

N. 3436

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MONTAGNINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1998

Modifica dell'articolo 51 delle norme di attuazione del codice
di procedura penale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge trae la sua ragione d'essere dall'esigenza di regolamentare l'attività di documentazione degli atti processuali, settore che impiega migliaia di giovani in tutta Italia e che incide sull'operatività dell'Amministrazione della giustizia.

Il nuovo codice di procedura penale ha imposto l'obbligo di formare le prove in fase dibattimentale ed ha quindi previsto l'impiego di tecniche diverse dalla redazione del verbale riassuntivo compilato manualmente.

Le norme che regolano l'affidamento del servizio a società esterne all'Amministrazione giudiziaria, concepite inizialmente basandosi sulla provvisorietà di un incarico che allo stato non può più definirsi tale, necessitano di una globale revisione. Lo svolgimento del servizio, dall'entrata in vigore del nuovo codice ad oggi, ha evidenziato, in particolare, una serie di difficoltà operative legate alle modalità di espletamento delle procedure di assegnazione, alla durata dei contratti ed al parere di congruità dell'UTE, che hanno favorito la presenza sul mercato di società poco qualificate.

L'articolo 51 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale non ha previsto parametri di valutazione per stabilire il costo del servizio. Le procedure di assegnazione per l'aggiudicazione del servizio vengono oggi effettuate secondo le modalità più disparate. L'unico parametro sulla base del quale viene aggiudicato l'appalto è il prezzo unitario per pagina dattiloscritta.

Vince il prezzo più basso a prescindere dalla qualità del servizio prestato e dall'affidabilità dell'offerente.

Nel corso degli anni la gestione delle procedure di assegnazione di appalto in as-

senza di una regolamentazione ha generato tre principali forme di paradosso:

1) l'affidare il servizio a ditte improvvisate, oltre a non offrire all'Amministrazione garanzie di qualità, ha legittimato forme di lavoro nero. Quando il prezzo di aggiudicazione di un appalto è troppo basso le ditte si trovano nell'impossibilità di ottemperare agli obblighi contributivi nei confronti del proprio personale o ad utilizzare un numero di persone insufficiente rispetto alla mole di lavoro, con conseguenti ritardi e disservizi che spesso paralizzano l'attività processuale in molti tribunali e in molte preture del territorio;

2) fermo restando il principio della concorrenza, la mancanza di requisiti per la partecipazione alle procedure di assegnazione ha aperto il mercato a ditte improvvisate che, nulla sapendo delle difficoltà e della gravosità che comporta una simile commessa, offrono dei prezzi casuali, spesso irrisori, che rischiano di eliminare le società specializzate del settore le quali prestano la loro offerta con cognizione di causa, considerando cioè tutta la complessa serie di parametri che concorrono alla determinazione del prezzo, non ultimo il costo del personale. In molti casi alla procedura di assegnazione si presenta un'unica ditta che offre un prezzo molto elevato. L'UTE verifica la congruità di tale prezzo creando un enorme aggravio di spesa per lo Stato;

3) l'UTE dichiara congruo un prezzo indipendentemente dalle offerte pervenute e non lo varia nel corso degli anni con il rischio che un tribunale venga privato del servizio perchè non vi sono ditte in grado di lavorare a tali condizioni.

C'è da considerare poi che, sebbene il servizio di registrazione e trascrizione possa

sembrare identico nei vari tribunali e preture su tutto il territorio nazionale, presenta, invece, caratteristiche diverse, come diverse sono le realtà cui viene applicato. Andrebbero individuati dei parametri di riferimento per giungere alla determinazione di un prezzo che risponda alle esigenze delle Amministrazioni e sia al tempo stesso più congruo nei confronti di tutte quelle società operanti nel settore.

Le varie società che si sono via via formate hanno dimostrato che la privatizzazione permette, a costi estremamente contenuti, di alleviare l'apparato statale dalle mille difficoltà organizzative e strutturali che la gestione di un simile servizio comporta. Ma l'estrema brevità del rapporto contrattuale - l'articolo 51 delle norme di attuazione prevede che i contatti siano trimestrali e prorogabili fino al periodo massimo di un anno - ha creato alle ditte numerose difficoltà. Per l'espletamento del servizio è infatti necessario dotarsi di tutta una serie di apparecchiature il cui costo non trova ammortamento nel breve spazio di un anno o, peggio, di tre mesi.

L'importanza e la delicatezza del servizio rendono improrogabile regolamentare le procedure di aggiudicazione del contratto allo scopo non solo di garantire le ditte qualificate che vi partecipano, e quindi l'occupazione in pianta stabile di migliaia di giovani ed il corretto svolgimento delle operazioni di Giustizia con la garanzia di una migliore qualità del servizio e dell'uniformità degli *standards* operativi ma anche per rispettare le disposizioni comunitarie.

Le norme richiamate dall'articolo 51 consentono l'indiscriminato uso del sistema della «trattativa privata» per individuare il soggetto aggiudicatario del contratto. Alla luce tuttavia, dell'entrata in vigore delle direttive comunitarie sugli appalti (93/36/CEE, 93/37/CEE, 93/38/CEE e 92/50/CEE) e al fine di salvaguardare la massima trasparenza dei procedimenti am-

ministrativi, come dispone l'articolo 97 della Costituzione (e tutte le norme del settore, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127), gli appalti banditi da pubbliche amministrazioni, anche se appartenenti al settore della Giustizia, devono essere svolti attraverso procedure concorsuali come la licitazione privata, ora qualificata come procedura ristretta, o l'asta pubblica, ora procedura aperta.

La modifica legislativa invocata è necessaria per rispettare le disposizioni comunitarie. La norma comunitaria, nei settori di specifico intervento prevale sulla disposizione amministrativa nazionale e quest'ultima deve essere disapplicata a favore della prima.

L'aggiudicazione di un contratto «a trattativa privata», come dispone l'articolo 51, viola i principi fondamentali dell'integrazione europea, cioè il principio della prevalenza del diritto comunitario su qualsiasi disposizione incompatibile di diritto interno, nonchè il principio della diretta applicabilità del diritto comunitario.

Il disegno di legge conforma anche il settore della documentazione degli atti processuali alle disposizioni sugli appalti pubblici comunitari, che vanno classificati, alla luce dell'allegato 1 della direttiva 92/50/CEE, poi recepito con il decreto legislativo n. 157 del 1995, come «appalti di pubblici servizi». L'interesse che si tutela, quindi, non è solo «nazionale» ma anche «comunitario».

Per tutte le ragioni sopra esposte è necessario giungere ad una regolamentazione del settore, alla definizione di parametri di riferimento ed alla conseguente modifica dell'articolo 51 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale così come di seguito riportato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 51 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è sostituito dal seguente:

«Art. 51. - (*Personale tecnico per la fonoregistrazione e trascrizione dei verbali di udienza*). - 1. Quando rileva l'esigenza di avvalersi di personale tecnico o di imprese specializzate estranee all'amministrazione dello Stato per la documentazione degli atti, nei casi previsti dagli articoli 135 comma 2, 138 comma 2 e 139 comma 4 del codice, l'Autorità giudiziaria ne fa richiesta al capo dell'ufficio giudiziario perchè provveda alla scelta dei soggetti idonei.

2. Al fine indicato nel comma I, il capo dell'ufficio giudiziario è autorizzato a stipulare il relativo contratto di durata almeno biennale con imprese di servizi specialistici.

3. Ai contratti si applicano le disposizioni del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, in materia di appalti di servizi, anche in caso di contratti di importo inferiore alla soglia di applicazione.

4. I contratti, fermo restando lo svolgimento di una prequalifica discrezionale, devono essere aggiudicati con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa e con i criteri seguenti:

a) qualità del servizio prestato, con particolare riferimento ai termini di consegna del materiale trascritto ed alla sua conformità rispetto al supporto magnetico registrato;

b) prezzo della trascrizione per pagina e per ogni ora di registrazione».