alcuni specifici aspetti:

- a) un primo aspetto, è che la percentuale dei procedimenti che va in dibattimento è troppo elevata. L'archiviazione è una soluzione procedurale che non viene sfruttata molto dagli inquirenti, anche quando gli elementi per portare il procedimento a dibattimento appaiono deboli.
- b) In secondo luogo, le procedure alternative alla giustizia civile che sarebbero un utilissimo strumento per alleggerire i tribunali e consentire quindi un'accelerazione della giustizia ordinaria, hanno un po' fallito rispetto alle aspettative che li avevano accolti al loro apparire. Infatti, sebbene sempre più di frequente anche gli avvocati consiglino in alcuni casi il cliente di ricorrervi (ma secondo altre testimonianze proprio gli avvocati sarebbero i più restii al loro utilizzo, nel timore di minor lavoro e minori introiti), tanto per il Presidente della Camera di Commercio che per quello dell'ASCOM l'introduzione delle procedure di conciliazione e di arbitrati è stata meno positiva di quanto auspicato. Le cause di questo giudizio possono forse essere individuate nella mancanza d'abitudine e di fiducia rispetto ad una forma comunque di giustizia privata. Non sempre, inoltre, è possibile avere arbitri del livello che i contendenti si aspettano e spesso anche gli arbitrati giungono a protrarsi per anni. In aggiunta, vi è un problema di costi: paradossalmente, l'arbitrato si rivela sempre più costoso al procedere della sua diffusione.

- c) Un terzo elemento di criticità riguarda i tempi della giustizia civile. Come si evince dalla tabella 4, la funzionalità della giustizia civile di Biella in relazione all'andamento degli altri circondari, dal 2001 al 2005 è rimasta sostanzialmente invariata. Non vi è stato alcun miglioramento sensibile nella produttività della giustizia civile a Biella. Non solo, il ricambio dei procedimenti è pari ad un terzo di quelli pendenti. Questo significa che, mediamente, un procedimento di cognizione ordinaria di primo grado, di esecuzione immobiliare o mobiliare potrebbe richiedere non meno di tre anni per il suo esaurimento.
- d) Il quarto elemento di criticità è rappresentato dalla farraginosità delle procedure: questa porta, ad esempio, nel recupero crediti, nonostante la celere tempistica – rispetto alla media nazionale – ad un'attesa di non meno di 8 mesi per l'ottenimento di un decreto ingiuntivo.

3.2.4. La declinazione del tempo nei settori del sistema giustizia

Nonostante il quadro sulla tempistica della giustizia biellese sia piuttosto negativo, alcuni uffici sembrano lavorare in controtendenza.

I Giudici per le indagini preliminari sono 2 e hanno una visione completa del funzionamento dell'intera fase istruttoria anche grazie al fatto che sono competenti nel caso in cui l'imputato decida di accedere ai riti alternativi (applicazione della pena su richiesta delle parti, rito abbreviato e procedimento per decreto). Essi svolgono il proprio compito in tempi rapidi: riescono a smaltire le pratiche quasi in tempo reale, e comunque in tempi ragionevoli e accettabili (non solo gli atti urgenti, ma anche, per quanto riguarda l'attività GUP, le udienze preliminari vengono fissate in tempi di 2-3 mesi). Addirittura, il loro ufficio vive un problema opposto a quelli precedentemente citati, ossia di eccessiva celerità: per consentire agli ufficiali giudiziari, carenti d'organico, di poter procedere alle notifiche non possono fissare le udienze preliminari in tempi troppo stretti. Il

Tab. 4 - Giustizia civile-Indicatori di funzionalità (*) presso il tribunale, circondario di Biella, 2001-2005

	2001	2005
<i>Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	23,7	31,8
Pendenti finali per 100.000 abitanti	87,1	78,0
Tasso di ricambio (**)	16,5	48,1
<i>Procedimenti esecutivi immobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	9,4	15,0
Tasso di ricambio (**)	20,5	12,6
<i>Procedimenti esecutivi mobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	13,3	8,2
Tasso di ricambio (**)	35,2	11,3
<i>Media degli indicatori (***)</i>	29,4	29,3

(*) Indicatori standardizzati

(**) Procedimenti esauriti/procedimenti sopravvenuti in un dato periodo*100

(***) Media aritmetica degli indicatori standardizzati

Fonte:elaborazione Censis su dati Istat

rallentamento non riguarda, quindi, problemi interni all'ufficio GIP: potrebbero fissare udienze a volte anche in un mese se non fosse, appunto, per tempi utili delle notifiche. La successiva fissazione del processo – con rinvio a giudizio – per i processi di competenza sia del collegio sia di competenza del giudice monocratico, avviene in tempi ragionevoli. Nonostante le riforme degli ultimi anni abbiano fatto assumere all'ufficio GIP un ruolo sempre più centrale per il funzionamento della giustizia penale, con un ulteriore aggravio di lavoro per l'ufficio stesso, quest'ultimo riuscirebbe a svolgere ancora – a detta dello stesso GIP - una sorta di funzione di filtro, con conseguente accelerazione dei tempi della giustizia: a dibattimento andrebbero infatti pochi procedimenti, riuscendo a scaricare parzialmente il Tribunale. Quest'ultimo punto risulta controverso: la quantificazione dei procedimenti mandati a dibattimento e la ragionevolezza di un tale numero non sono interpretati univocamente da magistrati e avvocati.

Anche l'ufficio dei Giudice di Pace sembrerebbe poter garantire una giustizia più rapida. Il 90% delle sentenze dei Giudici di pace di Biella, a giudizio del Coordinatore degli stessi, non sono impugnate, sia nel civile che nel penale, e anche là dove lo sono, la sentenza solitamente conferma l'impostazione della sentenza di base.

Occorre, rilevare che l'incremento dei procedimenti civili prodottosi nel 2007 è dovuto ai ricorsi presentati in massa dagli automobilisti relativamente al mal funzionamento di un autovelox posizionato in un comune della provincia biellese, che di fatto ha inciso sul rallentamento delle attività del Giudice di Pace e sull'aumento dei procedimenti pendenti. Questa situazione mette in evidenza la fragilità del sistema giustizia nel suo complesso: basta un fenomeno casuale per rallentare il funzionamento di un ufficio istituito con il compito di sgravare la giustizia ordinaria e di accelerarne il funzionamento, con conseguente aumento di inefficacia dell'intero sistema.

3.3. Lo zoom sulle risorse umane

Il numero e l'impiego del personale (magistrati e impiegati) è senza alcun dubbio il problema più serio nel determinare i ritardi nel funzionamento della macchina giudiziale. E' problema che evidentemente non nasce in loco, ma che nel funzionamento della macchina giudiziaria locale incide molto, non potendo contare su alcuna misura correttiva. Anche in questo caso, comunque, non mancano dei distinguo.

Vi è in primo luogo una carenza nell'*organico dei magistrati*. La quantificazione del dato è però contrastante, poiché rispetto al numero tabellare previsto per la Procura, ad esempio, per il Procuratore della Repubblica (ma anche secondo altre fonti) mancherebbe 1 magistrato su 4, pari al 25% dell'organico; per il Presidente del Tribunale il numero tabellare sarebbe invece di 3 sostituti, non 4 ed anche il Presidente dell'Ordine ritiene sia questo il numero tabellare esatto. Alleviano questa situazione di supposta carenza d'organico i viceprocuratori onorari che sostituiscono il Procuratore ed i suoi sostituti nelle udienze davanti ai Giudici di Pace o nei Tribunali monocratici. I carichi di lavoro sono notevoli: con 4500 processi l'anno, significa 1150 processi per magistrato (ma essendo solo 3 i sostituti in realtà sono 1500 a testa), che è un numero alto se confrontato con la Procura di Torino, dove i processi sono 700 a testa. Il carico di lavoro tende comunque a decrescere grazie all'impegno dei sostituti (2 delle quali sono donne, che riescono a conciliare impegni privati e impegni pubblici): ogni anno, comunque i processi conclusi sono più di quanti ne vengono incamerati.

Il problema che attualmente – rispetto ai numeri tabellari – è solo presunto diverrà comunque effettivo con il prossimo ricambio del Procuratore, che lascerà l'ufficio con un unico sostituto, con una possibile criticità rispetto al numero di fascicoli da gestire.

La carenza d'organico si traduce inoltre in una mancanza di specializzazione, che può esserci in Procure più grandi, specializzazione che consentirebbe probabilmente tempi più celeri nell'istituzione dei procedimenti.

Un ulteriore elemento di criticità, emerso da alcune interviste, è la non conoscenza del territorio soprattutto da parte dei magistrati e, di conseguenza, l'incapacità ad entrare in sintonia con esso da parte di chi ricopre ruoli chiave nel sistema giustizia. Il motivo potrebbe essere

ravvisato nei tempi di ricambio tra magistrati: i sostituti sono pochi e spesso transeunti (Biella, come detto, non appare come un posto ambito), e questo oltre a non permettere un'adeguata conoscenza del territorio si traduce nella difficoltà a dare continuità ad azioni giudiziarie a più ampio raggio.

Anche per il funzionamento del Tribunale il primo motivo dei tempi dilatati è, ma in misura minore, la carenza del personale. Il numero di magistrati, pur essendo sotto organico tabellare di solo 1 unità, è probabilmente inadeguato rispetto al carico di lavoro. Secondo i dati forniti dal Presidente dello stesso Tribunale, dopo il tribunale di Torino, ad es., quello di Biella è il secondo in Piemonte nel 2005 – 2006 per numero di cause societarie, che sono cause complesse da trattare in tempi brevi e che richiedono una preparazione particolare (Biella è infatti sede anche di 2 banche a carattere nazionale, le cui cause vengono dibattute nel foro locale). A fatica si è riusciti ad avere un dirigente a “mezzo servizio” con il tribunale di Novara.

Le associazioni di categoria pongono quindi poi il problema della produttività dei giudici, legata alla mancanza di uno scadenziario per la formulazione delle sentenze.

Il funzionamento degli uffici dei *Giudici di Pace* ha un punto di criticità nel sistema dell'assegnazione a rotazione dei procedimenti, che non consente loro di accumulare competenze specifiche. La specializzazione – come visto anche in altri passaggi – è ritenuta invece fondamentale per un più celere funzionamento della giustizia a tutti i livelli.

Il *personale degli uffici* è in generale sotto-organico, con carenze che in alcuni casi sono del 30-40 %, al punto da dover limitare l'accesso del pubblico agli uffici rispetto all'orario previsto. Il personale appare in ogni caso esiguo rispetto alla mole di lavoro.

Il problema della Cancelleria è forse quello più drammatico, poiché quasi tutte le cancellerie sono rette da una sola persona che – in caso di malattia o di ferie – determina il blocco della cancelleria stessa.

Questa carenza, come già sottolineato, riguarda anche gli ufficiali giudiziari: le notifiche non possono essere effettuate in tempi congrui. Non dipende da una loro incapacità, ma da un loro essere costantemente sotto-organico, nonostante le sollecitazioni avanzate da più parti per una maggiore copertura di questo ufficio. Per alleviare il carico di lavoro che incombe sugli ufficiali giudiziari gli avvocati si fanno le notifiche a mezzo posta.

Anche l'ufficio dei Giudice di Pace lamenta carenze di organico, poiché tale numero, rispetto all'inizio dell'attività dei giudici di pace è diminuito (da 13 elementi in organico a 10), pur essendo state estese le loro attribuzioni.

3.4. Il ruolo dell'avvocatura

Il Foro di Biella è passato, negli ultimi 10 anni, da circa 60 avvocati/procuratori iscritti (più 30 praticanti circa) a 220/230 avvocati, ai quali vanno aggiunti circa 50 patrocinatori legali e una trentina di praticanti. Questo – in relazione alla crisi che ha vissuto l'industria e l'economia biellese, nonché al numero non elevato di abitanti della provincia – ha portato ad una sorta di polverizzazione del ruolo. Le difficoltà sono soprattutto per i giovani e le donne.

I giovani sono circa il 60% degli avvocati biellesi (e forse più) e per loro non è facile inserirsi, perché i vecchi studi – nonostante la tradizione familiare nella professione, con avvocati di terza generazione, sia in verità contenuta – sono maggiormente considerati rispetto al giovane avvocato: essere conosciuti, conoscere e avere professionalità è difficile.

Il numero di donne nella giustizia costituisce un significativo mutamento sociologico degli ultimi vent'anni, tanto nell'avvocatura che nella magistratura. La giovane avvocatessa ha ulteriori difficoltà ad accrescere la sua professionalità rispetto all'uomo, in particolare se "più anziano". Non esistono differenze retributive rispetto agli uomini, tuttavia può esserci una diversità di reddito tra uomo e donna perché nella suddivisione dei ruoli all'interno della famiglia la donna può forse dedicare minor tempo alla professione (oltre a quanto detto sulla difficoltà ad affermarsi professionalmente).

Un ulteriore problema è dato dal fatto che le realtà produttive medio-grandi tenderebbero a rivolgersi agli studi importanti delle grandi città (anche se l'avvocato consulente dell'Unione Industriali Biellesi sostiene che questo accade solamente in occasione di casi di rilevante importanza, nei quali si preferisce avere anche una consulenza esterna, avendo di solito le aziende biellesi avvocati locali), mentre le piccole realtà economiche non vedono nell'avvocato un possibile interlocutore, rivolgendosi per le consulenze a una serie di altre figure professionali non sempre legate al sistema giudiziale. Quest'ultimo anche per una questione di costi (ci si rivolge, per esempio, al commercialista, che viene pagato per altro, ma offre pareri

anche di natura legale). Ci sono mansioni che potrebbero essere di competenza dell'avvocato ma che sono spostate su altre figure, in sede tributaria o contrattuale, anche a discapito delle competenze, con eventuali danni futuri. In questo quadro, va rilevato come elemento positivo, la decisione dell'ASCOM di affidarsi a dei giovani avvocati per offrire consulenza agli iscritti (a rotazione, uno al giorno: la prima consulenza è gratuita, poi l'iscritto decide a quale legale affidarsi nel caso voglia proseguire la causa).

Per gli avvocati è difficile anche potersi specializzare – proprio perché manca lo spazio economico per farlo – tanto più che molte aziende preferiscono ricorrere ai grandi studi e non investire sulle risorse professionali locali.

La libera professione comporta ormai dei rischi al punto che molti di coloro che divengono avvocati, si lasciano comunque aperte anche altre strade professionali in ruoli di lavoro dipendente.

La percezione del ruolo dell'avvocatura risulta negativa in alcune delle testimonianze raccolte. L'aumento del numero di avvocati è posto in relazione all'aumento della litigiosità, dovuta alla necessità di questi di lavorare; ancora, gli avvocati sarebbero i soggetti veramente interessati a trarre vantaggio dall'aumento del numero di cause; oppure, spesso si ritiene che siano gli avvocati che, pur avendo torto, procrastinano i tempi dei procedimenti puntando spesso, anche come strategia difensiva, alla prescrizione. Gli avvocati sono dunque spesso percepiti come un male necessario: se costretti e nella speranza di trovare un avvocato capace, vi si ricorre.

I dati elaborati dal Censis di fonte Cassa Forense e Istat collocano le impressioni dei testimoni privilegiati in una prospettiva problematica (tab. 5).

Guardando ai numeri sullo stock di avvocati l'immagine che se ne ricava è positiva; guardano invece al loro incremento, sono confermate le condizioni di criticità della categoria biellese.

Tab. 5 - Avvocati e procuratori iscritti all'ordine per il circondario di Biella al 31-12-2006 (v.a., val.%, per 10.000 abitanti e per 100 occ. indipendenti)

	v.a.	<i>di cui donne</i>	Per 10.000 abitanti (*)	Per 100 occupati indipendenti (**)
Circondario di Biella	202	39,6	10,9	1,0
Distretto di Torino	7.723	42,5	17,4	-
Regione Piemonte	7.723	42,5	17,4	1,5
Italia	178.134	36,6	30,5	2,9

(*) Popolazione al 2005

(**) Il dato del circondario è calcolato sui lavoratori indipendenti della relativa provincia

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa Forense e Istat

Attualmente, il numero degli avvocati (ai quali debbono essere aggiunti i patrocinatori e i praticanti), se letto in rapporto agli abitanti è sensibilmente inferiore al medesimo rapporto su base regionale (10,9% per 10.000 abitanti contro il 17,4%) e lo è nettamente rispetto al dato nazionale (30,5%). Anche in termini percentuali rispetto al numero complessivo dei lavoratori autonomi notiamo che la presenza di avvocati nella circoscrizione di Biella è inferiore rispetto alla media regionale (1,0% contro l'1,5% regionale) ed è addirittura un terzo circa rispetto al rapporto percentuale su scala nazionale (2,9%). Resta, tuttavia, l'evidenza che gli avvocati sono passati in breve periodo da 60 a 220, con un incremento del 266%.

Il dato sulla presenza femminile nell'avvocatura biellese suffraga maggiormente le percezioni delle testimonianze raccolte. Seppure la percentuale delle donne iscritte all'Albo nella circoscrizione di Biella (39,6%) risulti di poco inferiore alla percentuale su base regionale (42,5%), essa è comunque superiore di 4 punti alla media nazionale (36,6%). Rispetto ad altre realtà italiane oggetto di indagine – si cfr. ad esempio i dati relativi a Benevento e Messina – effettivamente la presenza delle donne nel mondo dell'avvocatura biellese appare rilevante con un rapporto quasi di 6 a 4 tra uomini e donne.

3.5. Il rapporto fra il sistema della giustizia e il sistema economico: difficoltà e aperture

Il tessuto produttivo biellese è tradizionalmente caratterizzato da una forte presenza dell'industria tessile, industria che tuttavia ha subito, negli anni recenti, una profonda crisi produttiva a seguito sia della concorrenza di paesi emergenti, sia della delocalizzazione verso paesi a basso costo della manodopera (in particolare Turchia e Romania). Da questa crisi è uscita rafforzata l'industria di produzioni di qualità: anche quelle che hanno tentato di delocalizzare tale produzione sono progressivamente ritornate sul territorio, nel quale, evidentemente, vi è una professionalità delle maestranze diffusa, che costituisce il vero valore aggiunto ai manufatti. Questo spiega il trend così negativo rispetto ai dati regionali e – ancor più nazionali, sia sul totale del settore industria, sia specificatamente rispetto all'andamento del settore industriale in senso stretto.

La crisi si è inoltre riversata nel comparto finanziario e dell'intermediazione (ricordiamo che sul territorio si trovano ben due banche di importanza nazionale), con un trend negativo di più di 5 punti % a fronte di un trend nazionale positivo del 3,5% o anche regionale (+1,1%) (tab. 6).

Tab. 6 - Valore aggiunto ai prezzi base per settore di attività economica, 2001-2005 (v.a. mln di euro, pro capite e var.% reale)

	Biella			Piemonte			Italia		
	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005
Agricoltura, silvicoltura e pesca	30	161	-0,6	1.579	364	-8,0	28.048	477	-0,4
Industria in senso stretto	1.218	6.493	-30,3	25.572	5.890	-10,3	263.376	4.483	-5,6
Costruzioni	205	1.093	-11,6	5.270	1.214	-3,6	76.683	1.305	7,0
Totale industria	1.423	7.587	-28,4	30.842	7.104	-9,3	340.059	5.788	-3,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	881	4.696	11,0	23.766	5.474	10,6	298.008	5.072	2,6
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari e imprenditoriali	1.193	6.358	-5,2	28.804	6.634	1,1	343.360	5.844	3,5
Altre attività di servizi	635	3.385	9,2	18.416	4.242	5,2	268.517	4.570	4,1
Totale servizi	2.709	14.439	3,3	70.986	16.350	5,3	909.886	15.487	3,3
Valore aggiunto ai prezzi base	4.163	22.187	-10,3	103.407	23.817	0,2	1.277.992	21.752	1,4

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Il dato positivo nel record *Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni* è sostanzialmente nella media col dato regionale e potrebbe essere collegato, assieme a quello altrettanto positivo nel record *Altre attività e servizi* (quest'ultimo aumento più marcato rispetto al dato regionale) ad una differenziazione del sistema economico in epoca di crisi. La somma del volume di affari contemplato da queste due sole voci, in valore assoluto (in milioni di euro), è risultato significativamente uguale a quello espresso dall'intero comparto industriale in crisi. Occorrerebbe inoltre valutare, in questi settori, quali benefici ha riversato sulle varie comunità locali l'organizzazione delle Olimpiadi di Torino 2006.

3.5.1. L'incidenza del sistema giustizia su quello economico

Il punto di vista dal quale partire per ricostruire le relazioni di eventuale influenza che il sistema giuridico locale ha su quello economico è quello offerto dai testimoni privilegiati del settore economico-produttivo, i quali concordano nel dare una valutazione sostanzialmente negativa a tali rapporti.

Un primo aspetto, centrale, riguarda il nesso tra tempi della giustizia e tempi del sistema produttivo, che appaiono decisamente sfasati, con un evidente ritardo dei primi rispetto alle esigenze dei secondi. I ritardi, i rinvii, l'impressione che le cose non si possono mai decidere condizionano un po' tutto il mondo economico: si determina una generale sensazione di precarietà a poter fare delle cose nell'ambito imprenditoriale, ulteriormente accentuato in una situazione di crisi e che determina, in ultima analisi, una sfiducia nella stessa possibilità di 'fare impresa'. Sempre più spesso figli di imprenditori scelgono, in tal senso, un impiego dipendente sicuro piuttosto che portare avanti le aziende di famiglia.

Un caso particolare degli effetti perversi che i tempi della giustizia producono sul sistema produttivo è quello della lunghezza delle cause di licenziamento (per imprese con più di 15 dipendenti). Gli effetti di una dichiarazione di illegittimità del licenziamento comportano infatti o il reintegro in azienda del lavoratore o un indennizzo economico: reintegrare un dipendente in azienda, anche a distanza di un solo anno, può avere un effetto deflagrante sui bilanci di un'azienda. Il problema per l'azienda non è l'aver torto o ragione, ma avere una decisione in tempi gestibili per un'azienda.

Un secondo aspetto è quello del rapporto costi azione legale-lunghezza della stessa-risultati: la lentezza, aggravata dai costi, rende il chiedere giustizia economicamente non conveniente. La percentuale di perdita di crediti è così aumentata di un punto negli ultimi 5 anni nella media dei bilanci, suscitando il ritorno alla pratica della riscossione crediti, nonché quella della cessione crediti (con perdite sensibili da parte del creditore stesso, che evita tuttavia perdite future ancor più gravi o la tassazione del credito). La conseguenza è anche una minore predisposizione al rischio da parte dell'imprenditore (percezione di un "universo di inaffidabilità"), con uno "slow down" nell'istituire cooperazioni o joint venture, ed un'attenzione molto più forte nella stipulazione dei contratti. Pur essendo estremamente difficile misurare esattamente l'incidenza, secondo alcuni operatori economici questo fattore di insicurezza ha comunque, assieme evidentemente ad altri fattori, un "effetto di demoltiplicatore" sulla crescita del sistema economico, soprattutto per l'incidenza verso la propensione dell'imprenditore all'esposizione e al rischio (mancanza, come detto, di un fattore di sicurezza): può essere annoverato, sempre a detta degli addetti ai lavori, tra i cinque fattori che determinano le crisi o i reflussi.

Questo può generare anche un crollo di fiducia sia verso la giustizia, che verso l'arbitrato che si sta rivelando, come visto, sempre più costoso proprio nel momento in cui le aziende iniziano a farvi ricorso.

La burocratizzazione della giustizia determinerebbe, inoltre, la necessità di rivolgersi sempre più ad esperti legali, con aggravio dei costi d'impresa, e questo perché si percepisce come una tendenza a scaricare sulle imprese sempre più problemi di ordine legale o burocratico, come nel caso della responsabilità amministrativa dell'impresa (decreto legislativo 231/2001): questo mina la voglia di fare impresa. Ci si nasconde dietro la normativa europea per legiferare in modo spesso complesso, il che implica, come detto, che l'impresa deve impiegare personale per seguire le problematiche legali, aumentando i costi in termine di personale ad hoc (assumere o rivolgersi esternamente a qualcuno che si occupi dei problemi legali-burocratici), o diminuendo la produttività (perché parte del personale già presente deve essere adibito a risolvere problemi di carattere legale-burocratico). E' comunque un costo per l'azienda. Le stesse aziende, per la maggior parte, si sono ad esempio fin ora dimostrate insensibili alla normativa introdotta dalla legge 231, non attuando il modello organizzativo, per una questione di costi: in una situazione di particolare crisi le aziende tagliano su determinate spese, esponendosi a rischi futuri.

3.5.2. Il sistema economico in relazione al sistema giudiziario

Dall'altro lato, vi è il problema di come il sistema economico entra in relazione al sistema giustizia: quali reati, ovvero, quali problemi, porta nelle aule di giustizia.

Occorre anzitutto precisare che, a livello locale, è evidenziabile – forse anche per i motivi di insoddisfazione rispetto al suo funzionamento – una contrapposizione tra mondo della giustizia e mondo imprenditoriale: rispetto ad alcune indagini avviate dai magistrati è emersa una certa voglia di difendere la propria autonomia da parte del mondo economico, o, come detto, addirittura un senso di fastidio degli imprenditori rispetto ad alcune indagini del Procuratore, che sarebbe poco sensibile a come si muove il tessuto sociale (si veda l'applicazione della normativa antinfortunistica, alla quale aggiungere quella a tutela dell'ambiente). Questa separazione viene addirittura rivendicata anche da alcuni dei soggetti intervistati (soprattutto magistrati) come esiziale al funzionamento di entrambi i sistemi.

Rispetto alla tipologia dei reati che coinvolgono il sistema produttivo i testimoni privilegiati hanno teso evidenziare i reati fiscali (con un'evasione diffusa e in alcuni casi consistente e legata in particolare alla crisi); reati di usura (che, seppur considerati dal Procuratore come fisiologici dove vi è presenza di attività imprenditoriali, non risultano numericamente significativi rispetto ai dati statistici); la bancarotta e i reati fallimentari (accentuati nei momenti di crisi, come quello che il territorio di Biella ha attraversato e sta ancora attraversando); il recupero crediti e insolvenza (anch'essi accentuati dalla crisi. Su circa 1600 iscritti ASCOM quasi il 70-80 % lamenta situazioni di alta insolvenza); alcuni episodi di corruzione ma non di grosso spessore; interpretazioni delle norme contrattuali superiori ad un certo importo (la riduzione nel contenzioso con i dipendenti, soprattutto dopo la Legge Biagi, potrebbe essere anche dovuto, a detta degli operatori economici, a precise condizioni sociali: vi è meno lavoro, più precarietà, per cui il dipendente subisce maggiormente condizioni di impiego vessatorie). Anche la forza del sindacato biellese che, accanto all'imprenditore, costituiscono due mondi che continuano a dialogare, sarebbe comunque protagonista di questo calo di conflittualità: il filtro sindacale funziona ancora molto, per cui le controversie contrattuali sono poche.

3.5.3. La giustizia sui media locali

Il giudizio complessivo degli intervistati sulla sovraesposizione mediatica della giustizia è negativo.

L'atteggiamento prevalente è che i processi dovrebbero svolgersi in Tribunale: laddove questo non accade vi è un deficit nel funzionamento della stessa giustizia. Un deficit che si traduce in un personalismo degli attori del sistema giustizia che non rendono un buon servizio al suo funzionamento, soprattutto minano la serenità delle parti coinvolte. Inoltre, contribuiscono a creare quella cattiva informazione attorno alla giustizia che non evidenzia in modo corretto e puntuale su quali siano i veri nodi problematici del sistema (che, viceversa, potrebbe anche avere un effetto positivo). La stampa, opportunamente diretta, è invece chiamata a svolgere, a parere di diversi testimoni - un ruolo di controllo sui processi.

3.6. Percorsi evolutivi della giustizia

A livello locale sono in atto alcune iniziative per migliorare il funzionamento del sistema giustizia, anche se – come riportato nelle pagine precedenti – i testimoni privilegiati ritengono che molti dei problemi del mal funzionamento della macchina giustizia derivino da decisioni che non dipendono dal territorio, ma che sono di natura più propriamente politica e che debbono essere prese a livello nazionale. Alcune di tali soluzioni sono state esposte nelle pagine precedenti.

Ordine degli Avvocati, Presidente del Tribunale e Direttore dell'Ufficio entrate (che non è a Biella) stanno cercando di facilitare gli utenti, per risolvere alcuni problemi tecnici legati ad esempio alla registrazione (decreti ingiuntivi).

Rispetto all'informatizzazione, il Tribunale di Biella è tribunale pilota nella informatizzazione delle procedure esecutive immobiliari. L'informatizzazione, in generale, potrebbe essere una soluzione: questo processo incontra però oggettive difficoltà che risiedono sia nelle scarse risorse economiche disponibili, sia in una più generale impreparazione da parte della pubblica amministrazione giudiziaria ad accogliere positivamente questa novità (per cui occorrerebbe un più generale processo anche di

razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro nella stessa Pubblica Amministrazione).

L'arretratezza è un vulnus che caratterizza anche molti degli avvocati, che sarebbero restii ad usare le nuove tecnologie (molti di loro hanno a mala pena il fax; non possono pertanto svolgere un ruolo di stimolo come accade in altre realtà, quale quella milanese). Questo si traduce ad una sorta di "fai da te" locale: ad esempio, la disponibilità di alcuni soggetti e gli accordi personali permettono al giudice del lavoro di comunicare via mail agli avvocati il verbale di assunzione di prove testimoniali. E' però il frutto di una disponibilità personale più che il prodotto di un processo di razionalizzazione governato (mancano, a conferma, anche le norme a livello nazionale che regolamentino e certifichino le procedure informatizzate).

Rispetto al ruolo dell'avvocato, la sezione locale dell'AIGA, che è presente sul territorio da solo un anno, vuole puntare soprattutto sulla formazione in termini maggiormente pratici e operativi, più spendibili sul piano del proprio lavoro quotidiano dei suoi associati.

Infine, il sostegno che viene dato al diffondersi del ricorso alle Camere arbitrali, con aumento della fiducia e abbattimento dei costi dell'arbitrato, potrebbe rivelarsi di ausilio nel migliorare il funzionamento del sistema giustizia attraverso la diffusione appunto delle pratiche stragiudiziali.

**4. RAPPORTO D'AREA SUL CIRCONDARIO DI
VICENZA**

4.1. Società e giustizia: le fenomenologie emergenti

La percezione del funzionamento del sistema giustizia a livello locale è sostanzialmente negativa. Tale giudizio ha la sua ragion d'essere nell'incapacità del mondo giudiziario (dal numero dei magistrati alle strutture e al personale tecnico e amministrativo) di corrispondere ai mutamenti sociali che hanno interessato l'area. L'evoluzione economica e sociale del territorio, in sostanza, non è stata accompagnata da un'analoga evoluzione del sistema giustizia locale.

Molti testimoni contattati pensano che le cause del problema abbiano la propria origine a livello nazionale, non a livello locale, adducendo una percezione negativa anche della frattura tra periferia e centro, lungo il continuum Vicenza-Roma. A generare la quasi paralisi del funzionamento della giustizia a Vicenza starebbero fattori legati alla giustizia nel suo insieme, che nella zona trovano una particolare virulenza per lo specifico sviluppo socio-economico del territorio.

4.1.1. Il cambiamento a due velocità

I dati della tabella 1 sono esemplificativi dell'attuale quadro economico-produttivo della provincia di Vicenza. Nel 2005, pur risentendo di un calo significativo (non molto distante dalla media nazionale), nel comparto industriale in senso stretto, la provincia di Vicenza ha prodotto circa un quarto del valore aggiunto ai prezzi base, in milioni di euro, della intera regione Veneto e 1/32 a livello nazionale. Il secondo settore dinamico in termini di valore aggiunto è quello dell'intermediazione monetaria e finanziaria, dell'attività immobiliare e imprenditoriale che, grazie probabilmente al comparto costruzioni in forte crescita (e con specifiche problematiche anche giudiziarie), ha assorbito la crisi del settore industriale, mantenendosi stabile nell'arco dell'ultimo quinquennio. Questi dati fotografano cosa è oggi la provincia di Vicenza: non più una provincia a vocazione agricola (la voce ha dimensioni quasi irrilevanti, contribuendo per meno di 1/67 alla formazione totale del valore aggiunto), ma una delle realtà industriali più vivaci del Nord-Est e per di più trainante per l'intero

Tab. 1 - Valore aggiunto ai prezzi base per settore di attività economica, 2001-2005 (v.a. mln di euro, pro capite e var.% reale)

	Vicenza			Veneto			Italia		
	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005
Agricoltura, silvicoltura e pesca	324	387	-11,0	2.396	506	-7,3	28.048	477	-0,4
Industria in senso stretto	8.202	9.779	-6,0	33.534	7.077	-2,8	263.376	4.483	-5,6
Costruzioni	1.308	1.560	21,4	8.212	1.733	23,4	76.683	1.305	7,0
Totale industria	9.510	11.339	-3,9	41.746	8.810	1,2	340.059	5.788	-3,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	4.177	4.980	6,2	28.293	5.971	6,2	298.008	5.072	2,6
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari e imprenditoriali	5.113	6.096	0,0	30.250	6.384	4,5	343.360	5.844	3,5
Altre attività di servizi	2.675	3.189	8,6	18.589	3.923	4,4	268.517	4.570	4,1
Totale servizi	11.965	14.265	4,3	77.132	16.278	5,1	909.886	15.487	3,3
Valore aggiunto ai prezzi base	21.799	25.991	0,1	121.274	25.594	3,4	1.277.992	21.752	1,4

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

paese, al punto da esportare – fino a pochi anni or sono – più dell’intera Grecia.

Un terzo delle imprese vicentine (27.000 su 90.000) hanno in media 4,5 dipendenti. Realtà molto dinamiche, dunque, e che necessariamente tendono a lavorare con tempi rapidi per poter restare sul mercato. La presenza più forte è ancora indubbiamente quella delle industrie orafe (circa 1500) e delle concerie (concentrate in zone determinate della provincia), mentre tendono o a chiudere (fonderie) o a trasferirsi altrove (Marzotto) le industrie medio grandi o grandi. Non ciminiere, ma capannoni: è questo, potremmo sintetizzare, il paesaggio della periferia e della provincia di Vicenza.

Questa realtà si è sviluppata – partendo da un sostrato contadino - sostanzialmente negli ultimi 30 anni. Un’evoluzione non senza traumi, che ha inciso profondamente anche nel tessuto sociale, facendo aumentare anzitutto la conflittualità al proprio interno e producendo un fenomeno di secolarizzazione, paralleli entrambi alla crescita del benessere. In diversi intervistati è emersa, inoltre, una viva preoccupazione per la tenuta stessa del tessuto sociale, messo in crisi dallo sviluppo tumultuoso e non sufficientemente accompagnato da un’opportuna crescita sia del livello di educazione, sia di senso civico. Se le istituzioni e il sistema giustizia sono entrate in crisi per il riversarsi su di esse di questo vorticoso mutamento economico e sociale, allo stesso tempo si sono come smarriti, all’interno del tessuto sociale, il senso delle regole, e la corretta percezione della necessità e delle funzioni dei soggetti pubblici.

In questo quadro, come ulteriore fattore destabilizzante, si è inserita la presenza massiccia di lavoratori stranieri. Attualmente, essi sono per la stragrande maggioranza perfettamente inseriti nel tessuto produttivo, che presenta un tasso di disoccupazione molto contenuto (tra il 2,5 e il 3%). Ma in prospettiva, essendo questi lavoratori impiegati soprattutto nel settore conciario e nell’edilizia, il rischio crisi di questi settori potrebbe aumentare sul territorio il numero di stranieri senza lavoro e privi di tutele sociali accettabili.

L’evoluzione dell’economia locale non si è accompagnata ad una parallela evoluzione e ad un adeguamento sostanziale del personale e delle strutture del sistema giustizia. Il sistema giustizia appare in colpevole ritardo rispetto al mutamento verificatosi nella società vicentina. L’organico tabellare del Tribunale (sul quale si ritornerà), soprattutto, è così rimasto sostanzialmente quello dell’immediato dopo guerra: congruo per gestire le dinamiche di una

società contadina, ma imploso sotto il vorticoso aumento dei procedimenti che la nuova realtà economica ha inevitabilmente prodotto.

I dati della tab. 2 illustrano in modo paradigmatico la paralisi che si è prodotta nel Tribunale di Vicenza anzitutto a livello civile, ossia nella sede naturale in cui il mutamento socio-economico si è riversato, regolando i rapporti quotidiani tra i cittadini e tra cittadini e aziende. L'indice di smaltimento non può che essere bassissimo a fronte di un aumento tendenziale delle cause su di un numero tabellare di giudici invariato: tutti i tassi di ricambio sono in peggioramento.

Potremmo anche esprimerci in questi termini: la discrepanza dei tempi storici dell'evoluzione sociale e dell'evoluzione del sistema giudiziario si traduce, al presente, anche in una discrepanza tra i tempi del sistema economico-sociale e i tempi di funzionamento della giustizia. I tempi di durata dei processi sono inaccettabili per un cittadino abituato, come detto, ad operare in un sistema economico che ha bisogno di ben altra tempistica. Valutare la durata media di un procedimento, a livello generale, può tra l'altro essere un dato inefficace per misurare la lentezza della giustizia, poiché alcuni procedimenti, che magari hanno anche carattere d'urgenza, come le cause matrimoniali, hanno una rapidità che abbassa questa media che, comunque, è di almeno 5 anni (una causa civile dura da 6 a 14 anni). L'inadeguatezza del sistema giuridico si è tradotta in un arretrato (in particolare nel 2005, a detta di diversi testimoni privilegiati individuato come anno di particolare crisi) causa di ulteriore appesantimento del sistema.

A fronte di questa tempistica, al cittadino sfugge il senso della giustizia e il suo funzionamento viene percepito quasi con fastidio, esemplificabile dall'insofferenza di chi è chiamato a testimoniare dopo anni attorno a fatti che magari non ricorda, con perdita di tempo non adeguatamente compensata.

Tab. 2 - Giustizia civile-Indicatori di funzionalità (*) presso il tribunale, circondario di Vicenza, 2001-2005

	2001	2005
<i>Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	19,8	11,6
Pendenti finali per 100.000 abitanti	86,6	78,3
Tasso di ricambio (**)	35,7	33,4
<i>Procedimenti esecutivi immobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	6,4	9,1
Tasso di ricambio (**)	19,5	14,5
<i>Procedimenti esecutivi mobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	5,9	12,6
Tasso di ricambio (**)	31,7	29,5
Media degli indicatori (***)	29,4	27,0

(*) Indicatori standardizzati

(**) Procedimenti esauriti/procedimenti sopravvenuti in un dato periodo*100

(***) Media aritmetica degli indicatori standardizzati

Fonte:elaborazione Censis su dati Istat

4.1.2. La questione territoriale: Vicenza vs. Roma.

Nel funzionamento – e più precisamente nel mal funzionamento - del sistema giustizia a livello locale è forse possibile scorgere alcune delle dinamiche di inquietudine del Nord-Est nei confronti della gestione del potere centrale.

La situazione di stasi della giustizia civile di Vicenza non ha origine solo da fattori territoriali, ma anche da cause di origine nazionale e per di più percepite a livello locale come endemiche.

I termini della distanza fra centro e periferia nordestina non sono del tutto inediti e si fondano su una obiezione di fondo: il modello di giustizia generale dovrebbe tenere in maggiore conto le tematiche e i provvedimenti attinenti alla giustizia civile, poiché queste sono maggiormente collegate alle caratteristiche dello sviluppo vicentino e veneto. Al contrario, i testimoni privilegiati ritengono che la giustizia italiana consideri strategico il settore penale, di interesse minore nel Nord Est rispetto ad altre aree del Paese.

Altri fattori di sfasatura tra centro e periferia sui temi giuridici sono, da un lato, l'assenza di testi unici di legge che potrebbero semplificare il lavoro dell'interprete e, di conseguenza, i procedimenti e, dall'altro, il contemporaneo moltiplicarsi dei riti civili, fonte di ulteriore difficoltà e confusione per i soggetti della giurisdizione.

Le possibilità di intervento in questo ambito a livello locale sono ovviamente esigue, per non dire nulle. La distanza territoriale inoltre si marca anche nella mancanza di risposte da parte delle autorità centrali. Fin dal dicembre 2000 tanto il Ministero della Giustizia che il CSM sono stati informati, con iniziative collegiali (sottoscritte dal Procuratore della Repubblica, dal Presidente del Tribunale, dall'Ordine forense di Vicenza, dall'ANM di Vicenza, dall'Ordine dei Dottori Commercialisti di Vicenza, dalle associazioni di categoria, e dai sindacati confederati) della grave situazione nella quale versa la giustizia a Vicenza. La sezione di Vicenza dell'Associazione Nazionale Forense, provocatoriamente, il 13-12-2006 ha depositato presso la Cancelleria fallimentare del Tribunale di Vicenza un ricorso per far dichiarare il fallimento della Giustizia a Vicenza. A tutte le iniziative, che hanno portato, ad esempio, anche ad un'ispezione ministeriale, nonché alla visita in loco di tutti i Ministri della Giustizia degli ultimi governi, non è seguito nessun mutamento rilevante nella pianta

d'organico della Procura e del Tribunale, acuendo l'impressione di un'endemica distanza tra centro e periferia.

Decisamente migliori sono i rapporti fra amministrazione e giustizia sul piano locale. La disponibilità del Comune, ad esempio, si è manifestata nel distaccare unità del personale amministrativo presso gli uffici giudiziari. L'ufficio dei giudici di pace ha 5 unità in assegnazione temporanea dall'amministrazione comunale per smaltire l'arretrato di cancelleria, a sua volta dovuto al carico extra che si è verificato presso questo ufficio a causa del forte aumento dei ricorsi avverso le violazioni del codice della strada, dopo l'introduzione della patente "a punti" e dell'adozione da parte di alcune amministrazioni comunali di sistemi automatici di rilevamento agli incroci (c.d. "foto-red"). il Tribunale sta chiedendo, per ciò che lo riguarda, un distacco di personale dalla Provincia.

4.2. Gli elementi di criticità

4.2.1. Il personale

I problemi fondamentali, nel determinare i ritardi nel funzionamento della macchina giudiziale vicentina, sono:

- quello della mancanza di personale, tanto nell'esiguità tabellare, rispetto alle effettive esigenze del territorio palesemente sottostimate, quanto nella carenza d'organico anche rispetto al numero tabellare attualmente previsto;
- la distribuzione all'interno del sistema giustizia del personale stesso.

Magistrati e giudici

Rispetto ad un bacino d'utenza di 625.000 abitanti, il Tribunale di Vicenza dispone di soli 27 giudici: 1 giudice ogni 23.148 abitanti. Questo è il primo dato per comprendere la gravità del problema, sul quale si innesta sia una carenza di organico rispetto al numero tabellare previsto (causa trasferimenti, pensionamenti o malattia, in Tribunale mancano due Presidenti di sezione e un giudice, e altri due posti sono congelati per congedo), sia – per il penale - la diversa tempistica del funzionamento tra Procura e Tribunale che illustrano il punto esatto di formazione del “collo di bottiglia” del sistema a seguito del disarmonico rapporto tra numero di sostituti procuratori e GIP.

Nel penale siamo, infatti, di fronte ad una Procura super organizzata (10 magistrati, attualmente 8 in organico), che opera con un'articolazione del lavoro interno per gruppi di lavoro (sui quali si tornerà nel commento alle tabelle relative ai reati). Allo stesso tempo l'organico prevede, rispetto al rapporto ottimale previsto dal CSM (5 GIP per 10 PM), solamente 3 GIP che, evidentemente, non riescono a reggere il passo della Procura. E' nel passaggio dei procedimenti ai GIP/GUP che si determina l'imbuto nel sistema penale. Da un anno a questa parte si è assistito ad un processo di maggior utilizzo di magistrati delle sezioni civili per coprire i vuoti delle sezioni penali, acuiti a livello dibattimentale anche dall'esodo di alcuni giudici che hanno lasciato scoperto il Tribunale.

Il conseguente cambiamento continuo dei collegi, molto spesso seguito dalla richiesta di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, ha prodotto ulteriori elementi di stasi della giustizia penale. Nei procedimenti collegiali i processi hanno una durata anche di 2 anni e mezzo, con inevitabili riflessi sulla prescrizione dei reati. Pur tuttavia, il penale appare come un'isola tutto sommato felice.

La situazione, infatti, nel civile è drammatica, visto che occorrono anche 10 anni per avere una sentenza in primo grado. Qui il problema è originato essenzialmente dall'inadeguatezza attuale dell'organico tabellare. I carichi di lavoro sono dunque notevoli e si traducono in un problema specifico: il numero delle cause che un giudice può mandare in decisione nell'arco di un anno. La sentenza diviene il vero imbuto del sistema giustizia, per quanto si facciano leggi che mirino ad accelerare i tempi procedurali. Paradossalmente la "legge Pinto" ha intasato le corti d'appello di ricorsi, appesantendo ulteriormente i procedimenti.

Pur tuttavia la produttività a pieno regime potrebbe essere buona anche nel civile: lo scorso anno, quando l'organico era quasi completo, si è smaltito nel civile un numero di procedure maggiore di quelle arrivate in Tribunale (con un disavanzo attivo di circa 700 cause). Lo spostamento di un giudice dal civile al penale, per coprire la carenza di personale, determinerà tuttavia, già nel corso di quest'anno, circa 200-250 sentenze in meno nel settore civile (corrispondente al numero medio di pronunce che un giudice riesce a garantire appunto in un anno). Questa produttività è sostenuta anche da una certa specializzazione delle competenze che, in considerazione delle dimensioni del Tribunale, è ovviamente a maglie larghe (a parte i giudici del lavoro, vi sono giudici delegati a fallimenti ed esecuzioni e 4 magistrati della prima sezione che si occupano di reati societari, mentre i giudici della seconda sezione si occupano di famiglia).

Si ricava dunque un'impressione *di fragilità nella precarietà*: in un sistema che in modo molto precario e con estrema difficoltà riesce ad amministrare la giustizia, e spesso per gli sforzi dei singoli soggetti coinvolti (magistrati, giudici e avvocati), ogni ulteriore elemento di novità può risultare un ulteriore aggravio, un ulteriore elemento di destabilizzazione, tale da rendere ancor più fragile l'intero sistema.

Giudici di pace

L'organico dei giudici di pace, in tutto 7, appare adeguato rispetto al carico di lavoro. Pur tuttavia i ricorsi di massa presentati per le violazioni del Codice della strada, ha fatto lievitare il numero delle pratiche da circa 3.000 fascicoli a oltre 6.000 nel 2006 e ad oltre 8.000 nel 2007, rallentando il funzionamento dell'intero ufficio, in particolare per quanto riguarda l'emissione delle sentenze. Il rispetto del limite massimo di 6 mesi, nel civile, non è stato sempre osservato, quasi si avesse difficoltà a motivare le decisioni prese, indice probabilmente di quella mancanza di competenze adeguate e di esperienza necessaria lamentata da alcuni testimoni privilegiati (la situazione è evidentemente differente nel penale dove non può essere superato il termine di 15 giorni di emissione della sentenza dalla chiusura del dibattimento). Le impugnazioni sulle pronunce del Giudice di Pace, a detta del Coordinatore sarebbero tuttavia del solo 5%. La situazione sembra essere oggi in fase di normalizzazione.

Anche in questo caso, ci sembra di individuare un elemento di estrema fragilità del sistema: sarebbe impensabile affidare a questo ufficio – come auspicato da più parti – procedimenti civili anche per entità superiori agli attuali senza contemporaneamente aumentarne l'organico, poiché, come visto, un surplus di carico di lavoro per l'ufficio ne determinerebbe la paralisi, livellandolo verso la tempistica della giustizia ordinaria.

Personale amministrativo

La carenza di personale è gravissima e costituisce un ulteriore collo di bottiglia all'intero sistema. Mancano gli impiegati amministrativi presso la Procura, nelle cancellerie e presso l'ufficio dei giudici di pace. La situazione più grave è indubbiamente quella del Tribunale. Chi è andato in pensione non è stato sostituito e quotidianamente vi sono assenze per malattia o per permessi: dell'ottantina di persone in organico (che dovrebbero essere portate almeno a cento per rendere efficienti i servizi del Tribunale) ogni giorno ne sono effettivamente presenti una sessantina. Il lavoro diventa così gravoso e non sempre si riesce ad interagire in modo adeguato e soddisfacente con il pubblico e allo stesso tempo a seguire il lavoro d'ufficio. L'ispezione del CSM, ad esempio, ha denunciato la mancata pubblicazione di 1000 sentenze depositate dai giudici, imponendo al Dirigente amministrativo di sanare questa situazione entro 15 giorni: nessuno, semplicemente, voleva fotocopiare il dispositivo. Non c'è giorno,

comunque, che non vi siano lamentele per il cattivo funzionamento degli uffici giudiziari. Le code in cancellerie sono state regolamentate mediante un tabellone elettronico, abbinato ad una macchina dispensa-biglietti, il tutto per alleviare il disagio degli utenti in coda, che altrimenti non riescono in un'unica mattinata a svolgere tutti i passaggi nei diversi uffici di cancelleria.

Vi è probabilmente anche una carenza di qualificazione e di formazione dello stesso personale: è emblematico che spesso le pratiche informatizzate siano svolte in tempi più lenti di quando venivano fatte manualmente.

L'adeguamento a tutti i livelli dell'organico è dunque il principale problema del funzionamento del sistema giustizia a Vicenza. Tale adeguamento – secondo il parere di alcuni esponenti del mondo economico – sarebbe utile anche per poter finalmente valutare la produttività del sistema e dei suoi membri.

4.2.2. Le strutture

La mancanza di spazi adeguati dove poter lavorare, soprattutto per i giudici, è un altro fattore di criticità del sistema giustizia: lo stesso Palazzo di giustizia, paradossalmente, non è ancora stato adeguato alla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro. Al problema si dovrebbe ovviare con il nuovo Palazzo di giustizia, in fase di ultimazione. E' in costruzione, infatti, il nuovo Palazzo di giustizia, che tuttavia rischia di essere un contenitore vuoto: mancando personale e giudici gran parte dei suoi complessivi 80.000 m³ rischiano di rimanere inutilizzati, a testimoniare un ulteriore momento critico nella storia di questa città e in particolare del suo sistema giustizia.

Altra situazione paradossale, segnalata dal Presidente del Tribunale e determinata da un disguido con il ministero, è la mancanza di un'automobile per i magistrati del tribunale, che ha creato diverse situazioni problematiche. Una per tutte: per poter interrogare i detenuti in carcere i magistrati devono affidarsi alla disponibilità del direttore della casa circondariale che invia un suo mezzo per prenderli e riportarli in Tribunale (con un costo quindi doppio per lo Stato).

Carenti sono anche le infrastrutture: i computer fissi sono spesso vecchi e non aggiornati. In alcuni casi manca addirittura la configurazione per poter accedere alla rete Internet.

4.2.3. Le pratiche extragiudiziali

Se la mancanza di filtri adeguati è un fattore che determina il sovraccarico del sistema giustizia e se, in tal senso, l'arbitrato e la conciliazione camerale potrebbero fungere parzialmente da filtro, alla prova dei fatti queste pratiche non hanno al momento ottenuto il riscontro auspicato dalle stesse associazioni di categoria.

L'arbitrato e la conciliazione, infatti, potrebbero far evitare ai soggetti economici sia le lungaggini che i costi della giustizia (con l'arbitrato, ad esempio, un contenzioso normalmente si chiude in 3-4 mesi). Vi sono resistenze dovute all'abitudine e alla prassi che è difficile vincere. In primo luogo, c'è ancora una scarsa conoscenza dello strumento; in secondo luogo, sono state spesso utilizzate non come un luogo effettivamente alternativo di risoluzione dei contenziosi, bensì come ulteriore grado di giudizio (se la soluzione non è soddisfacente ci si rivolge alla giustizia ordinaria); inoltre, e molto più amaramente, il debitore non ha probabilmente alcun interesse ad abbreviare i tempi di una giustizia che lo favorisce; infine le tariffe che le Camere di commercio riconoscono per l'attività dei professionisti per le attività arbitrali sono limitate e non incentivano il coinvolgimento di legali con ampia esperienza.

Emblematico del fallimento delle pratiche stragiudiziali la vicenda della creazione, negli anni 2001-2002, di una camera di conciliazione istituita presso l'Ordine Forense di Vicenza, grazie alla disponibilità di più di cento avvocati che vi avevano aderito gratuitamente. Questa camera, istituita e gestita dall'Ordine per risolvere a costo zero controversie individuate di sua pertinenza, non ha avuto alcun riscontro. Il cittadino, anche se sfiduciato, sembra ancora vedere nel giudice colui che solo può e deve emettere la sentenza. Il pensiero della giurisdizione è ancora legato alla figura del giudice, anche se gravata da forti inefficienze sistemiche.

4.3. Effetti sociali del funzionamento della giustizia

Il primo dato che emerge è la mancanza assoluta di sincronia tra i tempi dell'economia e i tempi della giustizia, sia legislativa che giudiziaria. Il sistema giustizia è sempre in ritardo, tanto a livello legislativo, quanto – come già illustrato – a livello giudiziario.

I ritardi, in quest'ultimo caso, comportano anzitutto un disincentivo ad investire da parte degli investitori stranieri o, quando investono, a inserire da parte loro nella contrattualistica clausole arbitrali o di riserva di giurisdizione (arbitri internazionali o ricorso a giurisdizione straniera) al fine di bypassare i problemi del sistema giustizia locale. Anche molte aziende italiane non eleggono più Vicenza come foro competente per i tempi eccessivamente lunghi dei procedimenti civili.

Un secondo effetto del ritardo della giustizia è l'aumento dei costi per le imprese, in primo luogo legali, ma anche per gli interessi e le rivalutazioni. La difficoltà e i tempi per ottenere il pagamento dei crediti – non i decreti ingiuntivi che si ottengono in tempi rapidi - mettono sovente le aziende del territorio, per le loro ridotte dimensioni, in crisi di liquidità. Aziende falliscono per mancanza di liquidità pur vantando un credito accertato sufficiente addirittura a rilanciarle. Questa impossibilità del recupero (con tempi di attesa sino a 10 anni) determina la rinuncia ad intraprendere azioni legali sotto un determinato ammontare.

A livello di analisi di sistema è peraltro indubbio che i soldi non riscossi dal legittimo creditore restano comunque all'interno del sistema economico stesso, non fuoriescono. Se da un lato – quello del creditore – vi è un danno, dall'altro – per il debitore – vi è un vantaggio che va comunque ad alterare il mercato. Un'alterazione destinata a premiare comportamenti illegali: il mancato funzionamento del sistema giustizia crea un imbarbarimento delle pratiche economiche che si sedimenta in una perdita di fiducia tra operatori. L'impunità diventa la regola che corrompe il sistema economico e, di conseguenza, anche il tessuto sociale della comunità.

Altro aspetto di criticità lamentato dalle aziende sono i tempi allungati delle cause di lavoro, nonostante la collaborazione intensa tra cancelleria, giudici e avvocati del settore.

Le fattispecie che il sistema economico sottopone al sistema giustizia nascono soprattutto in situazioni di crisi, come quella attuale, testimoniata

dall'aumento dei prestiti erogati dalle banche alle famiglie vicentine per somme attorno ai 12.500 euro, utilizzate per sostenere i consumi. *Vi è un rapporto di proporzione diretta tra aumento della crisi economica e crescita del numero delle pendenze giudiziarie.* Sono in primo luogo procedure concorsuali, fallimenti (a volte fisiologici, altre volte pilotati per distrarre patrimoni e beni da un'azienda e dai loro creditori e per continuare la stessa attività con altre aziende, con evidente turbamento della concorrenza), rapporti bancari-societari, mancati pagamenti di forniture, anche per importi consistenti. Il fenomeno maggiormente monitorato, per la turbativa del mercato che produce, è attualmente quello cosiddetto della "frode caroselli I.V.A." (acquisto in ambito comunitario, e non solo, di merci che, attraverso il meccanismo fraudolento di interposizione di soggetti fittizi, vengono poi immesse sul mercato senza essere gravati dall'IVA, intascata da soggetti interposti). Questo fenomeno, esteso a molte categorie merceologiche, costituisce, oltre che un danno all'erario, anche un danno alla concorrenza. Da questo punto di vista le Associazioni di categoria si sono mostrate particolarmente collaborative con la stessa Procura e la GdF.

Appaiono molto contenute nei numeri le cause per ingiusto licenziamento (il licenziamento è quasi sempre concordato), così come ridotto appare il fenomeno dell'utilizzo di manodopera irregolare, che potrebbe anch'esso condizionare negativamente il mercato del lavoro e, più in generale, la concorrenza tra le aziende. La manodopera straniera – molto richiesta e molto presente nella zona – è scarsamente in regola. Anche la contraffazione è scarsamente avvertibile, mentre l'evasione fiscale non ha caratteristiche difformi dall'andamento nazionale.

Il quadro che appare sembra quello di un sistema economico produttivo attento alle dinamiche concorrenziali e preoccupato delle turbative che possono alterarlo.

In tale contesto crediamo meriti una particolare attenzione l'organizzazione dell'ufficio della Procura come specchio di lettura del territorio e delle sue problematiche. L'Ufficio della Procura ha un'organizzazione per gruppi di lavoro, attorno a fattispecie di reati di natura socio-economica:

- a) reati legati all'inquinamento. Rispecchia la presenza soprattutto di un forte polo conciario (nonché di cave, anche se in fase di esaurimento) con relativi problemi soprattutto di smaltimento acque;
- b) reati urbanistici. La crescita caotica dell'economia del territorio ha interessato anche la sua urbanizzazione. Il piano regolatore delle città è vecchio (1958) e inadeguato alla realtà attuale ed ha di conseguenza

determinato il surrettizio mutamento della destinazione d'uso di diverse aree, con conseguente intervento della Procura;

- c) infortuni sul lavoro. Seppur le industrie medie e medio grandi abbiano mostrato particolare attenzione per l'organizzazione del lavoro, gli incidenti verificatisi negli anni, anche in provincia, hanno indotto la Procura ad istituire una stretta collaborazione con i servizi esterni che si interessano alla prevenzione e alla repressione del fenomeno, nonché all'estensione di protocolli di intervento utili anche per facilitare l'integrazione di indagine e l'acquisizione delle prove a fini processuali;
- d) reati di criminalità economica (reati fallimentari e societari), dei quali si è già detto;
- e) reati relativi ad abusi sessuali soprattutto verso minori (in stretta collaborazione con i servizi sociali; spesso in ambito familiare).

I dati relativi ai reati commessi nel 2005 mostrano un territorio con una significativa minor presenza di reati per abitante rispetto al Veneto e alla media nazionale. Non è un'area caratterizzata dalla presenza di reti criminali organizzate, se si eccettuano il racket della prostituzione controllata da alcuni gruppi albanesi e rumeni. E' un'area nella quale la presenza delle Forze di Polizia sembrerebbe ancora funzionare, anche e soprattutto – come illustrato – per la solidità del tessuto sociale ed economico-produttivo. Ancora tengono una serie di connettivi sociali radicati nel territorio per tradizione: fattori endemici di devianza sembrerebbero essere assenti (i reati connessi agli stupefacenti, ad esempio, sono la metà rispetto alla media nazionale). Come testimoniato dal Procuratore, spesso chi delinque viene da fuori, attratto dalla ricchezza presente e diffusa nel territorio.

Certo, i dati tendenziali sembrerebbero indicare un progressivo sfaldamento di questo quadro, forse dovuto anche alla diffusione di forme di malavita straniera e da porre in relazione alle preoccupazioni per la presenza di lavoratori stranieri a rischio. La sicurezza inizia ad essere sentita ultimamente come problema a causa di alcuni assalti in villa e rapine compiute prevalentemente da albanesi, serbi e rumeni.

All'analisi dei dati le rapine risultano comunque al di sotto della media nazionale (meno della metà percentuale), sintomo probabilmente della sovrastima di un fenomeno nuovo per il territorio. Da non sottovalutare i sette omicidi volontari consumati nel corso del 2006.

I furti costituiscono più della metà dei reati commessi: se letti in relazione ai fenomeni di ricettazione (molto esigui), inducono a confermare l'analisi del

Procuratore di un territorio attraente per criminali in trasferta che collocano poi altrove la refurtiva.

Elevate le truffe e le frodi informatiche (circa il doppio rispetto al livello nazionale) che conferma una peculiarità del territorio illustrata dal Comandante della GdF, ovvero il doversi spesso confrontare con situazioni pilota, con tipologie di nuovi illeciti dei quali si cerca di anticiparne la diffusione su territori più vasti. Il campo delle frodi telematiche si colloca in questa direzione (ipotizziamo trattasi di truffe connesse con la clonazione di carte di credito, in sintonia con la capillare diffusione sul territorio di un vasto numero di istituti di credito e di finanziarie).

Tab. 3 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Vicenza , 2001-2006 (*) (v.a., pro capite e var.%)

	Reati commessi			Segnalazioni riferite a persone denunciate	
	v.a. 2006 (**)	Per 1.000 ab 2005	Var.% 2001-2006	v.a. 2006 (**)	Var.% 2001-2006
Vicenza	30.687	36,4	29,2	8.945	39,9
Veneto	207.009	43,4	32,1	59.700	25,3
Italia	2.771.490	46,9	28,1	801.341	16,2

(*) I dati del 2001 sono di fonte Istat, mentre al 2006 sono di fonte Ministero dell'Interno. A causa del cambiamento di sistema di rilevazione e universo di riferimento i dati non sono, quindi i confronti tra i due anni devono essere effettuati con cautela

(**) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Tab. 4 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Vicenza per tipologia, 2006 (*) (v.a. e val.%)

	Vicenza		Italia	
	v.a.	val.%	v.a.	val.%
1. Attentati	4	0,0	618	0,0
2. Strage	0	0,0	26	0,0
3. Omicidi volontari consumati	7	0,0	621	0,0
4. Infanticidi	0	0,0	4	0,0
5. Tentati omicidi	6	0,0	1.468	0,1
6. Omicidio preterintenzionale	0	0,0	38	0,0
7. Omicidi colposi	28	0,1	2.148	0,1
8. Lesioni dolose	698	2,3	59.143	2,1
9. Percosse	178	0,6	13.809	0,5
10. Minacce	776	2,5	71.856	2,6
11. Ingiurie	827	2,7	55.361	2,0
12. Violenze sessuali	65	0,2	4.513	0,2
13. Atti sessuali con minorenne	6	0,0	460	0,0
14. Corruzione di minorenne	2	0,0	192	0,0
15. Furti	17.852	58,2	1.585.201	57,2
16. Ricettazione	192	0,6	30.042	1,1
17. Rapine	210	0,7	50.270	1,8
18. Estorsioni	47	0,2	5.400	0,2
19. Usura	2	0,0	353	0,0
20. Sequestri di persona	14	0,0	1.608	0,1
21. Associazione per delinquere	47	0,2	1.074	0,0
22. Associazione di tipo mafioso		0,0	128	0,0
23. Riciclaggio e impiego di denaro	4	0,0	1.193	0,0
24. Truffe e frodi informatiche	1.987	6,5	109.059	3,9
25. Incendi	87	0,3	12.659	0,5
26. Danneggiamenti	3.277	10,7	344.253	12,4
27. Danneggiamento seguito da incendio	64	0,2	10.104	0,4
28. Contrabbando	1	0,0	1.150	0,0
29. Stupefacenti	183	0,6	32.306	1,2
30. Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	18	0,1	1.768	0,1
31. Delitti informatici	24	0,1	2.394	0,1
32. Contraffazione di marchi e prodotti industriali	5	0,0	2.186	0,1
33. Violazione alla proprietà intellettuale	9	0,0	6.469	0,2
34. Altri delitti	4.067	13,3	363.616	13,1
Totale	30.687	100,0	2.771.490	100,0

(*) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Tab. 5 - Indicatori sulle separazioni e divorzi per la provincia di Vicenza, 2005 (*)

	Vicenza	Italia
Tasso di separazione coniugale (**)	1,4	1,4
Durata media dei matrimoni conclusi con separazione (anni)	13,9	15,0
Separazioni con figli affidati per 100 separazioni	48,9	52,8
Procedimenti di separazione dei coniugi esauriti per 100 separazioni concesse	105,0	109,3
Separazioni giudiziali per 100 separazioni	13,8	14,5
Tasso di divorzialità (***)	0,8	0,8
Divorzi per 100 separazioni	56,2	57,2
Durata media dei matrimoni conclusi con divorzio (anni)	16,4	17,5
Divorzi con figli affidati per 100 divorzi	31,4	36,5
Procedimenti di divorzio esauriti per 100 divorzi concessi	102,0	103,1

(*) Il territorio di riferimento è quello nel quale è situato l'Ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento

(**) Separazioni/Pop residente media*1.000

(***) Divorzi/Pop residente media*1.000

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

4.4. Ruolo dell'avvocatura

Il numero di avvocati del circondario di Vicenza, per 10.000 abitanti, appare percentualmente inferiore (15,4%) tanto alla media del distretto di Venezia (18,9%) tanto a quello del territorio italiano (30,5%). Tuttavia, 1006 avvocati per il Foro di Vicenza costituiscono un numero consistente, soprattutto se letto in prospettiva temporale.

Il trend degli ultimi 40 anni mostra, infatti, la seguente situazione: il numero di avvocati iscritti all'Ordine era di 232 nel 1976 e di 267 nel 1986, con un incremento quindi ridottissimo, fisiologico. A partire dalla stagione di *Mani pulite* si è invece assistito ad un balzo in avanti delle domande d'accesso della professione forense. Gli avvocati erano quasi raddoppiati nel 1996, arrivando a 432 e toccando il numero di 1010 nel 2006 (ai quali vanno aggiunti i più di 300 praticanti attuali). L'andamento della professione riflette, tuttavia, l'andamento della giustizia e alla crisi di quest'ultima si è accompagnato un decremento negli ultimi tre anni del numero di praticanti.

Il motivo è semplice: la rinuncia alla giurisdizione, in aggiunta al livellarsi, se non alla diminuzione, del numero dei procedimenti, mal si concilia con l'aumento del numero di questi operatori, che penalizza inevitabilmente la giovane avvocatura. Si consideri, inoltre, che statisticamente la percentuale di figli di avvocati che intraprende la professione sembra non discostarsi dal dato nazionale, che è basso (attorno al 14%): non sembra dunque facile inserirsi nel mercato che appare saturo.

Questa situazione, se da un lato potrebbe far incontrare al giovane avvocato anche delle difficoltà a potersi specializzare, ha d'altro lato sviluppato la tendenza all'associazione di studio, perché l'associazione interdisciplinare consente allo studio di essere competitivo, anche in fase dibattimentale: i piccoli studi non possono garantire il sostituto alle udienze, in caso di sovrapposizione di dibattimenti, incidendo sul ritardo degli stessi processi. Molti giovani avvocati hanno dunque deciso di associarsi, dando vita ad un trend che, pur essendo agli inizi, è positivo. L'evoluzione dell'Ordinamento forense indirizza, del resto, la professione stessa verso la specializzazione. Avvocati che si occupano di diritto di famiglia, giuslavoristi e camere penali stanno già spingendo in questa direzione. Lo sviluppo del ruolo dell'avvocato, potremmo sintetizzare, è legato alle sue competenze, oltre che alla qualità delle sue prestazioni a cui è molto attento l'Ordine di Vicenza.

Tab. 6 - Avvocati e procuratori iscritti all'ordine per il circondario di Vicenza al 31-12-2006 (v.a., val.%, per 10.000 abitanti e per 100 occ. indipendenti)

	v.a.	<i>di cui donne</i>	Per 10.000 abitanti (*)	Per 100 occupati indipendenti (**)
Circondario di Vicenza	1.006	38,0	15,4	1,1
Distretto di Venezia	8.875	42,2	18,9	-
Regione Veneto	8.875	42,2	18,9	1,6
Italia	178.134	36,6	30,5	2,9

(*) Popolazione al 2005

(**) Il dato del circondario è calcolato sui lavoratori indipendenti della relativa provincia

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa Forense e Istat

Il Consiglio dell'Ordine è particolarmente sensibile al controllo dei praticanti per evitare irregolarità nello svolgimento della pratica o le doppie o triple pratiche e per impedire, quindi, che persone che non hanno effettivamente frequentato con assiduità lo studio legale si presentino a sostenere l'esame di Stato. Anche i procedimenti disciplinari nei confronti dei professionisti legali vengono celebrati per garantire all'utenza una prestazione sicura e affidabile e dare un senso di appartenenza che non sia lobbistica. Il rispetto del codice deontologico appare, in tal senso, come via maestra per dare dignità alla professione e contrastare l'immagine dell'avvocatura continuamente svilita da una serie di luoghi comuni diffusi dai mass media. Anche in questa situazione, tuttavia, sembra apparire uno specifico del sistema giustizia vicentino, quello della fragilità e dell'incertezza che l'attanaglia. Infatti, se il numero di 15 consiglieri per 1100 iscritti circa permette ancora questo controllo, l'eventuale ulteriore aumento degli iscritti – nell'ordine dei fori limitrofi, che superano le 2000 unità - a parità di numero di consiglieri, non permetterebbe più di esercitare un effettivo controllo.

Relativamente alla presenza delle donne nell'avvocatura il dato in percentuale di Vicenza, pur superiore alla media nazionale, appare inferiore a quello del distretto di Venezia. E' comunque una percentuale significativa che è testimoniata anche dal loro numero nel Consiglio dell'Ordine, 1/3 del totale. La scelta di un settore di attività piuttosto che un altro è determinato dalla famiglia e/o dalla maternità: è un limite percepito come oggettivo e non culturale (anche se occorrerebbe aprire un'analisi sul substrato culturale che qualifica come competenza esclusivamente o preferibilmente femminile l'occuparsi della casa e dei figli).

L'utenza dell'avvocatura è prevalentemente locale. La piccola e media azienda si affida agli avvocati locali perché li conosce, mentre le grosse aziende prediligono studi organizzati, anche perché spesso non hanno più la sede legale in loco, seppur potrebbero trovare anche in Vicenza le competenze che cercano.

Relativamente alla percezione che altri testimoni hanno del ruolo dell'avvocatura alcuni imputano proprio al numero elevato di avvocati l'aumento della litigiosità e la sua trasformazione in nuove cause veicolate verso il sistema giustizia.

4.5. L'esposizione della giustizia sui media

L'esposizione della giustizia sui media è generalmente valutata negativamente dai testimoni privilegiati. Questa esposizione tende ad enfatizzare gli aspetti negativi del funzionamento del sistema giudiziario, danneggiando lo stesso sistema in due modi:

- non offrendo una corretta informazione sulle vere cause dello scarso funzionamento del sistema giustizia, che potrebbe servire anche ad aprire una seria riflessione in materia;
- non svolgendo un'opera in un certo senso formativa nei confronti dell'opinione pubblica rispetto al ruolo e al valore dell'istituzione stessa.

Evidentemente dovrebbero essere in primo luogo gli stessi protagonisti del sistema giustizia, con i loro comportamenti e il rispetto della propria deontologia professionale, a non offrire il fianco a questa sovraesposizione.

Altro aspetto di imbarbarimento è la gogna mediatica che la sovraesposizione determina per gli imputati, non equilibrata da un'analoga copertura in caso di assoluzione degli stessi.

A livello locale il maggior quotidiano di Vicenza, *Il Giornale di Vicenza*, dedica per scelta molto spazio, soprattutto per quanto riguarda il penale, alla cronaca giudiziaria (20-25 articoli ogni giorno). Sempre per scelta, viene fatta una cronaca giudiziaria nella quale i protagonisti vengono citati esplicitamente. Questo implica, da parte di chi scrive, competenze tecnico-giuridiche, verifica dei fatti e delle testimonianze, approfondimento e molta attenzione per dare una notizia fondata su fatti e non su opinioni.

4.6. Prospettive convergenti e soluzioni

Il quadro descritto non offre un panorama di iniziative locali significativo, poiché, come detto, la prospettiva convergente tra gli attori del sistema giustizia e di quello economico è che la soluzione dei problemi maggiori della giustizia a Vicenza possa essere data solamente da provvedimenti in sede nazionale.

Alcune piccole iniziative, a livello locale, sono comunque state intraprese, oltre quelle citate in precedenza.

Il Presidente del Tribunale sta cercando, con il Comune di Vicenza, di informatizzare alcuni servizi di sportello per disincentivare il pubblico ad andare fisicamente in Tribunale (ad es. per la modulistica o alcune informazioni).

Una convenzione tra Ordine degli Avvocati e il Presidente del Tribunale ha permesso la realizzazione di un progetto di tirocinio di avvocati in Tribunale con borsa di studio, che anticipa, in un certo senso, l'ufficio del giudice. Ogni praticante, con almeno un anno di pratica pregressa, può partecipare al progetto. Lo scorso anno si erano iscritti 3 praticanti (1 subito ritirato), numero esiguo dovuto all'assenza di ricompense economiche, carenza alla quale si è ovviata tramite l'Amministrazione provinciale che ha stanziato 20.000 euro per attivare delle borse di studio, ai quali si aggiungerà una cifra di pari valore messa a disposizione dall'Ordine.

Sono piccoli sintomi di una "voglia di fare" propria del territorio, non supportata da analogo impegno riformatorio sul piano nazionale .

**5. RAPPORTO D'AREA SUL CIRCONDARIO DI
VITERBO**

5.1. Società e illecito: le fenomenologie emergenti

La fase di staticità che l'economia viterbese sta attraversando è segnata da alcune dinamiche contrapposte:

- molte forze sociali ed economiche hanno preso atto che difendere ad oltranza le logiche da “società chiusa” cui si sono sempre ispirate fino ad oggi le rispettive azioni non paga né in termini di sviluppo, né di sfruttamento delle tante potenzialità di cui invece la città dispone;
- nonostante questa presa di coscienza del problema, non è ancora chiaro dove si possa posizionare una regia delle numerose spinte di innovazione che si colgono sul piano locale, con il rischio che queste rimangano situazioni isolate, e non siano premesse di un rilancio generale dell'area.

Viterbo non ha mai attraversato una crisi economica acuta grazie al ruolo di cuscinetto che il terziario privato e pubblico hanno svolto per decenni (solo dal 2001 al 2005 la variazione percentuale reale del v.a. pro capite è stata del 36,2% per il commercio e del 23,6% nell'intermediazione immobiliare (tab. 1), garantendo la tenuta degli equilibri sociali e, al tempo stesso, la crescita dei risparmi e dell'accumulazione di patrimoni.

Ciò che i dati di Banca Italia consentono di vedere è tuttavia una realtà che testimonia ancora della scarsa apertura dell'economia e della società al mercato. I livelli dei depositi e degli impieghi sono, infatti, al di sotto della media regionale e nazionale, il che si spiega con una distribuzione di risorse molto sperequata: la ricchezza si concentra cioè nelle mani di pochi soggetti, che, peraltro, non sono di per sé innovatori, ma risentono della mentalità dell'accumulazione fine a se stessa, tipica della società del latifondo, da cui provengono.

Tutti questi aspetti fanno di Viterbo una città che ancora ragiona di prospettive di crescita a misura della città, senza alcuna attenzione a processi integrati e, soprattutto, orientati alla competitività territoriale.

Tab. 1 - Valore aggiunto ai prezzi base per settore di attività economica, 2001-2005 (v.a. mln di euro, pro capite e var.% reale)

	Viterbo			Lazio			Italia		
	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005
Agricoltura, silvicoltura e pesca	335	1.108	-3,7	1.641	309	-1,8	28.048	477	-0,4
Industria in senso stretto	676	2.233	-15,2	14.001	2.639	-11,8	263.376	4.483	-5,6
Costruzioni	321	1.059	18,8	6.603	1.245	2,3	76.683	1.305	7,0
Totale industria	996	3.292	-7,0	20.604	3.884	-7,8	340.059	5.788	-3,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	1.381	4.565	36,2	36.788	6.935	6,8	298.008	5.072	2,6
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari e imprenditoriali	1.494	4.939	23,6	43.342	8.170	11,2	343.360	5.844	3,5
Altre attività di servizi	1.352	4.469	4,7	38.256	7.212	9,4	268.517	4.570	4,1
Totale servizi	4.228	13.974	20,1	118.386	22.317	9,0	909.886	15.487	3,3
Valore aggiunto ai prezzi base	5.559	18.375	12,4	140.631	26.510	6,1	1.277.992	21.752	1,4

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Su un altro versante, i segnali di rottura del continuismo - che è l'elemento collettivo prevalente, ma anche il limite più penalizzante della cultura economica e civica viterbese - ci sono e vanno nella direzione di un cambiamento che si comincia ad annunciare. Qui basti pensare, a titolo di esempio e non a titolo di elenco esaustivo ad alcuni fenomeni in atto:

- l'agricoltura viterbese, diversamente dal passato, conta soprattutto su aziende organizzate in cooperative di agriturismo e sulla produzione di confetture. Ci sono nuove possibilità di sviluppo per l'imprenditore agricolo, incentivate soprattutto da iniziative e finanziamenti dell'Unione Europea. Questo lo rende oggi più libero e indipendente da influenze politiche e forme di clientelismo. Questa indipendenza è un vantaggio per l'economia agricola e segna la differenza con la situazione del passato, in cui l'influenza politica su tale realtà agricola era più forte. D'altra parte, però, oggi la politica tende ad aiutare ed incentivare poco l'economia locale. Per questo motivo le imprese agricole cercano di associarsi tra loro per essere più potenti, fenomeno che ha portato ormai quasi all'estinzione delle piccole proprietà, e lo sviluppo di Consorzi.
- Molto fiorente è anche il settore dell'edilizia che oggi risulta essere l'industria che funziona maggiormente nella zona. Notevole è, ad esempio, lo sviluppo edilizio particolarmente nella zona circostante il nuovo Palazzo di Giustizia, che porterà alla creazione di centri commerciali ed uffici.
- Con la creazione dei centri commerciali e l'avvento della grande distribuzione di massa, il 72% della distribuzione si concentra nei supermercati. Da un lato, questi centri commerciali giovano alla vita sociale della città, in quanto costituiscono ormai un luogo di ritrovo per i giovani, ma, dall'altra parte, causano una continua e crescente chiusura di piccole imprese. Si calcola che, per ogni impiegato assunto da una grande impresa, perdono il lavoro tre impiegati di piccoli esercizi. Qualche preoccupazione al riguardo crea la massiccia irruzione nel mercato di gruppi e colossi societari stranieri. Interessante è il fatto che, nonostante la quasi saturazione del mercato, la superficie di vendita rimane grande, soprattutto nel campo alimentare e che questo ha indotto il commercio al dettaglio ad elevare la soglia della qualità del servizio.
- Gli interventi di recupero urbano, che vanno dal rispetto delle esigenze sanitarie e abitative di una popolazione sempre più anziana, alla ristrutturazione di uno dei centri storici medioevali più belli d'Italia si collegano ai legami sempre più evidenti fra l'ampliamento degli spazi

fisici e reputazionali dell'Università locale e l'impulso per nuovi investimenti immobiliari, finalizzati a corrispondere la domanda di residenzialità aggiuntiva degli studenti fuori sede.

Nonostante le spinte positive in atto, l'economia viterbese attualmente è piuttosto statica e ciò si riflette anche sullo spettro delle attività illecite e dei reati presenti nel territorio.

I dati relativi ai delitti commessi e denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di Polizia nella provincia di Viterbo denotano una notevole divergenza tra l'andamento dei delitti e quello delle persone denunciate: circa il primo indicatore, i delitti dal 2001 al 2005 sono aumentati del 21,8%, mentre le persone dal 2001 al 2006 sono diminuite del 10,2%, il che potrebbe significare che le attività illecite vengono commesse da un minor numero di persone. La provincia di Viterbo, in ogni caso, si presenta con un rapporto fra delitti e popolazione (pari a 35,0) decisamente più basso rispetto a quello del Lazio (58,2) e dell'Italia (46,9) (tab. 2).

I dati relativi alla tipologia di delitti commessi e denunciati denotano una provincia generalmente tranquilla, dove al primo posto tra i delitti commessi si trovano i furti, soprattutto di auto ed in abitazioni (tab. 3).

Oltre ai furti, minore importanza hanno i dati relativi ai danneggiamenti e, con notevole distacco, troviamo truffe e frodi telematiche, minacce, lesioni dolose e ingiurie. Di poca importanza invece sono i delitti informatici e le rapine o estorsioni.

In questo quadro relativamente confortante, si segnala una increspatura di non poco conto, costituita dai 4 omicidi avvenuti nel 2007.

Per quanto riguarda, invece, le separazioni e i divorzi, c'è da notare che il tasso di separazione coniugale è maggiore della media nazionale, mentre la durata media, di circa 15 anni, dei matrimoni conclusi con la separazione è allineata con quella nazionale (tab. 4). Il numero di separazioni giudiziali è comunque basso rispetto al numero complessivo di separazioni, arrivando a 16 ogni 100 casi di separazione. La metà dei casi di separazione comprende anche l'affidamento dei figli.

Il tasso di divorzialità è la metà di quello medio nazionale, come del resto lo è il numero di divorzi ogni 100 separazioni. La differenza con il volume delle separazioni in atto lascia pensare che non tutte si concludano con un divorzio. Circa, invece, l'efficienza della giustizia in merito a questo fenomeno sociale Viterbo presenta un tasso di esaurimento dei procedimenti di divorzio superiore (pari a 112,1) a quello nazionale (pari a 103,1).

Tab. 2 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Viterbo , 2001-2006 (*) (v.a., pro capite e var. %)

	Reati commessi			Segnalazioni riferite a persone denunciate	
	v.a. 2006 (**)	Per 1.000 ab 2005	Var. % 2001-2006	v.a. 2006 (**)	Var. % 2001-2006
Viterbo	10.680	35,0	21,8	3.731	-10,2
Lazio	319.771	58,2	18,9	69.540	1,9
Italia	2.771.490	46,9	28,1	801.341	16,2

(*) I dati del 2001 sono di fonte Istat, mentre al 2006 sono di fonte Ministero dell'Interno. A causa del cambiamento di sistema di rilevazione e universo di riferimento i dati non sono omogenei, quindi i confronti tra i due anni devono essere effettuati con cautela

(**) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Tab. 3 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Viterbo per tipologia, 2006 (*) (v.a. e val. %)

	Viterbo		Italia	
	v.a.	val.%	v.a.	val.%
1. Attentati	1	0,0	618	0,0
2. Strage	0	0,0	26	0,0
3. Omicidi volontari consumati	0	0,0	621	0,0
4. Infanticidi	0	0,0	4	0,0
5. Tentati omicidi	4	0,0	1.468	0,1
6. Omicidio preterintenzionale	0	0,0	38	0,0
7. Omicidi colposi	14	0,1	2.148	0,1
8. Lesioni dolose	334	3,1	59.143	2,1
9. Percosse	61	0,6	13.809	0,5
10. Minacce	363	3,4	71.856	2,6
11. Ingiurie	305	2,9	55.361	2,0
12. Violenze sessuali	20	0,2	4.513	0,2
13. Atti sessuali con minorenne	1	0,0	460	0,0
14. Corruzione di minorenne	0	0,0	192	0,0
15. Furti	5.198	48,7	1.585.201	57,2
16. Ricettazione	114	1,1	30.042	1,1
17. Rapine	57	0,5	50.270	1,8
18. Estorsioni	26	0,2	5.400	0,2
19. Usura	0	0,0	353	0,0
20. Sequestri di persona	9	0,1	1.608	0,1
21. Associazione per delinquere	1	0,0	1.074	0,0
22. Associazione di tipo mafioso	0	0,0	128	0,0
23. Riciclaggio e impiego di denaro	4	0,0	1.193	0,0
24. Truffe e frodi informatiche	588	5,5	109.059	3,9
25. Incendi	98	0,9	12.659	0,5
26. Danneggiamenti	1.493	14,0	344.253	12,4
27. Danneggiamento seguito da incendio	34	0,3	10.104	0,4
28. Contrabbando	1	0,0	1.150	0,0
29. Stupefacenti	133	1,2	32.306	1,2
30. Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	20	0,2	1.768	0,1
31. Delitti informatici	13	0,1	2.394	0,1
32. Contraffazione di marchi e prodotti industriali	14	0,1	2.186	0,1
33. Violazione alla proprietà intellettuale	29	0,3	6.469	0,2
34. Altri delitti	1.745	16,3	363.616	13,1
Totale	10.680	100,0	2.771.490	100,0

(*) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Tab. 4 - Indicatori sulle separazioni e divorzi per la provincia di Viterbo, 2005 (*)

	Viterbo	Italia
Tasso di sperazione coniugale (**)	1,6	1,4
Durata media dei matrimoni conclusi con separazione (anni)	15,3	15,0
Separazioni con figli affidati per 100 separazioni	52,7	52,8
Procedimenti di separazione dei coniugi esauriti per 100 separazioni concesse	106,3	109,3
Separazioni giudiziali per 100 separazioni	16,0	14,5
Tasso di divorzialità (***)	0,4	0,8
Divorzi per 100 separazioni	26,7	57,2
Durata media dei matrimoni conclusi con divorzio (anni)	17,9	17,5
Divorzi con figli affidati per 100 divorzi	38,6	36,5
Procedimenti di divorzio esauriti per 100 divorzi concessi	112,1	103,1

(*) Il territorio di riferimento è quello nel quale è situato l'Ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento

(**) Separazioni/Pop residente media*1.000

(***) Divorzi/Pop residente media*1.000

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Per quanto riguarda la funzionalità della giustizia civile, Viterbo, presenta una leggera perdita di efficienza per quanto riguarda i procedimenti di esecuzione mobiliare il cui tasso di ricambio scende dal 27,7% del 2001 al 25,9 del 2005. Migliora, invece, la situazione soprattutto per i procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado, il cui tasso di ricambio passa dal 34,6% del 2001 all'81,8% del 2005. Buono anche il dato relativo al tasso di ricambio dei procedimenti esecutivi immobiliari che, nello stesso arco di tempo, passa dal 13,7% al 27,7%. (tab. 5).

5.2. Le incrinature incerte di un'“oasi felice”

Il cambiamento osservato sul piano economico è accompagnato da non poche discontinuità anche sul piano sociale. Una fra le più significative di tali discontinuità è costituita dalla *crescente presenza di immigrati*. Insieme ad essi – provenienti per la maggior parte da paesi dell'Est Europa – sono aumentati nella provincia alcuni fenomeni che in precedenza avevano dimensioni molto ridotte. In primo luogo il lavoro nero.

Molti di questi immigrati vengono utilizzati con modalità irregolari, soprattutto nel settore edile, in cui sono sottopagati e sprovvisti delle relative forme di tutela. Questo crea problemi sia agli stranieri, che si trovano senza protezione e indennizzo in caso di infortunio, sia ai lavoratori locali, che spesso si vedono portare via il lavoro dagli immigrati con maggiori necessità economiche e, pertanto, minori pretese.

Gli immigrati, inoltre, hanno portato con sé fenomeni di criminalità familiare, finora non particolarmente presenti o rilevanti nel viterbese, legati soprattutto al degrado delle loro famiglie e al loro basso livello di istruzione. Tra questi fenomeni spiccano in particolar modo la violenza fisica e psicologica su donne e bambini (sono frequenti i casi di ricovero di donne gravemente picchiate e sfigurate), la violenza sessuale e la pedofilia. Da notare, in questi casi, il mancato o ritardato ricorso alla giustizia da parte delle vittime. In particolar modo, le donne ricorrono alle Autorità solo quando le percosse sono estremamente gravi, segno di un grave stato di subordinazione, spesso legittimato dalla cultura sociale del paese di origine. Per analoghe ragioni, anche i bambini spesso vengono maltrattati senza che le stesse madri ricorrono alla giustizia e spesso si salvano solo grazie all'intervento degli assistenti sociali.

Tab. 5 - Giustizia civile-Indicatori di funzionalità (*) presso il tribunale, circondario di Viterbo, 2001-2005

	2001	2005
<i>Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	21,4	37,8
Pendenti finali per 100.000 abitanti	87,4	87,1
Tasso di ricambio (**)	34,6	81,8
<i>Procedimenti esecutivi immobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	12,3	55,5
Tasso di ricambio (**)	13,7	27,2
<i>Procedimenti esecutivi mobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	12,5	17,9
Tasso di ricambio (**)	27,7	25,9
Media degli indicatori (***)	30,0	47,6

(*) Indicatori standardizzati

(**) Procedimenti esauriti/procedimenti sopravvenuti in un dato periodo*100

(***) Media aritmetica degli indicatori standardizzati

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

In passato, questi delitti portavano solitamente all'espulsione del colpevole, perché spesso i responsabili erano sprovvisti di permesso di soggiorno. Gran parte di questi reati veniva, e viene, infatti, commessa da cittadini romeni, presenti in gran numero nel territorio viterbese. Da quando, però, la Romania è entrata a far parte della UE, i romeni non possono più essere espulsi, in quanto cittadini europei. Il numero di espulsioni di extra comunitari è passato da 500 nel 2006 a sole 44 nel 2007.

Anche i casi di divorzio sono legati alla presenza di stranieri. Non è raro che donne straniere diventino il pretesto o la ragione per cui gli uomini viterbesi rompono precedenti legami familiari, anche in presenza di figli a carico.

Tra i reati da sempre presenti nella realtà viterbese particolare importanza e gravità riveste lo *spaccio di droga*, soprattutto da parte di ragazzi molto giovani e che vengono raggiunti e utilizzati da trafficanti della capitale: il 50% degli arresti effettuati nella zona di Viterbo avvengono per questo tipo di illecito. Secondo alcuni testimoni privilegiati, questo fenomeno non può essere riconducibile unicamente alla presenza di giovani e studenti nella zona, in quanto è un fenomeno da sempre presente nella zona di Viterbo e quindi esisteva già prima che venisse creata l'Università. Allo stesso modo, questo traffico avviene principalmente da parte di singoli trafficanti o piccoli gruppi e non si può quindi parlare dell'esistenza di collegamenti con la criminalità organizzata. Altri testimoni privilegiati ritengono, invece, che sottesi a tali aspetti comincino ad essere presenti proprio traffici organizzati, e che lo spaccio non sia più legato a episodi isolati di delinquenza e di marginalità.

Sono frequenti i casi in cui a fare uso o a spacciare droga sono giovani della cosiddetta "Viterbo bene", cioè figli di cittadini benestanti, rispettabili, conosciuti all'interno della società viterbese e, per questo, al di sopra di ogni sospetto. Che nelle fasce sociali medio alte della città si concentrino alcune devianze gravi è confermato dai pesanti fatti di cronaca recente.

Altra questione è l'*usura* che è tornata violentemente alla ribalta delle cronache locali negli scorsi mesi (per un omicidio che i media locali hanno collegato, appunto, a tale reato), benché sia sempre stato un fenomeno di devianza presente sul territorio, legato, ieri, alle caratteristiche prevalentemente contadine dell'economia locale, attualmente, allo sviluppo di comportamenti consumistici e di stili di vita di gran lunga al di sopra delle possibilità concrete dei viterbesi di farvi fronte. All'attenzione dell'amministrazione giudiziaria è arrivata ancora solo una parte di questi fenomeni illeciti per la difficoltà oggettiva di denunciarli e la loro natura

costituzionalmente occulta. Presso la Prefettura di Viterbo è attivo un “Fondo per la prevenzione dell’usura e per la solidarietà alle vittime”, con finalità di orientamento e di supporto attivo alle persone che pagano gli effetti di tali reati.

È importante segnalare che nel carcere di Viterbo esiste un’ala per i detenuti ex “41 bis”, cioè accusati di associazione a delinquere di stampo mafioso, presenza non gradita alla popolazione locale.

Negli ultimi anni, Viterbo è stata anche teatro di *delitti ambientali*, in particolar modo di inquinamento e di riciclaggio di rifiuti tossici. Questi rifiuti provengono solitamente da altre regioni italiane oppure da paesi del nord Europa e sono destinati proprio a Viterbo, che viene ritenuta una città tranquilla e ideale per questo tipo di reato. Da diversi testimoni privilegiati, infatti, Viterbo è stata definita un luogo ideale per la criminalità organizzata che qui può trovare terreno di nascondimento fertile e soprattutto appartato.

Viterbo è stata culla, anche in passato, di movimenti politici e sociali molto circoscritti sul piano della partecipazione, ma molto impegnati. Attualmente, si fa notare una *cellula di anarchici* che si è resa responsabile di una serie di atti di vandalismo, come danneggiamento di case e di auto.

Tra i *delitti economici* che creano maggiori disagi e ritardi al sistema di giustizia ci sono soprattutto i processi per bancarotta, truffa, rapine ed estorsioni. Negli ultimi anni i casi di fallimento sono diminuiti, non certo per il rafforzamento dell’economia della zona. D’altra parte però, secondo alcuni testimoni privilegiati, sembra degno di nota il continuo aumento di sportelli bancari, fenomeno che fa intuire una conseguente presenza di importanti risorse. Queste risorse, secondo testimoni privilegiati non hanno sempre chiara e legale provenienza, ipotesi che confermerebbe la definizione di Viterbo come “oasi felice” per attività illecite.

Numeroso è il contenzioso per sanzioni amministrative, soprattutto le contravvenzioni del codice stradale, causate negli ultimi tempi dall’improvvisa installazione di semafori dotati di sistema di monitoraggio per riprendere la velocità del veicolo (su 1100 cause portate davanti al giudice nel 2007 sono 800 i casi di violazione del codice stradale).

5.3. Una sommatoria di soggetti per relazioni bipolari

Gli avvocati di Viterbo attualmente sono 520, prevalentemente concentrati nel capoluogo di provincia e generalmente accomunati dagli stessi problemi di ordine reddituale e di saturazione del mercato. Questi problemi legati alla competizione fra un alto numero di esercenti la professione si legano ai ritmi di crescita degli avvocati viterbesi, che sono quasi allarmanti: sulla base dei dati della Cassa Forense, nel 2006 gli iscritti all'ordine erano 453, quindi in meno di due anni sono cresciuti del 14,7%. D'altra parte, a guardare i principali indicatori relativi alla professione sempre per il 2006 – anno per il quale si dispone di dati consolidati – emergono alcune peculiarità di questo gruppo professionale (tab. 6):

- la femminilizzazione della professione è molto significativa, essendo le donne iscritte all'Albo il 43,3% del totale, superiore ai valori sia regionali, sia nazionali;
- il tasso di avvocati per 10mila abitanti è decisamente inferiore a quello del Lazio e dell'Italia, segnalando che ci sono spazi ulteriori di ampliamento della categoria;
- gli avvocati viterbesi sono una parte molto ridotta dei lavoratori indipendenti, di per sé non molto numerosi.

La professione nel territorio è svolta nel modo più tradizionale, ossia in studi piccoli a monodivisione; gli studi associati sono una novità che sta crescendo da poco tempo, soprattutto sul piano della condivisione delle spese e fra i più giovani.

Secondo alcuni testimoni privilegiati, gli avvocati si stanno orientando verso una crescente specializzazione. Occuparsi di ogni materia rende difficile il lavoro dell'avvocato, porta a rischi personali e può causare danni irreversibili al cliente. Una maggiore specializzazione permette all'avvocato di ridurre i tempi lavorativi e di fornire ai clienti migliori e più complete prestazioni. Aiuta anche la funzione di aggiornamento e di adattamento a nuove leggi e a nuove procedure. I continui cambiamenti legislativi vengono spesso duramente criticati dalla categoria in quanto è estremamente difficile per giudici e avvocati tenere il passo con le sue continue evoluzioni.

Tab. 6 - Avvocati e procuratori iscritti all'ordine per il circondario di Viterbo al 31-12-2006 (v.a., val.%, per 10.000 abitanti e per 100 occ. indipendenti)

	v.a.	<i>di cui donne</i>	Per 10.000 abitanti (*)	Per 100 occupati indipendenti (**)
Circondario di Viterbo	453	43,3	16,4	1,5
Distretto di Roma	24.519	36,2	46,4	-
Regione Lazio	24.519	36,2	46,4	4,6
Italia	178.134	36,6	30,5	2,9

(*) Popolazione al 2005

(**) Il dato del circondario è calcolato sui lavoratori indipendenti della relativa provincia

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Cassa di Previdenza Forense

Molti avvocati quindi vorrebbero, da un lato, diventare professionisti più specializzati e qualificati in un preciso campo, istituendo anche una forma di specializzazione per i giudici e, dall'altro lato, ridurre le continue riforme e permettere alla giurisprudenza di "sedimentarsi", semplificando il lavoro degli operatori di giustizia.

Proprio perché il giudizio complessivo sui temi della giustizia è positivo, i ritardi, che pure si manifestano, sono nella maggior parte dei casi attribuiti alle disfunzioni di alcuni particolari Uffici di Giudici. Questi ultimi, da parte loro tendono a ribaltare il giudizio di inefficienza sugli avvocati, ritenuti da molti responsabili di utilizzare troppi rinvii, non sempre giustificati. Tali rinvii, secondo alcuni testimoni privilegiati, sarebbero favoriti e concessi anche grazie al rapporto personale che esiste tra giudici e avvocati, il quale può essere interpretato in due modi: da un lato, alcuni rinvii sono concessi "amichevolmente" e, dall'altro lato, gli avvocati, conoscendo il giudice che si occupa del caso e il modo in cui lavora e giudica, preferiscono a volte rinviare la causa per allungare i tempi del giudizio.

I rapporti personali fra i diversi soggetti della giustizia non sono visti come negativi o scorretti, ma come fisiologici e persino utili a costituire una rete di collaborazione in una società piccola come Viterbo. Senza contare che la conoscenza diretta fra giudici e avvocati consente a questi ultimi di rivolgersi direttamente ai giudici per presentare le proprie istanze.

5.4. Giustizia e media locali: un rapporto difficile

L'importanza dei mezzi di comunicazione all'interno della realtà viterbese è sempre stata evidente. Negli anni '70, infatti, quando a Viterbo trionfava il clientelismo politico, i giornali locali lo denunciavano e lo combattevano.

Nel 1991, lo scandalo di "Tangentopoli" sarebbe iniziato proprio a Viterbo, in seguito a un caso di tangenti riguardanti la discarica di Tarquinia. Il caso è venuto alla luce grazie alla denuncia dei giornali, ma l'inchiesta che è seguita non ha avuto alcuna risonanza sul piano nazionale.

Negli anni '90, quando la Cassa di Risparmio di Viterbo ha presentato un buco in bilancio da 600miliardi di lire, sono stati sempre i giornali a denunciarne lo scandalo. È seguita una maxi inchiesta che ha portato ad alcuni arresti, e successivamente la Cassa di Risparmio di Viterbo è stata oggetto di acquisizione da parte di altri soggetti bancari.

I giornali e i media in generale rivestono un ruolo importante e attivo all'interno della comunità viterbese, soprattutto quando denunciano scandali, come nei casi di speculazioni edilizia. Secondo alcuni, ormai anche per i giornali vige la legge del mercato, che influenza la pubblicazione degli articoli. A volte un giornalista si trova costretto a scrivere (e un direttore a pubblicare) un articolo che, per coscienza o integrità professionale, non scriverebbe o pubblicherebbe, solo perché è a conoscenza del fatto che quella notizia verrà pubblicata da un altro giornale.

L'importanza dei mezzi di comunicazione si avverte anche dall'influenza che hanno sull'opinione pubblica. Un titolo a nove colonne rimane senza dubbio nella mente della gente e influenza l'opinione pubblica. In questo caso il compito più difficile del magistrato è non subire la stessa influenza, giudicando il caso in base ai fatti e le prove che gli vengono presentate e non in base alla reazione dell'opinione pubblica.

Al tempo stesso, i mezzi di comunicazione, oltre alla funzione di denuncia, hanno il potere di ledere la personalità dell'indagato. In molti casi, infatti, riportano notizie e foto degli indagati ancora prima della condanna.

C'è un dibattito aperto sulla possibilità o meno dei mezzi di informazione di pubblicare le sentenze e di commentarle o criticarle, anche solo per denotare le eventuali differenze e divergenze tra il primo e il secondo grado. Questo, secondo alcuni, sarebbe un'impropria forma di controllo sull'operato dei giudici. Secondo altri, questo tipo di articoli rimangono nell'ambito del diritto di informazione dei cittadini.

5.5. L'andamento della giustizia

A Viterbo l'andamento della giustizia non rivela problemi particolari, ma non per questo è privo di alcuni elementi critici. A fronte, infatti di una certa stabilità del corpo dei giudici e di un organico dell'amministrazione giudiziaria adeguato, si raccoglie quasi un giudizio unanime nel definire l'efficienza della macchina della giustizia intorno all'80% delle sue possibilità. Nei casi che appartengono alla percentuale mancante – alcuni dei quali deferiti al CSM - spesso viene meno la certezza sui tempi di svolgimento dei procedimenti, con tutto ciò che ne deriva sul piano dei rapporti fra gli attori e sul clima di incertezza che inevitabilmente viene a colpire le vicende economiche e sociali sottese.

Al netto di questo giudizio va rilevato che negli ultimi anni l'accesso alla macchina della giustizia e lo svolgimento dei processi sono stati fortemente razionalizzati, grazie all'introduzione di maggiore rigore sul piano organizzativo; un genere di maturazione che sta facendo pesare le differenze fra la sede di Viterbo e le due sedi distaccate di Montefiascone e di Civita Castellana, non ancora raggiunte da analogo processo di innovazione.

Questo cambio di marcia del Tribunale appare particolarmente significativo poiché ancora convive con criticità che a livello locale non si possono risolvere poiché dipendono da decisioni di livello centrale, come ad esempio le carenze di ufficiali giudiziari nella sede di Civita Castellana.

Il cuore dell'organizzazione giudiziaria, ovvero l'elemento che ne alimenta i fattori di positività, sembra concentrarsi nelle relazioni personali che legano i suoi diversi operatori e che sono facilitate dalla piccola dimensione del Foro. Il contatto diretto fra avvocati anche di parte avversa, e fra questi e i giudici consente di rendere più fluidi i loro rapporti e, in definitiva, di rendere al cittadino/cliente un servizio più rapido ed efficace, e soprattutto non soggetto agli effetti che relazioni conflittuali aprioristiche ad esempio fra avvocati e giudici, solitamente producono.

Certamente la complessità e la numerosità delle norme esistenti non aiuta lo sviluppo della giustizia: l'unica risposta efficace per tale ipertrofia è la specializzazione professionale, tanto degli avvocati, quanto dei giudici. (questi ultimi, peraltro, poiché nella sede di Viterbo presentano una mobilità piuttosto sostenuta, tendono ad occuparsi di più di un settore della giustizia, senza garantire un vero e proprio criterio di divisione specialistica del lavoro giudiziario). Spesso l'insieme delle norme e dei principi di applicazione crea un effetto di autopoiesi giudiziaria, poiché da una causa di base possono gemmarne altre, fino a complicare di molto la situazione di partenza. Senza contare che ciò induce una certa moltiplicazione in serie di alcune cause, che solo un apparato amministrativo efficiente può fronteggiare.

Resta il fatto che il rapporto fra la società civile e gli operatori giudiziari, siano essi i giudici o avvocati, è ossequioso, segnando una certa differenza da ciò che accade sul piano nazionale, dove si segnala da tempo una notevole posizione di distanza fra i cittadini ed entrambi questi gruppi di attori. I rapporti con il sistema locale sono scanditi più da una logica relazionale diretta che da un intreccio di rapporti sistemici: poiché ogni caso giudiziario vive della sua specificità, questo rende separate le diverse tipologie di soggetti che fanno parte della giustizia. L'Ordine degli Avvocati, ad esempio, fa parte degli organismi che presiedono alla

manutenzione del palazzo di giustizia, al cui interno ha sede. Tale Ordine non ha rapporti costanti con le istituzioni locali

Eppure per gli operatori economici locali i tempi della giustizia sono sempre troppo lenti.

L'imprenditore che si trova protagonista di vicende giudiziarie subisce un danno notevole di immagine con ripercussioni sulla sua attività, oltre a trovarsi sotto continua pressione psicologica insieme alla sua famiglia. Anche a conclusione dell'indagine è difficile ristabilire la fiducia nella sua persona e attività. Ad avere maggior peso sulla psicologia e l'attività economica dell'imprenditore è il processo di riabilitazione, che ha spesso tempi lunghi e frustranti per l'intera famiglia.

I tempi e il funzionamento della giustizia provocano particolari disagi economici e sociali nei casi di bancarotta. I processi per bancarotta, infatti, possono durare anni e venire facilmente rinviati per la semplice mancanza di una ricevuta. In questi casi, e per tutta la durata del processo, il fallito perde la facoltà di amministrare e disporre liberamente dei propri beni, con conseguenti costi economici per i mancati guadagni e lo sfruttamento degli immobili. Dai testimoni privilegiati, però, i tempi per la conclusione di un processo per bancarotta sono ormai ritenuti normali, soprattutto in seguito alla riduzione del numero di fallimenti. Di solito, inoltre, a fallire sono piccole imprese e questo rende più veloci i tempi del processo.

È interessante, inoltre, notare che secondo grande parte dei testimoni privilegiati, nella zona di Viterbo non si può parlare di fenomeni di lobbying. Al contrario, secondo alcuni, spesso si tende a dare poco rilievo alle denunce degli imprenditori e anche loro sono restii a denunciare delitti, magari per coprire altre forme di irregolarità, il più delle volte maturate sul lavoro: l'assunzione di operai in nero, senza documenti, permesso di soggiorno e, di conseguenza, senza assicurazione. La paura che queste illegalità vengano alla luce impedisce spesso agli imprenditori di denunciare altre fattispecie di irregolarità.

Tutti i testimoni privilegiati concordano, inoltre, sull'importanza dell'applicazione della legge per la mobilità negli incarichi apicali dei magistrati. Poter contare su una mobilità di accesso alle posizioni direttive e semidirettive permetterebbe ai magistrati più giovani, considerati più veloci ed adattabili ai cambiamenti legislativi e alle evoluzioni tecnologiche, di rinnovare le sedi meno funzionanti con la loro conoscenza e versatilità.

Importante sarebbe, secondo i testimoni privilegiati, inserire un sistema di controllo dell'attività e velocità dei singoli giudici in modo da premiare i più efficienti e penalizzare i più lenti, forse come avviene per i Giudici di Pace, pagati anche per numero di sentenze emesse.

In ogni caso, grazie all'efficienza del Presidente di Tribunale uscente, che ha imposto regole più severe ai giudici e aumentato il numero delle udienze settimanali, i procedimenti all'interno del Palazzo di Giustizia funzionano meglio. Secondo alcuni, però, rimangono in piedi problemi relativi agli uffici amministrativi. Non si sfruttano le particolari capacità e attitudini dei singoli impiegati che invece vengono assegnati ai vari uffici senza criteri. Ci sono inoltre, troppi impiegati precari, che non fanno in tempo a formarsi né qualcuno si occupa di formarli. Bisognerebbe, secondo alcuni, bloccare per un periodo di tempo le assunzioni per assorbire le risorse umane già esistenti, prediligendo i giovani che hanno capacità di adeguarsi facilmente alle nuove tecnologie al contrario dei più anziani, che hanno maggiori resistenze in merito.

È importante, inoltre, notare il tentativo di impiegati e dirigenti del Palazzo di Giustizia di adeguarsi agli sviluppi tecnologici e di sfruttarli per migliorare il funzionamento della giustizia e di ridurre i tempi. I dirigenti, in certi casi, hanno già utilizzato le conoscenze e abilità personali degli impiegati per creare dei sistemi informatici interni per l'organizzazione e lo smaltimento del lavoro amministrativo e delle pratiche.

Resta il fatto che i giudici viterbesi sono interamente dipendenti dalla Cancelleria. Questo perché ogni stadio del processo ha bisogno di lavoro burocratico che il giudice non può svolgere da solo. Attualmente, i singoli giudici non hanno molta familiarità con le nuove tecnologie e i sistemi informatici e, invece di ridurre i tempi, portando avanti un caso da soli, dipendono dalle capacità e i tempi degli impiegati amministrativi.

Presto ci sarà una sperimentazione del "processo telematico" che renderà più semplice e rapida la comunicazione tra impiegati e avvocati, permettendo agli ultimi di accedere a una banca dati per informazioni relative ai casi da loro portati avanti.

A creare un clima di soddisfazione per gli utenti sono soprattutto i vari servizi offerti dal tribunale, i quali, non pesando sul bilancio del comune, potrebbero essere aumentati e migliorati.

5.6. Il simbolo della giustizia

Uno dei simboli più significativi della giustizia viterbese è costituito dal suo nuovo Palazzo di Giustizia, che rappresenta una vera e propria cittadella giudiziaria, in cui operano insieme avvocati e giudici, e per cui si è creata una forte sinergia fra il Comune e il Tribunale. Senza contare che in epoca di progettazione e di costruzione, il Palazzo ha acquisito anche un significato ulteriore: quello di dare lavoro alla cittadinanza e di garantire occupazione anche in futuro per la sua manutenzione e per la realizzazione dell'indotto circostante. L'edificazione del Palazzo, cioè, ha fatto sì che la giustizia sia vista dalla popolazione come un fattore di stimolo – benché non sempre con la stessa intensità - anche per il sostegno all'economia locale.

Il Palazzo di Giustizia, completato molto velocemente e consegnato prima della scadenza del termine fissato per l'appalto, ha riunito i vari tribunali (civile e penali) e gli uffici giudiziari, rendendo più veloce il lavoro di giudici e avvocati e facilitando gli utenti nei loro rapporti con la giustizia. Secondo alcuni testimoni privilegiati, la comunità ha presto compreso l'importanza di un unico palazzo di giustizia e ne ha apprezzato la costruzione, addirittura accorpandolo alla città e sviluppando diverse attività economiche intorno ad esso. Notevole è infatti lo sviluppo edilizio avvenuto negli ultimi tre anni nella zona circostante, che ha portato al sorgere di centri commerciali ed attività economiche.

Il Palazzo di Giustizia è, secondo i testimoni privilegiati, bene organizzato ed estremamente funzionale. Il personale, sia giudiziario che amministrativo, è al completo e svolge con efficienza il proprio lavoro. Di conseguenza, gli utenti sono molto soddisfatti dall'efficienza e cordialità del personale, dalle ridotte file e dai brevi periodi di attesa per ottenere pratiche e copie. La maggioranza, però, degli impiegati amministrativi (7 su 12), sono impiegati distaccati dal comune. Essi sono i più preparati e riescono con facilità e velocemente ad essere promossi ed avanzare di grado, cosa che crea disappunto negli altri impiegati che rimangono nella stessa posizione anche oltre i dieci anni. Invece, gli impiegati distaccati dal comune sono particolarmente efficienti e veloci, oltre che motivati, ed è opinione diffusa tra il personale che, senza di loro, il sistema amministrativo del Palazzo di Giustizia non funzionerebbe così bene.

Nel recente passato è stata favorita l'apertura del Palazzo di Giustizia alla cittadinanza, attraverso l'organizzazione di gite scolastiche, che hanno dato agli studenti la possibilità di vedere da vicino come funziona il sistema.

5.7. Percorsi evolutivi della giustizia

La giustizia viterbese è, nella sostanza, un sistema rigido, non potendo contare su una dimensione davvero dinamica, ma su un insieme di rapporti cristallizzati che rimangono fondamentalmente di tipo bilaterale: nonostante le relazioni siano un elemento portante della giustizia viterbese, non la si può prefigurare come un contesto che cresce sulla base di obiettivi condivisi. Piuttosto è la sommatoria di mondi professionali e di micro eventi personali che solo al loro interno assumono tutte le caratteristiche di intreccio e di scansione da sistema aperto.

Qualcosa nella cultura dei soggetti si sta muovendo. L'apertura del Palazzo di Giustizia locale alle scolaresche locali rappresenta un gesto significativo della sua amministrazione verso la sua collettività e a dimostrazione che la giustizia può entrare nel quotidiano delle persone non solo come luogo di conflitto di interessi, ma come una parte della sponda pubblica con cui il cittadino ha a che fare nel corso della sua esistenza.

Ma i rapporti fra società, economia e giustizia, sono ancora molto allentati come dimostra lo sviluppo di forme di *bypassaggio* della giustizia ordinaria sul versante della sua semplificazione e della riduzione dei tempi. Presso la Camera di Commercio di Viterbo è attiva, già da circa quattro anni, ai sensi della L. 580/93, una Camera di Conciliazione, finalizzata alla risoluzione delle controversie commerciali tra imprese e tra imprese e consumatori. Questa è basata su una procedura volontaria e riservata, nella quale un soggetto neutrale aiuta le parti a raggiungere un accordo o compromesso, risolvendo in modo semplice e rapido le controversie.

Il conciliatore non è un giudice e non emette alcuna sentenza. È un professionista, esperto in tecniche di negoziazione ma soprattutto un soggetto neutrale e imparziale che ha semplicemente il compito di facilitare il dialogo tra le parti per condurle ad una soluzione soddisfacente, evitando i tempi e i canali della giustizia ordinaria. Raggiunto un compromesso, le parti sottoscrivono un accordo che ha valore di contratto. In caso contrario, possono abbandonare il procedimento e rivolgersi al giudice ordinario.

La conciliazione offre molti vantaggi. Innanzitutto è volontaria e, quindi, nessuno è obbligato a ricorrervi o a partecipare all'incontro, potendo, invece, interrompere l'iter avviato in qualunque momento. È un procedimento rapido, a differenza della giustizia ordinaria, perché il primo incontro avviene in media già entro 30 giorni dalla presentazione della domanda. È economico, perché i costi sono contenuti e predeterminati in

base al valore della lite. È efficace, perché solitamente le parti riescono a raggiungere un accordo, risultato che crea soddisfazione e ottimismo per le parti coinvolte. È semplice e informale, dal momento che non è un processo, ma un semplice incontro tra le parti, che possono non farsi assistere da un legale, riducendo ulteriormente i costi. Le parti coinvolte si impegnano a non divulgare le informazioni relative al caso, rendendo quindi tutto il procedimento più riservato della giustizia ordinaria.

Interessante è, inoltre, notare che nel 2006 è stato firmato un “Protocollo d’intesa” tra la Camera di commercio di Viterbo, l’Ordine dei Dottori Commercialisti e il Collegio dei Ragionieri Commercialisti di Viterbo per la promozione della conciliazione come strumento per la soluzione stragiudiziale delle controversie”. Obiettivo di questo protocollo è la diffusione della pratica della Conciliazione tra le imprese, tramite l’informazione sulla sua esistenza e i suoi vantaggi.

L’istituzione della Camera di Conciliazione, in ogni caso, sembra essere terreno fertile per la formazione di giovani avvocati, specializzati in questo tipo di procedura. Questo fornirebbe nuovo sbocco per giovani avvocati in un mercato piuttosto saturo.

Presso la sede della Camera di Commercio Industria e Agricoltura di Viterbo sarà anche istituita, a breve, la Camera Arbitrale di Viterbo. Obiettivo è diffondere l’istituto dell’arbitrato e sviluppare il ricorso a tale strumento per la risoluzione di controversie. La Camera Arbitrale è composta dal Presidente, che è il Presidente in carica della Camera di Commercio che vigila sulla corretta applicazione dello statuto, e dal Consiglio Arbitrale, composto da un magistrato a riposo, un notaio, un avvocato, un ragioniere, un docente di materie giuridiche e un esperto in materia giuridica economica.

Compito di questa Camera Arbitrale è semplificare le risoluzioni di conflitti tra i soci e le società. Di conseguenza dovrebbe riuscire ad alleggerire ulteriormente la giustizia. Si cerca di ridurre i tempi soprattutto in contese che riguardano alte somme di denaro, in modo da ridurre il più possibile la maturazione degli interessi relativi.

Tra le altre proposte per un miglioramento della giustizia spicca la proposta di semplificare il corpo normativo. Infatti, secondo alcuni, il sistema di giustizia non funziona principalmente per colpa delle leggi poco chiare che spesso non esplicitano i parametri e i limiti entro i quali possono agire cittadini e istituzioni. Un’eventuale riforma dovrebbe essere attuata ascoltando i suggerimenti degli stessi operatori della giustizia che, avendo

quotidianamente a che fare con i problemi e le strozzature delle procedure, potrebbero consigliare modalità per la semplificazione dei procedimenti.

Secondo alcuni, inoltre, sarebbe forse utile eliminare alcuni Uffici del Giudice di Pace, visto che per lo Stato è molto dispendioso mantenerli.

Per alleggerire i tempi della giustizia penale bisognerebbe, secondo alcuni, rendere la prima notifica all'indagato valida per tutta la durata del processo. Oggi, ad ogni rinvio segue una notifica, la cui mancanza o irregolarità porta ad un nuovo rinvio. Sarebbe, invece, più semplice se fosse lo stesso indagato – tramite i suoi legali - responsabile di seguire il suo caso.

Vanno allora trovate alcune linee di azione per rafforzare il sistema giustizia, alimentare nei suoi confronti una più forte percezione di bene comune e non metterlo in concorrenza con forme giuridiche di mediazione, producendo risposte che talvolta rappresentano la soluzione più efficiente per le controversie, soprattutto economiche, ma il bypassaggio della giustizia ordinaria. In particolare si pensa alle seguenti linee di impegno:

- sicuramente un primo elemento è dato dall'aumento di fiducia fra i soggetti di domanda e i soggetti di offerta della giustizia: basti pensare che in questo momento a Viterbo, come altrove, molti imprenditori danno un giudizio positivo sulle camere di arbitrato e di conciliazione alternative al procedimento tradizionale vero e proprio, per effetto della distanza critica che provano nei confronti della macchina giudiziaria.
- Un secondo aspetto, che è collegato per certi versi al primo, riguarda la possibilità di aumentare la familiarità della popolazione – dalle persone alle imprese - nei confronti della giustizia, attraverso interventi di education specificamente pensati e realizzati tramite l'apporto di tutte le componenti del sistema.
- Un terzo elemento riguarda la necessità di andare oltre sul sentiero della razionalizzazione organizzativa. Questo vale per gli uffici giudiziari , che potrebbero subire un accorpamento di sedi, o una semplificazione di alcuni ruoli specifici, ma vale anche per gli avvocati, la cui numerosità crescente dovrebbe indurre a ripensare quanto meno il formato degli studi, in favore di strutture più grandi e più funzionali allo sviluppo del tessuto economico.

**6. RAPPORTO D'AREA SUL CIRCONDARIO DI
BENEVENTO**

6.1. Società e illecito: le fenomenologie emergenti

La provincia di Benevento già nella sua ridotta dimensione territoriale esprime i limiti, le contraddizioni e le speranze tipiche di quelle che in una recente indagine commissionata dall'Upi, l'Unione delle Province Italiane, il Censis definisce le province della "rarefazione soggettuale della dipendenza", cioè aree a basso livello di sviluppo economico e a forte dipendenza dai trasferimenti statali e regionali.

Lo sviluppo socio-economico particolarmente depresso e la stessa finanza locale mostrano ancora un forte legame di dipendenza ai trasferimenti regionali e statali.

Alto tasso di disoccupazione, basso tasso di attività, un livello di scolarizzazione della popolazione residente insufficiente, sono i tratti dominanti di un tessuto sociale caratterizzato ancora, come sempre accade in questi casi, dalla produzione di valore aggiunto che si concentra nei settori non industriali: in prevalenza l'edilizia e i servizi.

I dati disponibili parlano di un territorio decisamente poco florido con un valore aggiunto pro-capite che nel 2005 è stato di 12.976,00 euro, pari a quasi la metà di quello registrato nel Paese nello stesso arco di tempo: (21.752,00 euro) (tab. 1) e al di sotto anche dell'analogo valore regionale.

La variazione reale del v.a. pro capite conferma il settore delle costruzioni, dell'industria e del commercio come i tre soli ambiti in cui il sistema economico locale sia cresciuto.

Paradossalmente, proprio in questo territorio privo di *appeal* e non abbastanza sostenuto dal punto di vista finanziario, sono quasi assenti quei fenomeni sociali tipici delle grandi aree metropolitane, ma presenti in province limitrofe come Caserta ed Avellino: bassa percentuale di popolazione immigrata, delinquenza giovanile e anche i bassi numeri relativi alla criminalità organizzata, indicano quanto il territorio, dal punto di vista degli affari illeciti, interessi poco alle organizzazioni malavitose.

Tab. 1 - Valore aggiunto ai prezzi base per settore di attività economica, 2001-2005 (v.a. mln di euro, pro capite e var.% reale)

	Benevento			Campania			Italia		
	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005	v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var.% reale 2001-2005
Agricoltura, silvicoltura e pesca	228	787	-18,2	2.278	393	-1,3	28.048	477	-0,4
Industria in senso stretto	407	1.406	-9,0	9.423	1.627	-16,6	263.376	4.483	-5,6
Costruzioni	322	1.113	37,2	5.576	963	13,9	76.683	1.305	7,0
Totale industria	728	2.519	6,9	14.999	2.590	-7,8	340.059	5.788	-3,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	810	2.802	3,3	20.158	3.481	4,7	298.008	5.072	2,6
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari e imprenditoriali	847	2.929	-11,2	19.506	3.368	1,0	343.360	5.844	3,5
Altre attività di servizi	1.139	3.939	-6,7	23.545	4.066	1,8	268.517	4.570	4,1
Totale servizi	2.797	9.670	-5,2	63.209	10.915	2,4	909.886	15.487	3,3
Valore aggiunto ai prezzi base	3.753	12.976	-4,3	80.486	13.899	0,3	1.277.992	21.752	1,4

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

A differenza della vicina Caserta, dove ad esempio la raccolta dei pomodori attrae molta manodopera extracomunitaria, il fenomeno dell'immigrazione a Benevento è poco presente. Il tessuto produttivo delle microimprese, di solito a conduzione familiare, già poco attrattive di manodopera locale, non offre opportunità lavorative neanche per stranieri ed extracomunitari.

La loro presenza si concentra soprattutto nella provincia e vengono impiegati quasi esclusivamente nella cura delle persone anziane. Perfettamente integrati nel tessuto sociale, non svolgono attività come il commercio abusivo di prodotti contraffatti, molto diffuso invece in altre realtà campane. Qui il fenomeno è praticamente inesistente. La criminalità straniera d'altra parte, non è del tutto assente ed è collegata ad altri fenomeni illeciti, come i furti in abitazioni, lo sfruttamento della prostituzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti.

Le dimensioni territoriali e demografiche della provincia hanno consentito fino ad oggi alla comunità di potersi gestire al meglio anche l'emergenza rifiuti, che ha dipinto la Campania sulle televisioni di tutto il mondo come una discarica a cielo aperto, veicolando un'immagine negativa dell'intera Regione. In sostanza, il traffico e lo smaltimento dei rifiuti sono ancora dei reati di impatto marginale sul piano locale.

Al tempo stesso appare determinante anche il comportamento virtuoso dei singoli cittadini. A Benevento è infatti molto diffusa la raccolta differenziata, dimostrando, ancora una volta, come i modelli culturali di riferimento e la responsabilità delle singole amministrazioni pubbliche svolgano un ruolo determinante per qualsiasi politica locale.

Pochissimi anche i processi per fatti di sangue, del tutto assenti gli attentati. Mentre quei processi che interessano le organizzazioni criminali riguardano gruppi camorristici che vengono dai territori limitrofi, principalmente da Napoli e Caserta. Molti, infatti, dei reati segnalati a Benevento risultano connessi da elementi che agiscono per così dire "in trasferta" da Napoli, Caserta e Santa Maria Capua Vetere.

Nonostante il disagio per il mancato sviluppo che si osserva sia nel riscontro dei dati quantitativi, sia nel contatto diretto con la realtà locale, Benevento, sul piano giudiziario, appare una realtà più tranquilla di altre province campane.

Non mancano, tuttavia, alcuni campanelli di allarme che potrebbero segnare una certa inversione di tendenza. Le denunce di reati dal 2001 al 2006 sono cresciute del 42,4%, con un andamento doppio rispetto alla Campania e

quasi doppio rispetto al valore italiano (tab. 2). Analogamente, le persone denunciate sono cresciute del 66,4%.

In ogni caso, gran parte del carico giudiziario del circondario di Benevento è costituito da atti giudiziari poco complessi ed estremamente standardizzati, legati perlopiù al campo della previdenza e dell'infortunistica stradale. Una serialità di atti giudiziari che, al tempo stesso, fa da freno alla crescita culturale e formativa dei professionisti locali.

A Benevento tra i reati denunciati sono i circa 3mila furti a coprire la gran parte dei delitti commessi (il 44,3%). Ma il dato che maggiormente si discosta dalla media nazionale è quello relativo alle 642 truffe e frodi informatiche denunciate, che rappresentano il 9,3% dei comportamenti delittuosi, quasi 3 volte la media nazionale ferma al 3,9% (tab. 3).

Questi dati dimostrano il legame fra l'illecito e la variabile territoriale. Benevento è passata da un'economia prevalentemente agricola, legata in modo prevalente alla coltivazione del tabacco, ad un'economia sostenuta dagli aiuti comunitari nazionali. Numerose sono le frodi relative alla Legge 448/92, lo strumento normativo attraverso cui il Ministero delle attività produttive distribuisce alle aziende italiane la gran parte degli aiuti italiani a fondo perduto e a tasso agevolato.

Uno sviluppo economico basato su fondi regionali, nazionali e soprattutto europei, che, insieme alle Casse di mutua solidarietà, hanno alimentato numerosissimi procedimenti giudiziari. Nate inizialmente con il solo compito di raccogliere credito dai soci, piano piano si sono trasformate in veri e propri istituti di credito, cominciando ad erogare liquidità sotto forma di libretti al portatore.

In una popolazione dalla cultura finanziaria mediamente bassa e con una tradizione agricola alle spalle non è stato difficile per molte finanziarie raccogliere soldi. Società che una dopo l'altra sono fallite. Tantissimi i truffati da queste Casse rurali che, offrendo interessi più alti rispetto ai normali istituti di credito, riuscivano ad attirare anche moltissimi clienti con il semplice passaparola.

Tab. 2 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Benevento , 2001-2006 (*) (v.a., pro capite e var. %)

	Reati commessi			Segnalazioni riferite a persone denunciate	
	v.a. 2006 (**)	Per 1.000 ab 2005	Var.% 2001-2006	v.a. 2006 (**)	Var.% 2001-2006
Benevento	6.899	23,9	42,4	2.596	66,4
Campania	229.375	39,6	20,2	76.669	44,6
Italia	2.771.490	46,9	28,1	801.341	16,2

(*) I dati del 2001 sono di fonte Istat, mentre al 2006 sono di fonte Ministero dell'Interno. A causa del cambiamento di sistema di rilevazione e universo di riferimento i dati non sono omogenei, quindi i confronti tra i due anni devono essere effettuati con cautela

(**) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Tab. 3 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Benevento per tipologia, 2006 (*) (v.a. e val. %)

	Benevento		Italia	
	v.a.	val.%	v.a.	val.%
Attentati	0	0,0	618	0,0
Strage	0	0,0	26	0,0
Omicidi volontari consumati	4	0,1	621	0,0
Infanticidi	0	0,0	4	0,0
Tentati omicidi	6	0,1	1.468	0,1
Omicidio preterintenzionale	0	0,0	38	0,0
Omicidi colposi	9	0,1	2.148	0,1
Lesioni dolose	169	2,4	59.143	2,1
Percosse	56	0,8	13.809	0,5
Minacce	274	4,0	71.856	2,6
ingiurie	152	2,2	55.361	2,0
Violenze sessuali	3	0,0	4.513	0,2
Atti sessuali con minorenne	1	0,0	460	0,0
Corruzione di minorenne	2	0,0	192	0,0
Furti	3.058	44,3	1.585.201	57,2
Ricettazione	111	1,6	30.042	1,1
Rapine	78	1,1	50.270	1,8
Estorsioni	27	0,4	5.400	0,2
Usura	3	0,0	353	0,0
Sequestri di persona	6	0,1	1.608	0,1
Associazione per delinquere	4	0,1	1.074	0,0
Associazione di tipo mafioso		0,0	128	0,0
Riciclaggio e impiego di denaro	0	0,0	1.193	0,0
Truffe e frodi informatiche	642	9,3	109.059	3,9
Incendi	140	2,0	12.659	0,5
Danneggiamenti	850	12,3	344.253	12,4
Danneggiam. seguito da incendio	54	0,8	10.104	0,4
Contrabbando		0,0	1.150	0,0
Stupefacenti	122	1,8	32.306	1,2
Sfruttamento prostituzione/pornografia min.	4	0,1	1.768	0,1
Delitti informatici	45	0,7	2.394	0,1
Contraff. Marchi/prodotti industriali	18	0,3	2.186	0,1
Violazione alla prop. intellettuale	59	0,9	6.469	0,2
Altri delitti	1.002	14,5	363.616	13,1
Totale	6.899	100,0	2.771.490	100,0

(*) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Proprio a causa di un'economia così depressa, le iniziative giudiziarie che interessano il tessuto delle imprese sono ovviamente direttamente riconducibili a problemi di insolvenza; procedure mobiliari e immobiliari e procedimenti civili per il recupero dei crediti, trovano nel ristagno dell'economia locale molte motivazioni.

Ci sono poi dei comportamenti illeciti come quello dell'usura o le stesse truffe, che, le autorità preposte, percepiscono al di là di quella che può essere la notizia di reato in senso stretto.

L'usura è un fenomeno che le forze dell'ordine di Benevento registrano essere molto diffuso, ma che incontra troppo spesso scarsa fiducia dei cittadini nel denunciare questo tipo di reato. Solo nell'ultimo decennio si è avuto un aumento di denunce ma, a causa del numero estremamente ridotto di segnalazioni alle autorità competenti, il fenomeno dell'usura continua ad essere molto diffuso a livello sociale ma pressoché irrisorio come fenomeno giudiziario.

Anche per quanto riguarda le truffe, la sensazione delle forze dell'ordine è quella di un fenomeno molto esteso e scarsamente segnalato.

Chi conosce bene il territorio ritiene che il numero delle querele sia di gran lunga inferiore alle reali dimensioni del fenomeno. Una mancanza di collaborazione che, oltre ad essere un indicatore di scarsa fiducia tra i soggetti istituzionali che operano per garantire la legalità sul territorio e la popolazione, a detta di molti interlocutori, rischia di influire negativamente anche sulla serenità dei cittadini.

Sempre con riguardo alle tipologie di delitti comuni, colpiscono i quattro casi di omicidi volontari che, pur rimanendo molto al di sotto dei valori relativi ad altre province campane, segnalano la presenza di alcune fattispecie delittuose molto gravi.

Sul piano sociale, l'andamento delle separazioni e dei divorzi a Benevento è più contenuto rispetto a quello che si riscontra sul piano nazionale: il tasso di separazioni coniugali è la metà di quello italiano e quello dei divorzi è quasi un terzo. Al contrario, nell'area è molto forte la litigiosità collegata alle cause di separazione, 23,3 su 100 delle quali finisce in separazione giudiziale (mentre il valore nazionale è pari a 14,5) (tab. 4)

Tab. 4 - Indicatori sulle separazioni e divorzi per la provincia di Benevento, 2005 (*)

	Benevento	Italia
Tasso di separazione coniugale (**)	0,7	1,4
Durata media dei matrimoni conclusi con separazione (anni)	16,0	15,0
Separazioni con figli affidati per 100 separazioni	61,7	52,8
Procedimenti di separazione dei coniugi esauriti per 100 separazioni concesse	133,0	109,3
Separazioni giudiziali per 100 separazioni	23,3	14,5
Tasso di divorzialità (***)	0,3	0,8
Divorzi per 100 separazioni	47,6	57,2
Durata media dei matrimoni conclusi con divorzio (anni)	17,3	17,5
Divorzi con figli affidati per 100 divorzi	49,0	36,5
Procedimenti di divorzio esauriti per 100 divorzi concessi	107,1	103,1

(*) Il territorio di riferimento è quello nel quale è situato l'Ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento

(**) Separazioni/Pop residente media*1.000

(***) Divorzi/Pop residente media*1.000

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

6.2. Criticità e punti di forza della giustizia locale

Come spesso accade nelle piccole province, il controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine e il funzionamento del sistema giustizia a Benevento, dal punto di vista strettamente quantitativo, *mostra indici di produttività elevati*.

In riferimento ad altri Fori, e anche rispetto ai Fori del medesimo distretto di Corte d'Appello, il lavoro della macchina giudiziaria nel complesso è soddisfacente; gli uffici giudiziari registrano una riduzione delle pendenze giudiziarie sia in materia civile, sia in quella penale. Segno questo che quello che si riesce a smaltire del pregresso è superiore a quanto viene attualmente iscritto a ruolo. Un dato riconosciuto da tutti gli organi competenti come emerso, da ultimo, anche in sede ufficiale di ispezione del Ministero della Giustizia.

Effettivamente, rispetto alla generalità degli altri Circondari, il Circondario di Benevento, sotto il profilo della giustizia civile, presenta un certo recupero del piano dell'efficienza, almeno per quanto riguarda il movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado e i procedimenti esecutivi immobiliari. Il tasso di ricambio dei primi dal 2001 al 2005 è passato da 48,5 a 84,5; il tasso di ricambio dei secondi è passato, sempre nello stesso periodo, da 4,3 a 26,8.

L'andamento dei procedimenti esecutivi immobiliari, invece, negli anni dell'intervallo temporale considerato è peggiorato, passando da 37,7 a 19,0 (tab. 5). Il recupero di efficienza relativa di Benevento, d'altra parte, è evidente; così come è chiara l'anelasticità dell'azione sociale in relazione alla qualità della giustizia offerta.

Se è vero che operare nelle piccole comunità consente, sia alle forze dell'ordine che alla magistratura, di essere presenti sul territorio in modo capillare e a stretto contatto le realtà socio-economiche che le caratterizzano, è anche vero che i cittadini hanno una percezione negativa del corpo giurisdizionale, ritenendolo un corpo sociale distaccato dai bisogni e dai tempi della comunità.

Tab. 5 - Giustizia civile-Indicatori di funzionalità (*) presso il tribunale, circondario di Benevento, 2001-2005

	2001	2005
<i>Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	47,0	70,8
Pendenti finali per 100.000 abitanti	60,5	62,1
Tasso di ricambio (**)	48,5	84,5
<i>Procedimenti esecutivi immobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	0,2	47,8
Tasso di ricambio (**)	4,5	26,8
<i>Procedimenti esecutivi mobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	100,0	38,6
Tasso di ricambio (**)	37,7	19,0
<i>Media degli indicatori (***)</i>	42,6	49,9

(*) Indicatori standardizzati

(**) Procedimenti esauriti/procedimenti sopravvenuti in un dato periodo*100

(***) Media aritmetica degli indicatori standardizzati

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

La popolazione beneventana nutre un sentimento di sfiducia e di distanza dalla giustizia. Ma quello che più preoccupa gli operatori del sistema giustizia è il fenomeno particolarmente diffuso dell'*esposto anonimo*. In crescente aumento, rappresenta anche un aggravio per i soggetti tenuti ad accertare la verità che, trasmettendo la denuncia alla Procura competente, affaticano così il lavoro della Procura.

Un sistema che nel suo complesso rischia di allontanare sempre più i cittadini dalle legittime domande di giustizia. Molti dei dati che a livello quantitativo vengono periodicamente raccolti dai vari istituti preposti, non possono non tenere conto del grado di inefficienza e lentezza che la giustizia ha mostrato negli anni.

Una responsabilità che coinvolge tutti i soggetti giurisdizionali a cominciare dalla magistratura e da un sistema prigioniero di un formalismo di tipo barocco, di norme e leggi definite da molti dei testimoni ascoltati come eccessivamente garantiste.

Un altro dato più allarmante riguarda l'*assenteismo*. Sedi giudiziarie già sotto organico e con carenza di personale amministrativo troppo spesso vengono letteralmente bloccate nell'esercizio delle proprie funzioni da troppi casi di assenteismo ingiustificato. Tutti i testimoni ascoltati hanno parlato di un'interpretazione troppo permissiva e lassista della Legge 104/1992 sui "permessi lavorativi e altre agevolazioni per familiari a carico", nonostante la centralità del personale amministrativo: come sostiene il Presidente dell'Ordine Forense locale, se il cancelliere non scende in udienza o se sciopera, l'udienza non si può tenere perché, anche se solo formalmente, il processo di verbalizzazione è a cura del cancelliere.

Nella sola Procura di Benevento lo scorso anno, su un totale di 50 dipendenti che compongono l'apparato amministrativo, si sono avute 1500 giornate non lavorate. Un numero rilevante che alla fine, non può non influire sulla produttività del sistema, soprattutto se tiene conto che l'organizzazione interna della Procura è tale che è spesso difficile scindere il contributo del corpo dei magistrati da quello del personale amministrativo. Evidente che, in un sistema come quello di Benevento dove il rapporto tra il singolo magistrato e il funzionario è di tipo strettamente personale e fiduciario, il fenomeno dell'assenteismo dal posto di lavoro, crea sofferenze enormi al sistema. Un fenomeno questo comune anche ad altre realtà non solo della Pubblica Amministrazione.

Insomma, quello che emerge è il quadro d'insieme di un personale amministrativo che, se da una parte viene riconosciuto determinante per

assicurare l'efficienza all'azione giurisdizionale, dall'altra mostra uno scarso attaccamento al proprio lavoro, è molto poco motivato e abusa spesso delle normative vigenti definite da molti troppo permissive.

Ma le criticità più grosse nel sistema giustizia interessano l'istituto del **Giudice di Pace**, nato con la legge 374/91 e qui nel Circondario operativo dal 1995. Alla luce dell'art. 7 del c.p.c. e delle attribuzioni a lui conferite, è fondamentale evidenziare quanto l'immagine dell'intero sistema giudiziario venga veicolata ai cittadini attraverso il lavoro enorme a cui ogni giorno tale figura giurisdizionale è chiamata.

Dagli incidenti stradali alle questioni condominiali, dai decreti ingiuntivi al recupero del danno biologico, quella che da molti continua ad essere definita la "giustizia di prossimità", vive una contraddizione strutturale che rischia di portare al collasso il sistema, poiché si basa sul combinato disposto di norme che di fatto appesantisce lo strumento giuridico lento e nel lungo periodo dai costi sempre più elevati per lo Stato.

Quello dei Giudici di Pace secondo molti degli interlocutori ascoltati rappresenta il vero anello debole del sistema giurisdizionale di Benevento, anche alla luce del fatto che, essendo la sede di offerta di giustizia più vicina alle dirette esigenze dei cittadini è anche quella su cui si gioca la credibilità dell'intero sistema.

Quando nacquero, agli Uffici del Giudice di Pace beneventano vennero assegnate 17 persone che nei fatti scesero ad 11. Attualmente vi operano in media solo in 7 soggetti, un numero che per una provincia come quella di Benevento viene giudicato da tutti i testimoni ascoltati come assolutamente inadeguato.

Eppure questa che tutti definiscono un'emergenza, non impedisce alla Corte d'Appello di Napoli di inoltrare richieste di trasferimento di giudici da questi uffici verso altre realtà territoriali. Una richiesta impossibile da soddisfare vista la situazione critica in cui già si trova l'Ufficio.

Una situazione aggravata dall'assenza del personale amministrativo spesso assente, anche in questo caso, per motivi sindacali o per permessi che nascono da un'applicazione troppo lassista della Legge 104 o per malattia. Insomma, come nel caso del Tribunale, anche negli Uffici dei Giudici di Pace emerge un indice di attaccamento al lavoro molto basso; personale poco motivato, scarsa produttività degli organici e, a volte, formazione professionale poco adeguata caratterizzano, invece, il personale assegnato.

Le *dinamiche relazionali* sono sicuramente importanti nel funzionamento della giustizia a Benevento. In primo luogo, la familiarità degli operatori all'interno del sistema giudiziario nel suo insieme.

Inutile dire che a Benevento non si registra una contrapposizione conflittuale tra il mondo dell'avvocatura e quello dei magistrati. Solo nel periodo caldo di Tangentopoli, quando si verificarono alcuni arresti eccellenti come quello del Sindaco di allora, ci furono momenti di tensione, ma oggi il clima è sereno. Per alcuni testimoni ascoltati questo sarebbe una diretta conseguenza della conoscenza grazie alla quale il giudice, perfettamente inserito nel contesto sociale, non viene avvertito come il nemico, ma come un elemento di valore aggiunto per la comunità.

Il forte radicamento territoriale della magistratura, così come quella delle forze dell'ordine, non ripropone quindi solamente il vecchio dilemma di Giovenale *quis custodiet ipsos custodes*, ma ha anche ricadute negative sull'immagine della giustizia.

Il combinato fra forte familiarità e forte territorializzazione porta alla diffusione di una cultura sociale del diritto e della giustizia, profondamente rassegnata, strumentalmente o, peggio ancora, antropologicamente, finalistica.

Senza contare che la territorializzazione non interessa solamente i magistrati. Anche per le forze dell'ordine il fenomeno è molto diffuso a causa delle poche opportunità lavorative che il territorio offre. Molti giovani si sa che trovano nelle forze dell'ordine l'unica possibilità di ingresso nel mondo del lavoro.

Circa il 60-70% degli uomini della GdF, ad esempio, è originario della provincia di Benevento. Se, da una parte, questa condizione rende il rapporto con la cittadinanza più disteso, dal punto di vista della "produttività" di sistema, questo può rappresentare un problema.

In generale, proprio il forte condizionamento del territorio, le conoscenze tipiche della città dove si è nati diventano un facile disincentivo all'inchiesta e all'approfondimento delle notizie di reato.

6.3. I ritmi della giustizia

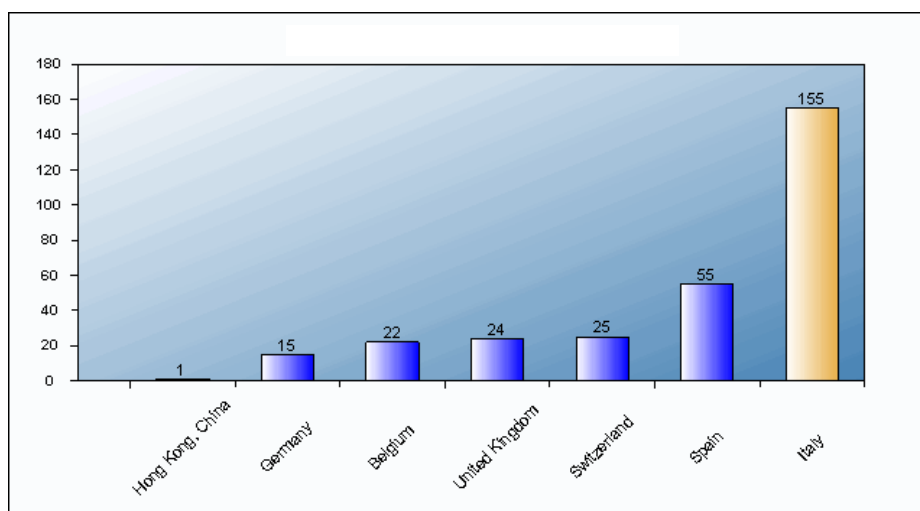
La fiducia nei confronti della giustizia è strettamente legata al problema della durata ragionevole dei processi e l'indice che meglio esprime

l'inefficienza della macchina giudiziaria è certamente quello della sua lentezza.

Inevitabile quindi che il problema esca fuori dai confini del diritto; oggi sempre più diffusa è la consapevolezza che si tratta di un grave costo sociale per la collettività e le sue ricadute sulla crescita economica del Paese e dei singoli territori sono enormi.

Non è un caso che proprio la Banca Mondiale nel suo ultimo Rapporto *Doing Business 2008* colloca l'Italia al 155° posto su 178 Paesi. Definendo la lentezza dei nostri processi come uno dei principali freni allo sviluppo produttivo, poiché scoraggerebbe anche investitori italiani e stranieri (fig. 1).

Fig. 1 – Velocità di tutela delle obbligazioni contrattuali – Una graduatoria.



Fonte: elaborazione Censis su dati Banca Mondiale-Doing Business 2008

Le lentezze che – nonostante il buon posizionamento relativo di Benevento – caratterizzano la giustizia del Circondario hanno una forte amplificazione sul piano sociale.

Per molti dei testimoni ascoltati questa lentezza sarebbe un riflesso dei nostri Codici di diritto, tendenzialmente molto garantisti, ed anche di una domanda di giustizia definita “abnorme”, poiché troppo spesso alimenta fasi altrettanto pesanti di contenzioso.

La causa di tutto questo per molti è da attribuirsi alle procedure, costruite male perché i termini a disposizione degli avvocati sono sempre perentori e indicati a pena di decadenza, mentre quelli riservati alla magistratura sono sempre meramente ordinatori, cioè non ricollegati ad alcuna sanzione processuale se non quella disciplinarmente rilevante del ritardo nel deposito del provvedimento.

A Benevento un magistrato, nella giustizia civile, arriva a seguire più di mille cause assieme con inevitabili rinvii. Se a questo si aggiungono gli adempimenti istruttori obbligatori per legge e altri che invece derivano dalle esigenze istruttorie del processo (sentire testimoni, chiedere delle consulenze tecniche approfondite, con possibilità di replica e di contraddittorio tra le parti ecc.), il rallentamento dei tempi è certo e la ragionevole durata del processo rimane solo un nobile intento.

Miglioramenti si sono ottenuti nel settore del Lavoro e Previdenza dove a causa di un accumulo di 21mila cause si è lavorato ad un aumento di organico, arrivando a ridurre il pregresso di 2/3. Un altro settore dove i ritardi accumulati registravano tempi assolutamente fuori controllo, anche 20 anni di ritardi, è quello delle Procedure immobiliari. L'inserimento di un giudice con compiti specifici per eliminare l'arretrato ha fatto sì che adesso il ritardo sia sempre consistente, ma più contenuto del passato.

Relativamente ai tempi della giustizia, secondo molti dei testimoni ascoltati anche la classe forense ha le sue responsabilità. Poiché il processo civile procede ad impulso di parte, la funzione degli avvocati è cruciale.

E poiché il processo penale si basa su un principio garantista a volte anche iper-garantista, presenta spesso strozzature procedurali perché l'exasperazione del garantismo porta a rendere biblici i tempi per la sua celebrazione. Arrivando al paradosso di quegli imputati, che sapendo di essere colpevoli, hanno come solo obiettivo quello di allungare i tempi del giudizio, rifugiandosi nel più comodo istituto della prescrizione con atteggiamento pilatesco: nè condannato, né innocente. Come dire che talvolta gli imputati "strumentalizzano" le disfunzioni della giustizia, ma se queste non ci fossero non gli sarebbe possibile.

Accanto all'efficienza molti testimoni locali hanno rivendicato il valore della qualità delle sentenze. In precedenza si privilegiava produrre sentenze leggibili, mentre oggi la prosa delle sentenze privilegia la sintesi e questa spesso danneggia il percorso argomentativo e logico-giuridico delle motivazioni ad esse sottese.

6.4. I legacci alla qualità della professione forense

Gli avvocati di Benevento costituiscono una parte significativa delle professioni intellettuali presenti sul territorio, ma incontrano difficoltà di crescita sul piano della qualità professionale, soprattutto per effetto delle caratteristiche della domanda nei confronti dei servizi erogati.

Gli avvocati del circondario sono 1.227 (al 2006); la loro incidenza sulla popolazione è decisamente superiore alla media nazionale (41,2 a fronte del dato italiano di 36,6), benché ridotto rispetto al valore regionale. Altrettanto elevata è la percentuale di avvocati sull'insieme dei lavoratori indipendenti, per Benevento pari a 4,4%, mentre il valore nazionale è quasi la metà, il 2,9%. Più contenuta, rispetto ai valori generali è la femminilizzazione della categoria, pari al 30,6% (tab. 6).

A queste quantità piuttosto marcate, non corrisponde una qualità del lavoro altrettanto elevata.

Così come è del tutto evidente che le caratteristiche dell'economia locale influenzano la domanda di giustizia locale, è indubitabile che il tessuto produttivo incida anche sulla crescita culturale e formativa della stessa classe forense. A Benevento l'economia depressa del territorio ha forti ricadute negative sull'avvocatura locale.

Il mercato dell'Avvocatura locale è piuttosto statico e per molti coincide con un grande cliente fidelizzato, spesso pubblico, i cui problemi non mostrano eccessiva variabilità nel tempo.

Tab. 6 - Avvocati e procuratori iscritti all'ordine per il circondario di Benevento al 31-12-2006 (v.a., val. %, per 10.000 abitanti e per 100 occ. indipendenti)

	v.a.	di cui donne	Per 10.000 abitanti (*)	Per 100 occupati indipendenti (*)
Circondario di Benevento	1.227	30,6	41,2	4,4
Distretto di Napoli	19.744	28,3	42,1	-
Regione Campania	24.899	29,0	43,1	5,2
Italia	178.134	36,6	30,5	2,9

(*) Popolazione al 2005

(**) Il dato del circondario è calcolato sui lavoratori indipendenti della relativa provincia

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Cassa di Previdenza Forense

Questo significa che il lavoro giudiziale si presenta con tratti di forte uniformità. Poiché, accanto o in alternativa alla clientela “captive”, prevalgono gli impegni legati alla previdenza o infortunistica stradale, che rappresentano la gran parte del carico giudiziario del circondario di Benevento, gli Avvocati si confrontano in genere con un impegno professionale poco qualificante e molto ripetitivo, dove le questioni di diritto sono monotematiche. Fare decreti ingiuntivi, precetti e promuovere l’esecuzione nei confronti del debitore per conto di un istituto di credito non sono materie professionalmente stimolanti, ma assorbono l’intero impegno della categoria.

D’altra parte, poiché Benevento presenta un numero limitato di Società per Azioni, è ovvio che la palestra all’interno della quale l’avvocatura si allena ne risente e cammina di pari passo ad una certa atrofia culturale riscontrabile nell’intero tessuto professionale locale.

Di conseguenza, c’è una forte concorrenza fra gli avvocati per ottenere incarichi soprattutto dagli Enti pubblici, dalle assicurazioni, dai patronati, tutti soggetti che però generano serialità e ripetitività delle cause, ma che sono produttivi di contenzioso e inducono ritorni economici certi.

L’incarico da parte di un Ente pubblico è meno remunerato (le convenzioni stipulate sono legate ai minimi tariffari, assolutamente inadeguate sul piano del riconoscimento delle competenze), ma assicura l’impegno su un numero elevato di contenziosi.

Per gli Avvocati si profila quotidianamente una logica di scambio fra continuità lavorativa vs. guadagni contenuti che, in un’economia difficile come quella di Benevento è già un grande risultato economico. Il fenomeno dei giovani avvocati che sono costretti a lasciare la professione o abbandonare il territorio andando nei grandi studi legali del Nord dove c’è una maggiore disponibilità e una minore concorrenza, è un fenomeno molto frequente. È vero che gli iscritti all’Albo sono un numero elevatissimo, e che in molti continuano ad iscriversi, ma anche le uscite anticipate dall’avvocatura sono molto elevate.

Difficile secondo molti rinvenire tra gli avvocati di Benevento qualcuno che si sia mai occupato di rito societario o quante cause pendano per il rito societario, per il semplice fatto che non vi sono società o sono poche.

Lo stesso vale per i processi penali; rinvenire a Benevento il reato di associazione a delinquere, è difficile, nel senso che non vi sono organizzazioni criminali stabili come ad esempio in altre realtà minori quali

quelle di Torre Annunziata e di Nocera Inferiore, dove il carico penale a loro carico è notevolissimo. A segnalare la relativa marginalità delle materie penali si può ricordare che a Benevento, è presente solo una sezione penale con 2 collegi, e che i reati ufficiali riguardano fattispecie piuttosto limitate.

La scarsità della domanda locale e il suo sostanziale appiattimento verso il basso, portano un'altra parte dell'Avvocatura a non limitare la promozione di azioni giudiziarie, la cui proliferazione viene erroneamente percepita dai cittadini come indicatore di insoddisfazione e non come fattore di appesantimento della giustizia.

La relativa povertà di sollecitazioni alla crescita e alla diversificazione professionale che proviene dalla società civile e dall'economia porta talvolta una parte degli avvocati locali a seguire modelli di orientamento giurisprudenziale già esistenti, soprattutto nella fase di redazione delle comparse conclusionali. Questo attribuisce una maggiore uniformità del caso trattato rispetto ai precedenti e offre al giudice un profilo di lettura molto più semplificato.

D'altro canto, questa pratica contribuisce a ridurre le occasioni di stimolo nell'esercizio della professione forense, radicando soprattutto i più giovani in una visione del proprio lavoro piuttosto uniforme.

6.5. I percorsi evolutivi della giustizia

I risultati dell'analisi di campo realizzata a Benevento evidenziano un'assenza di condivisione di obiettivi comuni fra i soggetti protagonisti del sistema giustizia. La consapevolezza che i diversi attori locali procedano in ordine sparso è molto diffusa così come la volontà di affrontare i diversi problemi che il servizio giustizia a livello locale solleva.

Problemi che non possono più essere vissuti come semplice sommatoria di quelli di ciascuno dei mondi professionali coinvolti, dovrebbero essere considerati come problemi di funzionalità complessiva del servizio giustizia, abbandonando l'idea che questa sia un comparto separato rispetto alle altre amministrazioni pubbliche.

Ciò che manca è un rapporto dialogico tra le diverse parti in campo e non sempre emerge la volontà da parte dei testimoni ascoltati, di condividere livelli di cooperazione con altri.

Le difficoltà maggiori in questo senso riguardano i rapporti fra il sistema politico e il sistema amministrativo locale. Molti ritengono che la politica a Benevento condizioni in modo determinante gran parte della vita dei cittadini, poiché trarrebbe la sua forza proprio dalle difficoltà economiche della provincia.

Nonostante la generale presa di distanza dalla creazione di eventuali sedi di confronto comune, non sono assenti stimoli o bisogni convergenti il cui sviluppo potrebbe dipendere la crescita della giustizia. Fra questi il tema del **potenziamento di strumenti extra-giudiziari** è uno dei più sentiti.

Gli istituti di conciliazione vengono ritenuti filtri utili a risolvere controversie in via pre-giudiziale, evitando quindi di arrivare davanti al giudice. Due gli strumenti indicati: gli Istituti di Mediazione familiare nel Diritto di Famiglia e gli Arbitrati.

Per i primi, che vengono gestiti dai Comuni, sarebbe importante il dialogo con i Comuni, nello specifico con quello di Benevento dove questo Istituto ancora non decolla; mentre migliorando il dialogo con la Camera di Commercio, che gestisce l'istituto degli Arbitrati, si potrebbe lavorare ad un loro potenziamento.

Altro tema su cui si raccoglie un consenso trasversale è la **razionalizzazione organizzativa degli uffici giudiziari**. Dal Tribunale di Benevento più volte è stato chiesto un accorpamento degli uffici di modo da ottimizzare costi e risorse umane, migliorando l'efficienza della macchina organizzativa. Il Ministero ancora non si è espresso in merito e, al momento, la decisione è ancora al vaglio delle autorità competenti. Non manca poi chi chiede maggiore sinergia e dialogo tra i diversi soggetti locali sul versante delle truffe; intervenire di più, non solo sulle misure cautelari personali, ma principalmente sul sequestro dei beni. E' giudizio comune che solo incidendo sul patrimonio si riesca a disinnescare il circuito delle truffe.

Anche i Giudici di Pace di Benevento hanno richiesto più volte la possibilità di revisionare gli organici vista la carenza cronica di personale in cui questi uffici versano.

Per converso, la figura del Giudice di Pace per molti andrebbe radicalmente riformata e agganciata ai principi del giusto processo e della ragionevole durata.

Andrebbe cioè arginato un duplice livello di complessità: quello dei Giudici di Pace che essendo compensati anche a cottimo per il numero delle sentenze emesse, hanno tutto l'interesse ad istruire una causa anche per un

contenzioso di soli 50euro, come spesso accade; e il livello dell'avvocatura che incentiva a sua volta questo meccanismo per vedersi corrispondere la copertura delle relative spese legali.

Da molte parti quello che si chiede è ***una riforma che inserisca un tetto economico ai contenziosi***, un valore minimo sotto il quale sia impossibile adire il Giudice di Pace. Si eliminerebbero costi per la giustizia e la collettività enormi, contribuendo anche ad alleggerire il carico di lavoro di tali figure, la gran parte delle quali opera in condizioni di vero e proprio collasso.

Unanime consenso invece riscuotono tutte quelle iniziative volte ad aumentare la familiarità della società civile nei confronti della giustizia. Momenti di avvicinamento del cittadino al funzionamento della macchina della giustizia sono molti: dalla giornata della giustizia con percorsi guidati all'interno dei luoghi simbolo della giustizia, alle collaborazioni con l'Università del Sannio, dove ad alcuni stagisti della Facoltà di giurisprudenza viene data la possibilità di partecipare a pieno alle funzioni amministrative del Tribunale.

Nel complesso, si ritiene fondamentale il ruolo della formazione e ***dell'education***, e su questo piano l'Università del Sannio svolge da tempo un ruolo fondamentale. Numerose sono le sue collaborazioni sia con l'Ordine degli avvocati, che con la Magistratura e le forze dell'Ordine. L'anno scorso sono state avviate delle classi di docenza per l'aggiornamento professionale della Polizia di Stato. In passato inoltre, sono state firmate convenzioni di cooperazione sia con il Tribunale che con la Casa circondariale al fine di una maggiore integrazione. Infine, quest'anno per la prima volta è partito anche un corso sui diritti umani con l'Unicef finalizzato al tema dell'educazione alla legalità e allo sviluppo.

Tutti concordano nel coinvolgere il mondo dei giovani anche molto prima, già nella scuola dell'obbligo, con appuntamenti formativi e appuntamenti ripetuti durante l'anno scolastico. C'è chi pensa anche alle gite scolastiche nelle istituzioni giurisdizionali, appuntamenti che rafforzino nei giovani principi di legalità e di rispetto delle regole del vivere comune.

In sostanza, i temi su cui convergono le opinioni dei soggetti della giustizia beneventana non sono pochi e, come si è visto, riguardano tanto la dimensione della macchina giudiziaria, quanto i suoi processi di funzionamento e di apertura sociale e i comportamenti degli attori coinvolti.

Il tema che rimane scoperto è come far maturare la giustizia locale verso una dimensione di sistema in cui sia possibile che ciascun attore coinvolto possa contribuire responsabilmente a renderla più efficiente e vicina alle esigenze del territorio.

Riguardo a tale ipotesi, soprattutto i magistrati hanno sollevato alcune obiezioni di merito, ritenendo che non è possibile far ritrovare in uno stesso contesto, fosse pure solo con finalità di orientamento istituzioni ad alte caratteristiche di terzietà con rappresentanti di interessi di parte, quali sono le organizzazioni di categoria.

Nel metodo poi, molti hanno ricordato che una sede chiamata a svolgere una funzione di vigilanza e di coordinamento della giustizia già esiste, i Consigli Giudiziari, ma che la loro recente regolamentazione ne ha ridotto l'apertura agli avvocati, rendendoli una sede non pienamente rappresentativa.

Altri snodi di cooperazione fra i soggetti della giurisdizione già esistono di fatto. Ne sono prova il quotidiano dialogo fra il Presidente dell'Ordine forense, il Presidente del Tribunale e il Procuratore della Repubblica, in merito alle problematiche interne di tipo organizzativo. Inoltre la Commissione di manutenzione gestisce le problematiche tecnico-organizzative del Palazzo di Giustizia e dei servizi ad esso collegati. Tale commissione si riunisce una volta al mese e anche in questo caso coinvolge solo la magistratura e l'Avvocatura.

**7. RAPPORTO D'AREA SUL CIRCONDARIO DI
MESSINA**

7.1. Il terreno del crimine

Da sempre considerata la provincia “babba” (nel dialetto siciliano “babba” sta per mite, contrapposto a “sperta”, cioè furbo fino ai confini della frode), Messina oggi risente di un tessuto produttivo particolarmente depresso per la molecolarità imprenditoriale diffusa, accompagnata da un ripiegamento involutivo su se stesso del tessuto sociale, che appare a tratti rassegnato e poco reattivo rispetto ai problemi economici sul tappeto.

Alle tradizionali difficoltà comuni a molte altre province meridionali, Messina somma anche l'assenza, da anni, di un governo locale innovatore. Ovunque traspare il bisogno di un disegno progettuale, di una visione di sviluppo che, come è già avvenuto negli anni novanta a Palermo e in seguito a Catania, consenta alla provincia di rialzarsi e rilanciare il proprio sviluppo. Secondo molti, proprio la rinascita culturale ed economica che ha vissuto Catania, polo di riferimento oggi della Sicilia orientale, ha contribuito, in parte, al lento declino di Messina.

L'amministrazione ordinaria conferita per legge ai Commissari non può certo dare risposte sufficienti alle numerose domande sociali che attendono risposte e che più preoccupano i cittadini; dalla mancanza di lavoro alla sicurezza, dal dissesto finanziario di alcune municipalizzate al rischio di una nuova emergenza rifiuti proprio come in Campania.

Emerge forte, invece, il bisogno di una classe dirigente in grado di dare risposte rapide ai numerosi bisogni della città, proprio quello che una lunga gestione commissariale, non può fare. C'è il bisogno di tornare a governare il territorio e a ridare progettualità alla città.

Ma soprattutto, a differenza di altre città come Palermo, Catania, Siracusa o Trapani, a Messina mancano realtà imprenditoriali significative. La città vive ancora molto di Stato e di Pubblica Amministrazione. Una delle realtà che riesce ad esprimere progettualità e a produrre ricchezza è il Policlinico Universitario. Intorno all'Università ruotano numerosi appalti e il Polo Universitario è in grado di offrire da solo buone opportunità di lavoro per molti messinesi.

Oltre a mancare nuovi grandi progetti di sviluppo, vengono meno anche quelle poche realtà significative che, in passato, rappresentavano molto per questa città. Enti che potevano costituire una speranza, uno sbocco professionale per molti giovani, sono stati infatti, soppressi o trasferiti.

Va meglio per la Provincia, sia nella parte ionica nella zona di Taormina, sia in quella tirrenica, soprattutto nelle zone di Milazzo, Sant'Agata e di Capo d'Orlando, che dal punto di vista economico e sociale presentano un certo fervore e una riscontrabile dinamicità. Non è un caso che proprio questi territori presentano, sotto il profilo giudiziario, i problemi più grossi. Evidentemente, le estorsioni sono molto più frequenti in questi territori dove si cerca di produrre ricchezza piuttosto che nelle parti più depresse della città.

In queste zone, inoltre, aumenta la criminalità organizzata che, attraverso il controllo del territorio, cerca di inserirsi dove le risorse economiche sono maggiori.

I dati sullo sviluppo di Messina descrivono il profilo di un'economia ferma che perde colpi ed attende da tempo risposte da parte delle istituzioni locali.

- un'economia ancora molto legata all'agricoltura e ai servizi, che dal 2001 al 2005 crescono rispettivamente del 9,8% e del 16,1% e la caduta del comparto Commercio-Ristorazione-Alberghiero dove la perdita del 14,4% mette in luce la mancanza di una pianificazione complessiva della città. (tab. 1);
- un valore pari al doppio della perdita a livello regionale; in Sicilia lo stesso comparto nel periodo preso in esame, perdeva il 6,7%. Questo mentre nel resto del Paese i consumi nello stesso comparto crescevano addirittura del 2,6%;
- una tendenza negativa confermata anche dalla frenata nelle costruzioni che infatti, nello stesso periodo, registrano una perdita del 2,7%, a fronte di un -3,1% in Sicilia mentre nel resto del Paese si registra una crescita del 7% .

Il tessuto del crimine è quindi essenzialmente legato a due direttrici: il sottosviluppo economico, che alimenta tutto l'indotto di micro criminalità e del traffico di stupefacenti, e il versante della macro criminalità, esercitato dalle organizzazioni malavitose. Perché Messina risente di una collocazione geografica strategica, a cavallo tra le zone di influenza della 'ndrangheta calabrese da una parte e della mafia siciliana dall'altra.

Tab. 1 - Valore aggiunto ai prezzi base per settore di attività economica, 2001-2005 (v.a. mln di euro, pro capite e var. % reale)

	Messina v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var. % reale 2001-2005	Sicilia v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var. % reale 2001-2005	Italia v.a. (mln di euro) 2005	Pro capite (euro) 2005	Var. % reale 2001-2005
Agricoltura, silvicoltura e pesca	274	417	9,8	2.993	597	12,7	28.048	477	-0,4
Industria in senso stretto	902	1.375	-4,2	7.614	1.518	-9,4	263.376	4.483	-5,6
Costruzioni	713	1.087	-2,7	4.495	896	-3,1	76.683	1.305	7,0
Totale industria	1.615	2.463	-3,3	12.109	2.414	-7,2	340.059	5.788	-3,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	2.151	3.280	-14,4	15.072	3.004	-6,7	298.008	5.072	2,6
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari e imprenditoriali	2.309	3.522	-1,6	17.088	3.406	1,9	343.360	5.844	3,5
Altre attività di servizi	3.362	5.129	16,1	23.008	4.586	7,8	268.517	4.570	4,1
Totale servizi	7.822	11.931	0,6	55.168	10.996	1,6	909.886	15.487	3,3
Valore aggiunto ai prezzi base	9.711	14.811	0,4	70.270	14.006	0,6	1.277.992	21.752	1,4

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Come riportato dalla Direzione Distrettuale Antimafia e in tutte le relazioni della Procura della Repubblica di Messina, fino agli anni '80 c'è stata una sottovalutazione del fenomeno mafioso. Le indagini, concentrate soprattutto sui due poli storici della criminalità organizzata, quello di Palermo e quello di Catania, hanno ridimensionato la posizione "strategica" del territorio messinese.

Solo successivamente, negli anni 90, l'attività giudiziaria comincia a far emergere, oltre ad omicidi passionali e rapine, anche il profilo mafioso del territorio, proprio in quella che è stata presto definita la "zona cuscinetto"; un crocevia di relazioni tra Cosa Nostra e l'ndrangheta calabrese soprattutto sul versante tirrenico e barcellonese.

Ma quello che a Messina risalta maggiormente è proprio la mancanza di una criminalità veramente organizzata e strutturata. A differenza di Palermo o Catania, la componente mafiosa è perfettamente integrata nel tessuto sociale tanto da generare una sorta di "zona grigia" dove il confine tra il lecito e l'illecito è meno marcato che altrove. Una società, in sostanza, dove non si capisce mai bene "chi sta con chi".

Anche per questo a Messina nonostante il fenomeno dell'usura sia molto diffuso, i reati portati a conoscenza dell'autorità giudiziaria sono in numero inferiore rispetto alla loro reale diffusione nel tessuto sociale. Secondo le autorità preposte al controllo del territorio, circa il 90% delle vittime non denuncia i reati.

La criminalità organizzata presente sul territorio ha smesso di fare affari esclusivamente con il traffico della droga e l'estorsione e ha indirizzato le proprie energie nel controllo degli appalti per le opere pubbliche. Dall'autostrada Palermo-Messina al doppio binario ferroviario, passando per la realizzazione di nuovi centri commerciali (la Grande Distribuzione che sta nascendo sul versante tirrenico), si registrano una serie di infiltrazioni mafiose che, in un primo momento miravano a pratiche estorsive nei cantieri, ma dalla fine degli anni '90, come è emerso dalle operazioni "Omega" e "Vivaio", sono passate alla ricerca del controllo diretto degli appalti.

La recente attività investigativa ha confermato quanto i grossi appalti pubblici siano in mano alla mafia. Questo soprattutto nella zona tirrenica dove è presente la mafia palermitana o nella zona ionica che risente anche dell'influenza della mafia catanese e dove il controllo da parte della criminalità organizzata è pressoché totale. Un'infiltrazione malavitoso che

interessa meno la città di Messina dove l'economia al momento ferma non muove particolari interessi.

In generale, a causa della diffidenza dei cittadini a denunciare i reati, non sempre i dati relativi ai delitti commessi sono in grado di fotografare le reali dimensioni dell'illecito a Messina (tab. 2).

Oggi, il terreno più fertile per il tessuto criminoso messinese è certamente quello dell'usura e del racket, crimini che, in assenza dei grandi appalti pubblici, vengono compiuti in modo capillare nella società. Estremizzando un po' la situazione, si potrebbe dire che non c'è commerciante a Messina che almeno una volta non si sia dovuto confrontare con la piaga più devastante del distretto: il pizzo.

Un fenomeno compiuto da numerose bande presenti sul territorio che riscuotono il denaro direttamente porta a porta, con una pratica di tipo "condominiale", Insomma, nulla di strutturato a livello "imprenditoriale" ma forme di estorsione di bassissimo cabotaggio, non per questo meno pericolosa e lesiva del comune vivere civile ma, anzi, ancora più pervasiva nella percezione dell'opinione pubblica messinese.

Oltre alle estorsioni, un altro reato direttamente riconducibile al tessuto economico sottosviluppato è quello delle frodi previdenziali. Una vera e propria piaga sociale che, così come già accade nei principali Tribunali del Sud, anche a Messina intasa tutti gli uffici giudiziari e trova il suo *humus* nella strutturale mancanza di lavoro.

Con una disoccupazione che ha raggiunto livelli drammatici, molte persone si attivano per istruire su falsi presupposti una controversia assistenzialistica e previdenziale al fine di ottenere un contributo economico per poter vivere, una sorta di ammortizzatore sociale su misura.

Così come il fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi o inesistenti: finti braccianti agricoli o società fantasma costituite solo con il fine di aggiudicarsi contributi e sovvenzioni da parte dello Stato. Questo l'impianto accusatorio relativo ad un maxi-procedimento in corso che interessa ben 580 imputati.

Un chiaro e manifesto sottosviluppo economico e imprenditoriale che emerge anche da un altro aspetto del contenzioso civilistico, quello direttamente legato alla vita delle imprese: il ricorso al credito. Fallimenti, recupero crediti, inadempienze contrattuali, ingiunzioni che hanno una immediata ricaduta sui contenziosi giudiziari, alimentando il carico giudiziario del Tribunale.

Tab. 2 - Delitti commessi denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia nella provincia di Messina per tipologia, 2006 (*) (v.a. e val. %)

	Messina v.a.	val. %	Italia v.a.	val. %
Attentati	7	0,0	618	0,0
Strage	0	0,0	26	0,0
Omicidi volontari consumati	6	0,0	621	0,0
Infanticidi	0	0,0	4	0,0
Tentati omicidi	21	0,1	1.468	0,1
Omicidio preterintenzionale	0	0,0	38	0,0
Omicidio colposo	16	0,1	2.148	0,1
Lesioni dolose	540	2,8	59.143	2,1
Percosse	97	0,5	13.809	0,5
Minacce	696	3,6	71.856	2,6
Ingiurie	441	2,3	55.361	2,0
Violenze sessuali	41	0,2	4.513	0,2
Atti sessuali con minore	6	0,0	460	0,0
Corruzione di minorenni	4	0,0	192	0,0
Furti	9.066	46,3	1.585.201	57,2
Ricettazione	159	0,8	30.042	1,1
Rapine	351	1,8	50.270	1,8
Estorsioni	79	0,4	5.400	0,2
Usura	5	0,0	353	0,0
Sequestri di persona	16	0,1	1.608	0,1
Associazione per delinquere	7	0,0	1.074	0,0
Associazione di tipo mafioso	5	0,0	128	0,0
Riciclaggio e impiego di denaro	7	0,0	1.193	0,0
Truffe/frodi informatiche	1.307	6,7	109.059	3,9
Incendi	122	0,6	12.659	0,5
Danneggiamenti	2.949	15,1	344.253	12,4
Danneggiamento seguito da incendio	409	2,1	10.104	0,4
Contrabbando	3	0,0	1.150	0,0
Stupefacenti	316	1,6	32.306	1,2
Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	9	0,0	1.768	0,1
Delitti informatici	13	0,1	2.394	0,1
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	43	0,2	2.186	0,1
Violazione della proprietà intellettuale	67	0,3	6.469	0,2
Altri delitti	2.758	14,1	363.616	13,1
Totale	19.566	100,0	2.771.490	100,0

(*) Dati provvisori. Ultimo aggiornamento della Banca dati Interforze al 02/11/2007

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ministero dell'Interno

Illeciti che molto spesso rischiano di avere anche conseguenze ben più gravi e con pesanti ricadute sulla giustizia penale. A gestire i momenti di crisi delle piccole imprese in difficoltà finanziarie o di semplice accesso al credito, sono quasi sempre i circuiti della microcriminalità organizzata, con tutti i rischi che questo può comportare.

Messina è una zona di forte transito dove anche il traffico e il commercio degli stupefacenti è molto florido. Molti spacciatori in arrivo dall'Albania vengono arrestati a Messina con la droga per il mercato siciliano e in molti arrivano da fuori la provincia per il suo acquisto. Attualmente, il mercato della droga è così rilevante che, secondo gli inquirenti, è in grado di alimentare in maniera non indifferente perfino l'economia della città. L'attività investigativa spesso rileva come l'arrivo o il venir meno della droga in un quartiere della città riesca a mettere in moto un effetto moltiplicatore di ricchezza che finisce per determinare ed incidere sulla situazione economica generale del quartiere.

In aumento anche il fenomeno della prostituzione soprattutto quella di strada. Nigeriane, ucraine e giovani dell'Est europeo che "esercitano" nelle zone tradizionali del Porto o della Stazione ferroviaria, ossia in pieno centro, sollevando numerose proteste da parte dei cittadini esasperati.

Un fattore certamente penalizzante per l'economia del territorio è rappresentato anche dalla cronica carenze di infrastrutture. Arrivare e partire da Messina è sempre più difficile: le ferrovie stanno lentamente abbandonando lo stretto; per viaggiare in aereo bisogna arrivare a Catania o Reggio Calabria; manca un sistema di ferrovie a doppio binario adeguato per i collegamenti di Messina a Palermo e a Catania. E come se non bastasse, il porto, uno dei più grandi del Mediterraneo dotato di una invidiabile e naturale falce, viene utilizzato in modo non ottimale e poco produttivo.

Inevitabile quindi che in molti qui vedano nella realizzazione del Ponte sullo Stretto una grande opportunità di sviluppo, non solo come opera pubblica simbolo di innovazione e progresso, ma anche come fattore determinante ad innescare dinamiche di crescita e che tramite un effetto domino possa dare l'avvio anche ad altri interventi infrastrutturali necessari.

Anche se il rischio che il progetto di realizzazione del Ponte sullo Stretto finisca per attrarre nuovamente le organizzazioni criminali è concreto. In passato è già accaduto che la realizzazione dell'autostrada ha risvegliato e

ricompattato tutte quelle consorterie criminali, prontamente infiltratesi nelle commesse pubbliche.

Oggi la mafia vive un periodo di assestamento grazie anche allo sforzo e ai successi conseguiti dalle Forze dell'Ordine sul territorio. Sono diminuiti gli omicidi, non c'è più la forte contrapposizione tra i clan e, soprattutto, gran parte dei capi oggi sono detenuti. Ma è anche vero che tutta questa attività giudiziaria ha appesantito notevolmente il carico degli uffici del Tribunale, soprattutto nella non facile gestione a livello organizzativo dei c.d. maxi-processi.

Nonostante il quadro sociale ed economico difficile fin qui descritto, la tenuta del tessuto sociale viene confermata dalla qualità dell'istituto famiglia. Un dato che emerge non tanto dal tasso di separazione che è in linea con la media nazionale, 1,2% a fronte dell'1,4%, quanto da quello sui divorzi, che a Messina sono la metà di quelli eseguiti nel Paese, lo 0,4% contro lo 0,8%.

Matrimoni tendenzialmente più lunghi in rapporto alla media italiana (19,4 anni a Messina, 17,5 in Italia), che nel momento di crisi sfatano un antico luogo comune che identifica nel maschio siciliano l'archetipo dell'uomo litigioso e passionale. In rapporto alla media nazionale, il tasso di litigiosità collegata alle cause di separazione a Messina è decisamente basso; ogni 100 separazioni a Messina solo il 7,9 sono giudiziali, a fronte del 14,5% in Italia (tab. 3)

Tab. 3 - Indicatori sulle separazioni e divorzi per la provincia di Messina, 2005 (*)

	Messina	Italia
Tasso di separazione coniugale (**)	1,2	1,4
Durata media dei matrimoni conclusi con separazione (anni)	15,9	15,0
Separazioni con figli affidati per 100 separazioni	56,6	52,8
Procedimenti di separazione dei coniugi esauriti per 100 separazioni concesse	109,9	109,3
Separazioni giudiziali per 100 separazioni	7,9	14,5
Tasso di divorzialità (***)	0,4	0,8
Divorzi per 100 separazioni	31,7	57,2
Durata media dei matrimoni conclusi con divorzio (anni)	19,4	17,5
Divorzi con figli affidati per 100 divorzi	39,0	36,5
Procedimenti di divorzio esauriti per 100 divorzi concessi	110,2	103,1

(*) Il territorio di riferimento è quello nel quale è situato l'Ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento

(**) Separazioni/Pop residente media *1.000

(***) Divorzi/Pop residente media *1.000

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

7.2. La giustizia locale

Una giustizia lenta, prigioniera di una cronica carenza di organico e con un settore penale che, soprattutto in passato, ha sottratto risorse ed energie per la gestione, non facile, dei c.d. maxi-processi. Ed è proprio intorno al processo penale che a Messina si registrano miglioramenti significativi sia in termini di lunghezza dei processi, sia in termini di efficienza complessiva della macchina giudiziaria.

Grandi apprezzamenti per l'operato del nuovo Presidente del Tribunale arrivano da tutti i soggetti ascoltati soprattutto per quanto riguarda i primi interventi circa: lo svolgimento delle udienze, l'assegnazione dei Giudici al Collegio e al Monocratico, l'utilizzo dei Giudici Onorari, la riorganizzazione del Tribunale del riesame.

Insomma, secondo molti, le variazioni tabellari introdotte dalla nuova gestione rappresentano una buona partenza. L'eccesso di impiego dei Giudici Onorari, ad esempio, secondo il presidente dell'Ordine degli Avvocati, a Messina rappresenta un'anomalia. Il loro utilizzo andrebbe ricondotto a un semplice ruolo di supplenza.

In generale, la tendenza dei soggetti ascoltati è quella di attribuire alcune responsabilità circa il malfunzionamento della macchina giudiziaria, soprattutto per quanto riguarda il sottodimensionamento dell'organico, al governo centrale della giustizia.

È vero che in linea di principio i piccoli tribunali godono del privilegio di un carico di lavoro inferiore a quello che normalmente si registra nei grandi Fori come quello di Roma, Milano o Napoli, ma è anche vero che Messina, come altri Tribunali del Sud, è un caso a parte.

Infatti, soprattutto in passato, si è trovata a dover gestire, da una parte una piaga delittuosa e sociale come quella della mafia, dall'altra un bacino di utenza e un numero di controversie enorme, superiore del 40% rispetto a quello registrato dal Tribunale di Reggio Calabria che, in termini quantitativi, può operare però con lo stesso organico del Tribunale di Messina.

La gestione dei maxi-processi per associazione mafiosa con numeri elevati di imputati, hanno per anni assorbito molte risorse economiche e soprattutto di organico; a Messina ci sono troppi giudici che vengono distratti proprio dal civile e applicati al penale in particolari momenti di urgenza. Una procedura questa che è stata più volte portata all'attenzione anche del Csm.

L'idea di fondo è sempre stata quella che il settore penale meritasse una sorta di corsia preferenziale anche a scapito di un rallentamento di quello civile. Una strategia quantomeno limitata, dettata forse dal maggiore impatto che la giustizia penale ha sull'opinione pubblica, ma che paradossalmente, oltre a rallentare quella civile, in un territorio per buona parte controllato dalla criminalità organizzata, rischia di tornare ad alimentare proprio il settore penale .

Quando avere giustizia per un contenzioso civilistico sembra diventare impossibile, il rischio può essere quello di ricorrere a forme preoccupanti di giustizia "personale" tramite personaggi legati alla criminalità organizzata.

Inevitabile quindi che il settore civile oggi sia al collasso, sia per strutturali carenze di organico, sia per spostamenti ripetuti. L'unica attenuante è che oggi che il fenomeno mafioso vive una stagione di calma magari apparente, e si palesano le condizioni necessarie per mettere mano al riordino anche del settore civile.

Il carico di lavoro che attualmente ogni giudice civile si trova a dover gestire è assolutamente sproporzionato: circa 1500 cause a ruolo con alcuni giudici che arrivano perfino a 2mila, questo a fronte di una media nazionale, come ricorda il Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Messina decisamente più bassa. Una necessità immediata è ovviamente quella di aumentare gli organici perché se è vero che i tempi della giustizia, in Italia, sono drammaticamente lunghi, qui a Messina lo sono ancora di più.

La conferma che a Messina gli organici del settore giustizia siano assolutamente inadeguati alle esigenze del territorio, viene anche dalla Corte d'Appello, dove, per la prima volta, anche in questa realtà comincia a farsi sentire il loro sottodimensionamento. Una carenza che non riguarda solamente i magistrati, ma che interessa anche gli amministrativi.

Un discorso a parte merita la condizione in cui operano gli uffici del Giudice di Pace. Deficit di organici, mancanza di cancellieri e personale amministrativo, e, come se non bastasse, spazi inadeguati per le udienze. Il palazzo che ospita gli uffici del Giudice di Pace infatti, in passato, era adibito ad ostello per i giovani ed oggi la struttura risulta inadeguata alle

nuove funzioni. Con il risultato che le udienze penali possono celebrarsi solo i primi due giorni della settimana, pena il blocco di quelle civili.

Emerge una situazione difficile aggravata anche da fenomeni di assenteismo molto diffusi che denotano scarso senso di responsabilità da parte del singolo, debole senso di attaccamento al lavoro e bassi indici di motivazione. Una condizione che i giudici periodicamente denunciano con forza al Ministero della Giustizia, senza però che nessuno ponga rimedio o prenda decisioni in merito.

Si discute molto sull'apporto che le nuove tecnologie della comunicazione possono dare all'organizzazione della giustizia nel nostro Paese e nonostante la riforma dell'ordinamento giudiziario stia lentamente avviando un processo di informatizzazione degli uffici giudiziari, a Messina i Giudici di Pace sono ancora costretti a trascrivere le sentenze "a casa" per mancanza di attrezzature informatiche negli uffici.

L'istituto del Giudice di Pace pur vicino alla domanda di giustizia che arriva dai cittadini troppo spesso viene identificato come espressione di una giurisdizione di serie B. Se è vero che gli uffici sono il più delle volte depositari di quei tipi di reati c.d. "bagatellari", è pur vero che l'immagine di efficienza che molto spesso i cittadini ricavano sul servizio giustizia viene misurata proprio attraverso l'attività di questi uffici. Il Giudice di Pace è sempre più spesso chiamato a dirimere questioni giurisprudenziali delicate in merito al comune vivere dei cittadini.

Inoltre, in vista di un futuro aumento delle competenze, come misura deflattiva al fine di alleggerire il carico lavorativo dei magistrati togati, andrebbero riviste dotazioni e risorse; ad oggi infatti la dimensione formativa legata all'aggiornamento professionale dei Giudici di Pace viene molto trascurata; la fornitura di pubblicazioni, codici e commentari per loro è praticamente inesistente .

Un altro dei settori che cominciano a funzionare bene è quello delle esecuzioni immobiliari a cui seguono una serie di aste pubbliche che riscuotono sempre molto interesse anche da parte dei singoli cittadini

Anche la Corte d'Appello di Messina mostra indici di produttività molto elevati, tali da collocare l'organo giudiziario ai primi posti nelle graduatorie nazionali, grazie soprattutto al lavoro dei giudici che ogni anno scrivono una media di 350, 370 sentenze. Infine anche in materia di Famiglia le sezioni funzionano, registrano buone performance e i loro tempi di esaurimento di procedimenti possono considerarsi relativamente contenuti.

Analogo giudizio positivo, pressoché unanime, riguarda i GIP. Tutti gli interlocutori giurisdizionali ascoltati concordano sulle ottime prestazioni di professionalità e produttività dei Giudici per le Indagini Preliminari che, nonostante gli evidenti problemi logistici in cui sono costretti ad operare, sono riusciti a creare un'efficiente squadra che opera in perfetta sincronia con gli altri uffici giudiziari.

Problemi logistici che non interessano solamente la sezione del Gip ma che nascono dall'annosa vicenda del nuovo PalaGiustizia di Messina e dalla questione relativa alla sua localizzazione.

7.2.1. Il PalaGiustizia: una vicenda-simbolo

Realizzato negli anni '30 dall'architetto Marcello Piacentini, il Palazzo di giustizia di Messina oggi ovviamente non risponde più alle esigenze attuali. Vent'anni fa un progetto dell'architetto Alberico Belgioioso prevedeva la costruzione di un Palazzo di Giustizia satellite alle spalle del palazzo Piacentini, dove è ubicata la Scuola *G. Cannizzaro*. Una soluzione considerata da tutti ottima, non solo per la contiguità con il vecchio Palazzo di Giustizia, ma anche perché avrebbe permesso, tramite la realizzazione di un sottopasso, di mettere in comunicazione le due strutture.

Le proteste dei genitori degli alunni della scuola e successivi vincoli ambientali (l'edificio venne dichiarato di interesse storico), hanno fatto sì che, di veto in veto, il Progetto Belgioioso non venisse realizzato.

Nell'ambito di un progetto di *water-front*, finalizzato alla riqualificazione dell'intera area del porto e del lungomare, con lo spostamento della Stazione ferroviaria, la zona individuata ad accogliere il nuovo Palazzo di Giustizia dovrebbe essere quella del vecchio mercato ittico.

Dismessa e di proprietà del Comune, l'area presenta il solo vantaggio di apparire come la soluzione più veloce dal punto di vista dell'iter burocratico, ma è innegabile che la localizzazione del palazzo di Giustizia sul lungomare di Messina appare poco adatta, essendo questa una zona più idonea ad ospitare servizi portuali o turistici. Peraltro, in molti sperano anche che il progetto Belgioioso di creare un'unica struttura con l'accorpamento della scuola, possa essere nuovamente preso in considerazione dalla nuova amministrazione comunale.

Una vicenda che va avanti da almeno 20anni senza che si sia arrivati ad una soluzione idonea e condivisa con effetti devastanti sui costi per la locazioni

delle strutture esterne e con una logistica nell'amministrazione della giustizia fortemente frammentata.

Ogni anno il Ministero della Giustizia spende circa 1 milione e mezzo di euro per la sola locazione delle strutture necessarie ad ospitare gli uffici del Giudice di Pace; il Tribunale ed Ufficio di Sorveglianza; il Tribunale e la Procura dei Minori; l'Ufficio Notifiche; i locali adibiti per la formazione; e numerosi archivi.

L'unico intervento che si è riusciti a realizzare negli anni '80 riguarda lo scantinato di Palazzo Piacentini, dove sono stati ricavati dei locali che attualmente ospitano i Gip e tutti i Sostituti Procuratori. Una situazione a rischio più volte oggetto di richiami da parte del Procuratore Generale relativamente alla Legge 626/94 sulla sicurezza sui luoghi di lavoro. Ma soprattutto mancano gli spazi fondamentali per uno svolgimento sereno dei dibattimenti e, come se non bastasse, la vicenda rischia anche di concludersi con la perdita dei finanziamenti già stanziati.

7.3. I tempi della giustizia

I tempi e l'andamento della macchina giudiziaria a Messina, come del resto in tutto il Paese, risentono in maniera devastante dell'idea, sempre più diffusa, che la giustizia sia una risorsa "naturale" a cui attingere senza alcuna limitazione e che le istituzioni giudiziarie debbano corrispondere un "servizio universale".

Deputata alla continua gestione di qualsiasi tipo di conflitto sociale, la giustizia così intesa, oltre a mutuare l'immagine del diritto chiamato in causa per la risoluzione di qualunque tipo di controversia, è destinata a fallire la sua funzione e ad essere percepita sempre più come un "non-servizio".

Prigioniera di una domanda infinita, rischia di non rispondere alla sua *mission* fondamentale in un territorio difficile in cui, dare la sensazione che lo Stato non riesca a regolamentare le sue competenze, lascia il cittadino in balia di meccanismi opachi.

Così evocata, questa immagine di giustizia, si ricollega per molti versi ad un modello culturale, riscontrabile in alcune parti del Mezzogiorno, che fatica a liberarsi da un forte retaggio assistenzialistico. Un retaggio che non ha solo prodotto arricchimenti illeciti e distorsioni del mercato da parte di molti amministratori, ma soprattutto ha veicolato un'idea di dipendenza e di de-

responsabilizzazione del singolo, che oggi traspare proprio nell'eccessiva domanda di giustizia

Per i messinesi ogni presunta lesione dei diritti personali trova la propria soluzione nelle aule di un tribunale, nonostante il sostanziale rapporto di sfiducia e di sospetto che essi nutrono nei confronti della giustizia.

Uno dei modi per ristabilire un sano rapporto fiduciario tra società civile e giustizia passa necessariamente per il miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa. Una giustizia più agile e tempestiva, più in sintonia con i tempi della società, sfaterebbe l'idea che il suo funzionamento venga cadenzato in base ad interessi esterni.

Ma sono proprio i tempi il vero tallone di Achille della giustizia. Tempi che, nell'amministrazione della giustizia civile a Messina risentono di due fattori rilevanti: una strutturale carenza di personale amministrativo e di magistrati.

La corsia preferenziale attribuita alla giustizia penale, nella sostanza dei fatti ha portato al collasso. Quando un giudice arriva ad avere un carico anche di 2mila, 2mila 500 cause l'anno, è fisiologico che per un rinvio si possa perdere anche più di un anno di tempo. Come mostrano gli indicatori in tabella 5 il tasso di ricambio sia nei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado, sia in quelli esecutivi immobiliari dal 2001 al 2005 è calato di 10 punti nel primo caso, passando da 54,2% a 44,3%, e di 5 punti nel secondo caso, da 31,6% a 26,1%. Vanno meglio le cose solo per i procedimenti esecutivi mobiliari che sono cresciuti in produttività; il tasso di ricambio è passato dal 48,7% del 2001 al 56,4 del 2005.

Nella giustizia penale, le cose vanno meglio anche se quello che crea maggiori criticità, come abbiamo visto, è la gestione dei dibattimenti troppo lenti, farraginosi e complessi.

Il giudice penale deve infatti riservare le stesse garanzie e applicare le stesse procedure a qualunque profilo di conflitto. Dalla guida senza patente alla guida in stato di ebbrezza, dalla violazione della normativa antinfortunistica all'omicidio premeditato, fino ad arrivare alla strage e all'associazione mafiosa.

Buone performance si riscontrano nei riti abbreviati; per la flagranza di reato si registrano tempi molto contenuti e in alcuni casi, secondo il Coordinatore dei Gip si riesce ad arrivare alla sentenza di II grado in soli 4 mesi.

Nonostante le disfunzioni citate, è importante sottolineare che le individuali capacità professionali dei singoli magistrati, sia in termini di impegno profuso che di competenze tecnico-giuridiche, fanno ancora la differenza sulla complessiva efficienza della macchina giudiziaria.

Molti dei testimoni ascoltati, infatti, riconoscono il contributo che giudici come il presidente della Sezione Penale della Corte d'Appello hanno fornito al rendimento della Corte che, oltre ad aver celebrato un numero elevatissimo di processi penali, ha evitato che molti procedimenti giudiziari finissero per cadere in prescrizione.

Anche il c.d. "effetto imbuto" prodotto da una distribuzione di organico tra Procura e Tribunale poco armonica, contribuisce alla continua dilatazione dei tempi dei processi. Secondo molti dei soggetti ascoltati, infatti, 23 magistrati alla Procura della Repubblica rischiano di essere troppi per un organico ancora sottodimensionato di giudici. Insomma, alla luce dell'esiguo numero di giudici in Tribunale, dalla Procura arriverebbe un carico eccessivo di attività con il conseguente ed inevitabile rallentamento dell'azione giudicante.

A tutto questo si aggiunge la preoccupazione del mondo della giustizia circa le norme della Legge sulla disciplina del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, meglio conosciuta come "blocco del turn-over".

Una norma del governo Prodi prevede, infatti, che per 5 cancellieri che vanno in pensione ne subentri uno solo. Il nuovo esecutivo, peraltro, sembra intenzionato a reiterare tale provvedimento, semmai inasprendolo.

Una dimostrazione questa di quanto, a livello nazionale, non si percepisca la gravità in cui versano alcuni Distretti. A Messina, in un sistema già al collasso proprio per la mancanza del personale amministrativo e nello specifico proprio per la mancanza dei cancellieri, un prolungato blocco del turn-over all'amministrazione della giustizia porterebbe a rischio *default* l'intero sistema giudiziario.

In queste condizioni è sempre più difficile che giovani magistrati accettino trasferimenti in Tribunali "caldi" come quello di Messina, per via della mole di lavoro che ogni singolo magistrato ha a ruolo.

È fondamentale inoltre che al più presto si attuino politiche di semplificazione della macchina giudiziaria. Secondo il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Messina esistono, infatti, una serie di adempimenti che, oltre ad apparire superflui ed inutili, vengono troppo spesso utilizzati dagli imputati al solo fine di difendersi dal processo anziché

nel processo. Mettendo in essere tutta una serie di procedure costose in termini di risorse economiche e soprattutto di personale.

Inoltre, l'annosa questione delle notifiche che, sempre secondo il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Messina, "andrebbero eseguite solo la prima volta dopodiché, quando si è in presenza di imputati in stato di latitanza, sarebbe necessario poter dichiarare lo stato di irreperibilità dell'imputato e poter proseguire con il dibattimento. Non è pensabile che si debba inseguire tutte le volte l'imputato, è preferibile a quel punto consentire ai latitanti di potersi appellare alla sentenza inserendo termini di legge *ad hoc*".

Tra le misure introdotte nella manovra economica 2009-2011 dal Ministro di Giustizia relative al capitolo giustizia è proprio l'introduzione delle notifiche telematiche a riscuotere maggiore interesse. Riforme che potrebbe avere ricadute molto significative proprio in un Distretto come quello di Messina, dove ad esempio, le notifiche degli atti giudiziari, con processi a centinaia di imputati, sono un problema sempre all'ordine del giorno.

Nell'era delle nuove tecnologie e delle ICT il fatto che un atto come quello della notifica rischi costantemente di paralizzare l'azione giudiziaria, è paradigmatico del profondo distacco della giustizia da una realtà che ha regole di funzionamento atemporali.

Se pensiamo solo alla comunicazione via e-mail che ognuno di noi utilizza in modo quasi ossessivo è difficile comprendere come il sistema giudiziario riesca ancora a notificare gli atti per via postale e in supporto cartaceo. L'immagine dell'ufficiale giudiziario che si reca al domicilio dell'interessato è, oggi come oggi, un'immagine a dir poco obsoleta.

Così come la legge consente già l'uso del fax per la trasmissione degli avvisi agli avvocati delle parti, è auspicabile che quanto prima si possa estendere l'uso delle ICT anche alle notifiche, magari prevedendo l'obbligo di indirizzo di posta elettronica tramite sistemi di posta certificata, o la domiciliazione presso gli studi legali dei difensori di fiducia.

Tab. 4- Giustizia civile-Indicatori di funzionalità (*) presso il tribunale, circondario di Messina, 2001-2005 (val. %)

	2001	2005
<i>Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	59,9	73,8
Pendenti finali per 100.000 abitanti	0,0	24,6
Tasso di ricambio (**)	54,2	44,3
<i>Procedimenti esecutivi immobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	19,4	35,8
Tasso di ricambio (**)	31,6	26,1
<i>Procedimenti esecutivi mobiliari</i>		
Esauriti totale per 100.000 abitanti	35,7	57,8
Tasso di ricambio (**)	48,7	56,4
<i>Media degli indicatori (***)</i>	35,6	45,6

(*) Indicatori standardizzati

(**) Procedimenti esauriti/procedimenti sopravvenuti in un dato periodo*100

(***) Media aritmetica degli indicatori standardizzati

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Ci sono poi gli istituti di garanzia e gli strumenti dibattimentali nati a tutela delle parti, ma che in modo sempre più spregiudicato vengono adoperati al solo fine di dilatare i tempi del processo. L'esempio classico, come ricorda il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Messina, è quello di magistrati che molto spesso, nei maxi-processi per mafia, si spostano anche fino a Milano solo per consentire all'imputato di avvalersi della facoltà di non rispondere, in base all'art. 64 del c.p.p., con effettiva possibilità di maturare i tempi di prescrizione.

7.4. Il ruolo dell'avvocatura

È una sfida sui numeri e sull'innovazione quella che avrà di fronte nei prossimi anni l'avvocatura messinese che deve fare i conti con un numero di professionisti eccessivo non solo in rapporto al popolazione complessiva, ma soprattutto tenendo conto delle difficoltà economiche e produttive del territorio.

Al 31 dicembre 2006 nel Distretto si contavano 3.024 professionisti e la percentuale di avvocati sul numero di occupati indipendenti era pari al 4,2% a fronte del 2,9% a livello nazionale (tab. 5). Numeri che continuano ad aumentare se consideriamo che attualmente sono iscritti all'Albo professionale 2mila 400 avvocati a cui però vanno aggiunti altri 500 di Patti, 500 di Barcellona e 200 di Mistretta. Numeri che da soli mostrano come la situazione richieda interventi di controllo e di regolamentazione.

Anche a causa delle debolezze economiche del territorio, il tessuto professionale forense presenta un elevato livello di frammentazione. Se in passato i grandi studi legali erano una decina e raccoglievano le intelligenze dei giovani avvocati praticanti, oggi con una classe forense praticamente polverizzata sul territorio, non ci sono più i grandi studi.

Moltissimi giovani avvocati si vedono costretti a lavorare in proprio o massimo 3, molti anche senza uno studio legale alle spalle o una struttura organizzativa stabile; sempre più spesso la tendenza è quella di tagliare i costi eliminando la segreteria grazie anche all'uso del telefono cellulare.

Senza contare che molti giovani sono avvocati solo sulla carta, in attesa di riuscire a superare concorsi per intraprendere la carriera di magistrato o quella notarile. Come dire che la scelta dell'avvocatura rischia di essere sempre più un ripiego anziché una prestigiosa scelta professionale.

Tab. 5- Avvocati e procuratori iscritti all'Ordine per il circondario di Messina al 31-12-2006 (v.a., val. %, per 10.000 abitanti e per 100 occ. indipendenti)

	v.a.	di cui donne	Per 10.000 abitanti (*)	Per 100 occupati indipendenti (**)
Circondario di Messina	2.078	28,2	57,4	4,2
Distretto di Messina	3.024	29,2	46,5	-
Regione Sicilia	16.369	27,7	32,7	4,4
Italia	178.134	36,6	30,5	2,9

(*) Popolazione al 2005

(**) Il dato del circondario è calcolato sui lavoratori indipendenti della relativa provincia

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa Forense e Istat

A questi problemi legati al volume della categoria forense si sommano quelli di mercato. Se in altre province economicamente depresse la ricaduta sulla cultura forense produce una certa ipertrofia del contenzioso, a Messina le aree di conflitto si riducono, a cominciare da quelle legate al sistema bancario ed assicurativo. Così come sono venuti a mancare molti spunti di conflittualità con lo Stato, gli Enti locali e le municipalizzate: amministrazioni in dissesto, con grosse difficoltà finanziarie. Per i giovani avvocati le uniche possibilità professionali che offre oggi il mercato ruotano intorno al contenzioso previdenziale, che pure è oggetto di concorrenza con strutture parasindacali.

Un contesto economico molto difficile a cui l'avvocatura locale cerca di rispondere con la formazione continua. Il Consiglio dell'Ordine ha varato un programma di formazione obbligatoria dal 1° gennaio 2008, che sta avendo un enorme successo in termini di frequenze. Si registrano appuntamenti con centinaia di professionisti a dimostrazione di quanta attenzione mostra la classe forense locale per la formazione, consapevole che essa rappresenta l'unico strumento utile per potersi confrontare con le sfide di mercati che potrebbero non coincidere con quello messinese.

Il vero limite rimane infatti la realtà sociale ed economica della città. Per il professionista interessato a specializzarsi in diritto societario, ad esempio, Messina non offrirebbe possibilità. A causa del tipo di contenzioso che si produce, le uniche reali prospettive professionali, oltre alla previdenza, sono quelle legate al diritto di famiglia e ai minori, dove comunque il livello di specializzazione è molto alto.

I giovani vorrebbero accrescere la loro specializzazione, ma non possono, perché la tendenziale contrazione della domanda impone loro di sapersi occupare di tutte le aree del diritto.

Basti pensare che a Messina, città di mare che si affaccia sullo Stretto e che ha uno dei porti più grandi del Mediterraneo, mancano avvocati con competenze specifiche in grado di affrontare le problematiche legate ai sinistri navali. Proprio lo scorso anno durante un processo relativo ad un incidente marittimo, per la trattazione degli aspetti legali legati ad esso, sono intervenuti avvocati esperti di diritto marittimo da Genova, Livorno e Palermo.

Anche per questo l'Ordine degli Avvocati di Messina ha recentemente organizzato, in collaborazione con l'Università, un Master di Diritto dei trasporti, consapevole che il vero problema del territorio è che manca una domanda adeguata con cui potersi confrontare per garantire la crescita

professionale. Purtroppo molto spesso per il giovane avvocato l'unica soluzione è quella di lasciare Messina, contribuendo così all'impoverimento generale della classe forense locale.

Sarebbe necessaria una regolamentazione che possa selezionare all'ingresso il numero di professionisti. Perché il rischio è che parte del malessere legato alle disfunzioni della giustizia venga attribuito proprio alla mancanza di governo di un fenomeno, come l'aumento di iscrizioni, che chiede risposte adeguate.

Sono molti i soggetti ascoltati, infatti, che individuano nel crescente volume della categoria una delle concause che determinano un significativo aumento del contenzioso e che "provocano" più domanda di giustizia a cui il sistema non riesce più a dare risposte certe in tempi ragionevoli.

In sostanza, la mancanza di un mercato effettivo spingerebbe molti avvocati a comportamenti e atteggiamenti deontologici ambigui che, oltre ad alimentare il contenzioso – e in alcuni casi a sollecitarlo –, contribuiscono anche a quella sorta di svilimento della figura professionale storicamente identificata dalla collettività come autorevole e prestigiosa.

In molti chiedono, quindi, un maggior controllo e rigore all'iscrizione all'Ordine professionale soprattutto in un momento in cui, nell'ambito di una concezione di massa delle università, si discute in merito all'abolizione del valore legale del titolo di studio. Se oggi molti ragazzi arrivano al compimento del ciclo di studi laureandosi in giurisprudenza, non sempre possono, per questo, pensare di diventare avvocati e di poter esercitare la professione.

Con il livello medio di formazione e con le percentuali elevate di promossi che ogni anno escono dalle scuole italiane, è opportuno rivedere anche l'accesso all'iscrizione alla Facoltà di Giurisprudenza che non può più essere legato a tutti gli indirizzi scolastici pregressi.

Un ulteriore contributo potrebbe venire anche da uno strumento come quello del "Regolamento del Praticante" che preveda controlli e verifiche nel tempo sull'effettiva attività svolta. Insomma, paletti più severi che disincentivino il ricorso all'avvocatura come ripiego alla disoccupazione o alla mancanza di qualifiche specifiche, affinché torni ad essere un'attività che premia il merito e le competenze.

Infine, bisogna ricordare che le inefficienze del sistema giustizia, in un territorio dove gli avvocati fanno fundamentalmente – se non esclusivamente – attività giudiziale, sono un freno oggettivo alla loro

attività. Anche a Messina, infatti, stentano a decollare le procedure extragiudiziali.

Mentre tra le misure previste dalla Finanziaria triennale 2009-2012, il governo presenta nuove disposizioni su Conciliazioni e Arbitrati, a Messina, come nel resto del Paese, l'Arbitrato è uno strumento praticamente assente, al contrario delle Conciliazioni che nel 2007 sono quasi raddoppiate, passando da 119 nel 2006 a 220 nel 2007 (tab. 6).

7.5. I percorsi verso il futuro

Dall'analisi di campo realizzata nel circondario di Messina emerge in modo uniforme, da parte dei testimoni intervistati, la consapevolezza della situazione di stallo in cui si trova il territorio, compreso il mondo delle professioni; ovunque si avverte la necessità di un maggiore dialogo fra i diversi attori istituzionali e rappresentanze economico-sociali. La convinzione è quella che solo ritrovando una dimensione di "sistema" possano emergere risposte condivise che consentano all'amministrazione della giustizia di tornare a svolgere in modo efficiente la sua funzione.

Non è un caso, infatti, che a differenza di quanto emerso in altri circondari, in quello di Messina, nessuno dei testimoni ascoltati ha espresso il timore che possibili tavoli di confronto tra i diversi soggetti, possano in qualche modo prefigurare la volontà di voler ledere l'autonomia e l'indipendenza di qualcuno.

Una chiara e condivisa necessità di trovare risposte comuni che alimentino un sistema dialettico tra le diverse parti, che nasce anche dalla consapevolezza che il mondo della giustizia al suo interno fatica ad esprimere linearità di interlocuzione tra i diversi soggetti della giurisdizione.

Appare fondamentale, come prima cosa, ridisegnare l'intero apparato giudiziario del territorio, che presenta secondo molti, una struttura poco efficiente. Ci sono tribunali periferici con carichi giudiziari ridottissimi come nel caso del Tribunale di Mistretta o quello di Patti; realtà molto piccole che, secondo il Presidente del Tribunale, potrebbero essere accorpate. Un progetto di riorganizzazione che al momento appare poco realizzabile soprattutto a causa di interessi trasversali che sembrano rispondere più a convenienze particolari che alle reali esigenze del territorio.

Tab. 6 - Diffusione degli Strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, Italia e Messina (val. ass.)

Strumenti ADR	Messina		Italia 2006
	2006	2007	
Arbitrati	0	1	421
Conciliazione	119	220	9326

Fonte: elaborazione Censis su dati Unioncamere

Il Tribunale di Messina già nella tarda mattinata tende a svuotarsi e nel pomeriggio non si svolgono udienze, né per il settore civile né per quello penale, contrariamente a quanto avviene ogni giorno in altri tribunali dell'isola, come nel caso del Tribunale di Catania o del Tribunale di Palermo. Perseguire l'obiettivo di una maggiore efficienza del sistema passa anche attraverso una migliore organizzazione del lavoro: consentire alle strutture di poter celebrare processi anche nelle ore pomeridiane potrebbe contribuire in modo determinante a riportare nella ragionevole durata i processi, magari modificando anche "orario unico" degli amministrativi, sei ore nominali il giorno, che spesso diventano poco più di quattro tra ritardi, pause, perdite di tempo.

Ma l'approccio organizzativo non basta, se non accompagnato da precise politiche del personale. Il fenomeno dell'assenteismo, ad esempio, è molto diffuso, spesso determinato dalla mancanza di responsabilità individuale, di attribuzione di compiti specifici e da una scarsa motivazione professionale; quest'ultima determinata a sua volta, e in buona parte, da una mancanza oggettiva di risultati raggiunti.

Abuso della Legge 104, permessi, congedi straordinari per malattia producono un elevato tasso di assenteismo, superiore al 20%. In sostanza ogni giorno l'amministrazione della giustizia si vede costretta a fare a meno di 1 lavoratore su 5. Questo, in una condizione di sottodimensionamento del personale, comporta un disservizio notevole per cittadini, imprese e mondo giurisdizionale.

Per recuperare funzionalità ed efficienza, e combattere questa dilagante forma di appiattimento e rassegnazione diffusa, sarebbe opportuno introdurre promozioni e incentivi economici che valorizzino il merito e la produttività, ma anche sanzioni per colpire le "inefficienze". Solo meccanismi sanzionatori e di premialità potrebbero combattere la forte disaffezione verso i propri compiti, una disaffezione spesso alimentata anche da una oggettiva "ripetitività" degli atti.

Una crisi dei valori che, oltre a colpire tutti i corpi sociali, compresa la pubblica amministrazione e, nello specifico, l'amministrazione giudiziaria, non interessa solo il personale amministrativo ma che, a detta di molti intervistati, colpisce anche il corpo di magistrati. L'esempio virtuoso del presidente della Sezione Penale della Corte d'Appello e dei suoi riconosciuti elevati indici di produttività, dimostra come, nonostante i limiti che il sistema giudiziario mostra e la cronica mancanza di risorse, l'azione e la

serietà del singolo possano essere ancora molto determinanti e fare la differenza.

Un modello di giustizia e la sua riorganizzazione in termini manageriali con la diffusione di *best practices* negli uffici giudiziari, trova piena condivisione tra gli addetti ai lavori. L'auspicio è che si arrivi presto all'Istituzione dell'Ufficio per il processo e ad una complessiva riorganizzazione funzionale dei dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria.

Perché il sistema possa ritrovare funzionalità ed efficienza è necessario rispondere ad un problema decisionale che vive all'interno della struttura giudiziaria condizionata da una serie di fattori endogeni. La figura di un Manager giurisdizionale, come suggerisce il Coordinatore dei GIP del Tribunale di Messina, potrebbe consentire di avviare un "processo di decisione allargato", che nella fase di acquisizione delle informazioni necessarie coinvolga le diverse voci del territorio e raccolga pareri esterni. In sostanza, attraverso la "doppia dirigenza" lo scopo sarebbe quello di garantire l'autonomia della magistratura ma allo stesso tempo di gestire meglio le risorse. Un ruolo che in parte svolge già lo stesso Presidente del Tribunale che nelle sue funzioni, e sotto le direttive del Csm, ricopre un ruolo centrale per la definizione di linee di indirizzo dell'apparato giurisdizionale nel suo insieme.

Dallo studio di caso condotto emergono anche alcune contraddizioni e difficoltà nel coniugare e rappresentare un'idea di sistema d'insieme, logiche amministrative che esprimono una visione della giustizia a tratti contrapposta, limitata alla gestione delle continue emergenze del presente. Dalla contrapposizione perenne che il circondario di Messina vive da anni tra il settore civile e quello penale alla questione del nuovo Palazzo di Giustizia, dalla Legge Pinto al c.d. "effetto imbuto", solo per fare alcuni esempi.

Emblematica appare la vicenda del Progetto Belgioioso relativa alla costruzione del nuovo PalaGiustizia di Messina che, rappresenta, infatti, la conferma di quanto possa essere importante un rapporto dialettico tra le istituzioni sul territorio. In questo caso la politica locale, ha contribuito in modo determinante al fallimento del progetto iniziale, individuando una nuova area che tutti i soggetti ascoltati giudicano poco idonea.

Anche dalla definizione dei singoli uffici ed organici è possibile ricavare un'immagine a-sistemica della giustizia. Come nel caso del c.d. "effetto imbuto", che nasce da un dialogo non armonioso, in termini di risorse

magistratuali, tra la Procura e il Tribunale. Anche se in questi casi non è il dialogo tra i diversi attori giurisdizionali a mancare quanto meccanismi virtuosi sia a livello organizzativo, sia a livello di volontà politica che determinano disagi strutturali e funzionali.

Tornare a riconoscersi come parte di un sistema presuppone anche che tutti i diversi soggetti vengano riconosciuti per il ruolo, l'impegno e la funzione che svolgono.

Inoltre, grande preoccupazione viene espressa sulla Legge n. 89 del 2001, meglio conosciuta come legge "Pinto" e su cui presto, tutto il mondo politico, sarà chiamato ad interrogarsi. L'aver introdotto nel nostro ordinamento il riconoscimento di un indennizzo a chi non ha visto tutelato il proprio diritto alla ragionevole durata del processo rischia di produrre, oltre ad un aumento abnorme dei contenziosi specie in appello, quello di un ingente impegno di risorse umane ed economiche. Una voragine che alla lunga rischia di arrecare un danno, non solo finanziario ma soprattutto di immagine; nel tempo, screditare e delegittimare sempre più la magistratura e la giustizia nel suo insieme, può portare ad una lesione nel rapporto fiduciario con i cittadini.

Utile come misura deflattiva, infine, potrebbe essere la promozione delle procedure extragiudiziarie, al fine di alleggerire il carico abnorme a cui è sottoposta la macchina giudiziaria, soprattutto nel settore civile. Anche se proprio l'alto livello dei costi per accedere a questi strumenti rischia di creare le condizioni culturali e oggettive, per una giustizia a doppio binario: una di serie A e una di serie B.

A pagarne il costo sociale maggiore, infatti, rischierebbero di essere proprio le persone meno abbienti, quelle che, paradossalmente, avrebbero più bisogno di veder tutelati i propri diritti.

Nonostante alcune riserve sul versante dei costi, in tutti è forte la consapevolezza che questo tipo di strumenti dovrebbero essere applicati almeno all'interno dei contratti collettivi per la realizzazione delle grandi opere pubbliche, dove aspettare i tempi della giustizia di oggi vuol dire, in molti casi, far pagare all'azienda e ai lavoratori un costo economico e sociale troppo elevato.

Per incentivare le nuove forme di rito alternativo è indispensabile che il sistema giustizia attivi un dialogo più strutturato e costante con le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio e le istituzioni economiche sul territorio.

Anche in virtù del nuovo via libera arrivato dall'attuale Governo circa i lavori per la realizzazione del Ponte sullo Stretto, sarebbe opportuno programmare interventi compensativi finalizzati al rafforzamento dei presidi giudiziari del Tribunale. Un'opera pubblica di quella portata, comporterà tutta una serie di esigenze che vanno dalla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, alle problematiche legate alle espropriazioni, senza dimenticare la regolamentazione giuridica e il controllo degli appalti e dei subappalti.

In sintesi è un via libera ed una piena disponibilità ad una diffusa cultura del confronto quella che arriva dal territorio. Una cultura del confronto che viva nello spazio di un reciproco e legittimato rapporto dialettico, e che abbia come unico scopo quello di salvaguardare il servizio giustizia, funzione fondamentale di ogni Paese civile e democratico.