

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 858

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore MONTAGNINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 NOVEMBRE 2001

—————

Modifica dell’articolo 51 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge era stato presentato già nella XIII legislatura (atto Senato n. 3436) e lo si ripropone, in applicazione dell'articolo 81 del Regolamento, nell'identico testo approvato dal Senato il 6 giugno 2000 (v. atto Camera n. 7059). Esso trae la sua ragione d'essere dall'esigenza di regolamentare l'attività di documentazione degli atti processuali. Tale attività impiega migliaia di giovani in tutta Italia e incide direttamente sull'operatività e l'efficienza 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 attualmente regolano l'affidamento del servizio a società esterne all'Amministrazione giudiziaria sono state concepite sulla base della sostanziale provvisorietà che allora connotava tale tipo di incarico. Oggi si tratta di un'attività che non può più considerarsi transitoria, per cui le norme di riferimento necessitano di una globale revisione che recepisca la nuova connotazione di fatto assunta dal servizio di documentazione degli atti processuali.

In particolare, dall'entrata in vigore del nuovo codice ad oggi, lo svolgimento del servizio ha evidenziato una serie di difficoltà operative legate alle modalità di espletamento delle procedure di assegnazione, alla durata dei contratti ed al parere di congruità dell'Ufficio tecnico erariale (UTE), difficoltà 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 prevede 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 assenza di una regolamentazione ha generato tre principali forme di paradosso:

1) l'affidamento del 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 sono costrette 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, in considerazione della complessa serie di parametri che concorrono alla determinazione del prezzo, non ultimo il costo del personale;

3) L'UTE dichiara congruo un prezzo indipendentemente dalle offerte pervenute e non lo varia nel corso degli anni, con il ri-

schio che un tribunale rimanga privo del servizio perchè non vi sono ditte in grado di lavorare a tali condizioni.

C'è inoltre da considerare che, sebbene il servizio di registrazione e trascrizione possa sembrare identico nei vari tribunali e preture su tutto il territorio nazionale, esso presenta, invece, caratteristiche diverse, come diverse sono le realtà cui viene applicato. Andrebbero dunque individuati dei parametri di riferimento per giungere alla determinazione di un prezzo che corrisponda alle esigenze delle Amministrazioni, essendo al tempo stesso il più congruo rispetto all'offerta delle 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 la regolamentazione delle procedure di aggiudicazione del contratto, al fine di garantire la qualificazione delle ditte partecipanti all'appalto, e quindi l'occupazione stabile di migliaia di giovani, nonchè il corretto svolgimento delle operazioni di Giustizia, con la garanzia di una migliore qualità del servizio, di una sostanziale uniformità degli *standard* operativi e - non da meno, per importanza - della compatibilità con 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 della normativa di cui alle direttive comunitarie in materia di appalti (93/36/CEE, 93/37/CEE, 93/38/CEE e 92/50/CEE) e al fine di salvaguardare la massima trasparenza dei procedimenti amministrativi, 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 definita «procedura aperta».

La modifica legislativa invocata è necessaria per rispettare le disposizioni comunitarie.

La norma comunitaria, infatti, 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, dunque, 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 del Consiglio, del 18 giugno 1992, poi recepito con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, come «appalti pubblici di servizi». L'interesse che si tutela, quindi, non è solo nazionale, ma anche comunitario.

Per tutte le ragioni sopra esposte è ormai divenuto indispensabile 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.

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 1, il capo dell'ufficio giudiziario è autorizzato a stipulare il relativo contratto, di durata non superiore ad un anno, con imprese di servizi specialistici aventi sede, di regola, nel circondario o in un circondario limitrofo. Il contratto può essere prorogato fino ad un massimo complessivo di due anni.

3. Ai contratti stipulati ai sensi del comma 2 si applicano le disposizioni dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 320, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 1987, n. 401. La scelta dell'impresa contraente deve avvenire con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, riferita al prezzo di trascrizione per pagine, ciascuna delle quali deve contenere almeno trenta righe e, comunque, non meno di 1.600 battute, e per ora di registrazione, previa motivata valutazione da parte del capo dell'ufficio, anche se del caso sulla scorta di parere tecnico, dell'idoneità del-

l'impresa, con riferimento ai termini di consegna e alla conformità della trascrizione ai supporti magnetici, nonché all'affidabilità del personale in relazione ai doveri di segretezza e di riserbo.

4. La scelta deve avvenire tra almeno tre ditte operanti nel settore. Il capo dell'ufficio giudiziario è autorizzato a richiedere informazioni, anche nel corso del contratto, ad enti pubblici deputati al controllo sulle attività di impresa, con particolare riguardo all'assolvimento degli obblighi contributivi e previdenziali del personale dipendente. Il parere sulla congruità della spesa è espresso dall'ufficio tecnico erariale competente.

5. Agli uffici giudiziari per i quali si prevede un importo di spesa inferiore a cento milioni l'anno è data facoltà di avvalersi direttamente di imprese che sono già state valutate positivamente da altri uffici giudiziari».

