



Bozen, 25.3.2021

An den Präsidenten
des Südtiroler Landtages
Bozen

BESCHLUSSANTRAG

Nr. 421/21

Vereinfachung der Ausschreibungen für öffentliche Bauaufträge #Bürokratieabbau #Klarheit# Tempo

Prämissen:

Heute wird intensiv darüber diskutiert, was weiter vereinfacht werden kann, um die Auswirkungen zu minimieren, die der Ausschreibungskodex (GvD Nr. 50/2016 i. g. F.) vor allem auf die öffentlichen Bauaufträge hat.

Die derzeitigen Denkrichtungen lassen sich im Wesentlichen in drei wichtige Ansätze unterteilen: 1. die Aufhebung des Kodexes und die direkte Anwendung der europäischen Rechtsvorschriften, 2. die Einführung des „Modell Genua“ als neues und allgemein gültiges System für die Ausschreibungen öffentlicher Bauaufträge, 3. die Vereinheitlichung komplexer und sehr unterschiedlicher Rechtsmaßnahmen.

Um die Ausschreibungen wieder aufzunehmen, reicht es laut den Verfechtern des ersten Ansatzes nicht aus, einzelne Bestimmungen oder Teile des 2016 genehmigten Ausschreibungskodexes abzuändern. Hierzu müsste dieser außer Kraft gesetzt und neu geschrieben werden. Dieser Ansatz lässt jedoch außer Acht, dass der einzuhaltende rechtliche Bezugsrahmen der europäischen ist. Der einzig gangbare Weg ist also jener, sich ausschließlich auf die Bestimmungen der EU zu berufen und auf die zahlreichen weiteren vom Kodex festgelegten Regeln zu verzichten.

Bolzano, 25/3/2021

Al presidente
del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Bolzano

MOZIONE

N. 421/21

Semplificazione negli appalti di lavori pubblici. #Sburocratizzazione #Chiarezza #Velocità

Premesso che:

Oggi è molto vivo il dibattito su come agire ulteriormente in tema di semplificazioni per ridurre l'impatto che la legge dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016 e s.m.i) ha soprattutto per quanto riguarda gli appalti di lavori pubblici.

Le linee di pensiero attuali sono essenzialmente riconducibili a tre grandi aree: 1. soppressione del codice ed applicazione diretta della normativa europea, 2. introduzione del modello "Genova" come nuovo generale sistema per gli appalti di lavori pubblici, 3. riconduzione ad unità dei complessi e variegati interventi normativi;

i sostenitori della prima tesi sostengono che per far ripartire gli appalti non sia sufficiente modificare singole disposizioni o parti del Codice dei contratti pubblici approvato nel 2016 ma che bisogna abrogarlo e riscriverlo. Questa soluzione dimentica che il quadro normativo di riferimento è UE e va rispettato, pertanto l'unica strada percorribile sarebbe quella di fare riferimento unicamente alle direttive dell'Unione, facendo a meno delle numerose ulteriori regole stabilite dal Codice;

Die Befürworter des zweiten Ansatzes fordern eine umfassende Anwendung der beim Wiederaufbau der Morandi-Brücke in Genua genutzten Vereinfachungen. Dabei vergisst man jedoch die besonderen historischen und politischen Umstände dieses Wiederaufbaus: Es bestand ein weitgehender Konsens über das geplante Bauwerk, die finanziellen Mittel kamen von einem privaten Akteur, für den außergewöhnliche Regeln galten und die Anwendung eines „ungewöhnlichen“ Rechts war durch die unbestreitbare Notsituation gerechtfertigt. Die Umstände an sich waren also selten und genauso unwahrscheinlich wäre es, dass diese Lösung wirklich funktionieren könnte, wenn sie in großem Maßstab eingesetzt werden würde.

Der dritte Ansatz befasst sich mit dem Los der anderen Normen: Die Gesamtheit der derzeitigen Rechtsquellen scheint – schließt man die Bestimmungen mit ein, die zwar keinen normativen Charakter haben, aber in jedem Fall von Bedeutung sind – komplex und verworren zu sein. Auf europäischer Ebene verfügen wir über einen Vertrag, über Richtlinien, über eine Reihe an Diskussionspapieren und Vorschriften (Grünbücher, Vorgaben der Europäischen Kommission, etc.) und über die Urteile des Gerichtshofes. Im inländischen Recht werden ständig Korrekturen und Änderungen am Kodex vorgenommen. Hinzu kommt eine Vielzahl an Sekundärquellen, die oft nicht klar definiert sind: Die verbindlichen und nicht verbindlichen Leitlinien der staatlichen Antikorruptionsbehörde ANAC, die neue Norm, die sich zurzeit in Ausarbeitung befindet, die Ministerialdekrete und seit Neuestem auch die Dekrete des Ministerpräsidenten. Dazu kommen noch die Urteile der Verwaltungsgerichte und des Staatsrates. In Südtirol genügt es einen Blick auf die Durchführungsbestimmungen zu den Ausschreibungen zu werfen, um zu verstehen, dass die Lage hier noch komplexer ist (<http://www.provinz.bz.it/arbeitswirtschaft/ausschreibungen/durchfuehrungsbestimmungen-landesgesetze-leitlinien-anac.asp>).

Daher ist es offensichtlich, dass das komplexe Gesamtpaket an Bestimmungen vereinheitlicht werden müsste – ein Punkt welcher im Einheits-text, der zurzeit ausgearbeitet wird, nur zum Teil umgesetzt wird. Unserer Meinung nach müsste ein Cockpit eingerichtet werden (Art. 212 des Kodexes sieht dies übrigens auch vor; offiziell wurde es bereits eingerichtet, aber de facto ist es noch nicht betriebsfähig), das die Aufgabe übernimmt, Vorschläge und Änderungen auszuarbeiten und

i promotori della seconda tesi chiedono l'estensione su vasta scala delle soluzioni utilizzate per la ricostruzione del ponte di Genova. Ma ci si dimentica della peculiarità storico-politica in cui la ricostruzione è avvenuta: vi era un consenso pressoché unanime sull'opera da realizzare, la disponibilità finanziaria era assicurata da un soggetto privato onerato da norme eccezionali, il ricorso a un diritto "singolare" era giustificato da un'indiscutibile emergenza. Il verificarsi di tali situazioni è quindi raro quanto che tale soluzione possa funzionare realmente una volta applicata su larga scala;

il terzo problema concerne il destino delle altre regole: l'attuale sistema delle fonti (in senso ampio, comprendendo anche provvedimenti a carattere non normativo ma comunque rilevanti) appare complesso e confuso. In ambito Europeo abbiamo il Trattato e le Direttive, una serie di atti ricognitivi (libri verdi, determinazioni della Commissione, ecc.) e le sentenze della Corte di Giustizia. Nel diritto interno, il testo del Codice è continuamente oggetto di emendamenti e correzioni. Si aggiungono una molteplicità di fonti secondarie con contorni spesso non chiari: le linee guida vincolanti e non vincolanti dell'Anac, il nuovo Regolamento in corso di redazione, i decreti ministeriali, da ultimo anche i decreti del presidente del Consiglio dei ministri. In ultimo le sentenze dei Tar e del Consiglio di stato. In Provincia di Bolzano è sufficiente dare un'occhiata alle disposizioni attuative in materia di appalti per rendersi conto dell'ulteriore complessità normativa (<http://www.provincia.bz.it/lavoro-economia/appalti/disposizioni-attuarie-della-normativa-provinciale.asp>).

È palese quindi che sarebbe necessaria una rivisitazione unica del complesso corpo di normative, prospettiva solo in parte recepita a livello centrale dal costituendo regolamento unico. A nostro avviso sarebbe necessaria una Cabina di Regia (peraltro prevista dall'art. 212 del Codice e pure già formalmente istituita ma di fatto non operante) che svolga il compito di preparare proposte e correttivi consapevoli e che coordini i diversi attori, ma tale aspetto esula dalle concrete possibilità del nostro

verschiedene Akteure zu koordinieren. Dies geht weit über den konkreten Handlungsspielraum des Südtiroler Landtages hinaus, auch wenn das Cockpit – wie im Gesetz vorgesehen – als Beispiel genommen werden könnte, lässt man seine konkrete und derzeitige Umsetzung einmal beiseite.

Was auch immer der Weg sein mag, den man letztendlich geht, ist es notwendig und möglich, sich mit den Hindernissen zu beschäftigen, die bei der Vernetzung von Kompetenzen entstehen und einer schnelleren Umsetzung im Wege stehen. Wie kürzlich in einem Interview mit dem Präsidenten des Gemeindenverbandes deutlich wurde, gehen die größten Probleme bei der Ausschreibung von Aufträgen in Südtirol auf folgende Aspekte zurück:

Das Landesgesetz zur öffentlichen Auftragsvergabe schreibt eine Unterteilung der Ausschreibungen in Baulose vor, um KMU und Kleinstunternehmen die Teilnahme zu erleichtern. Die Europäische Union hat diesbezüglich bereits mehrmals Sanktionen gegen Italien verhängt, da die Höchstgrenze von 30 % pro Baulos (bzw. 40 % bis Juli 2021) überschritten wurde. Es scheint folgende Gegenargumente zu geben:

Eine in Baulose und Gewerke unterteilte Ausschreibung ist aufwendiger, da diese einen höheren bürokratischen Aufwand erfordert. Diese Last wird von Planern und Bauherren getragen. Die Aufteilung in Baulose erleichtert den ortsansässigen Unternehmen die Teilnahme. Jedoch muss das Thema der Zuständigkeiten angegangen werden: Dieser Aspekt ist nicht leicht zu lösen, wobei Rechtsbehelfe wie der Rückgriff auf Hilfsunternehmen hierfür nicht ausreichen.

Notwendig wäre ein Abbau von Bürokratie und Zettelwirtschaft. Dies würde es nicht nur ermöglichen, die Unterteilung in Baulose zu vereinfachen, sondern würde bis zur Vereinfachung der gesamten Rechtsvorschriften das ganze Verfahren der öffentlichen Bauaufträge entschlacken.

Ein konkretes Beispiel ist die Entscheidung der Landesregierung vom letzten Januar, die Richtlinien zur Einhaltung der Preisangaben zu genehmigen. Dieser notwendige und von der Rechtsvorschrift vorgesehene Schritt hat eine Verkomplizierung der Verfahren zur Folge gehabt, da der einzig Verantwortliche die Einhaltung

consiglio provinciale anche se potrebbe essere preso a modello di esempio, dal punto di vista di previsione normativa e non certo da quello della sua concreta ed attuale implementazione.

Qualunque sia la strada che si scelga di intraprendere è necessario, e possibile, intervenire su quegli aspetti che in ogni caso si frappongono alla velocizzazione delle realizzazioni ed in particolare gli ostacoli frapposti dall'intreccio delle competenze. Come emerso da una recente intervista al presidente del Consorzio dei Comuni di Bolzano nella nostra realtà provinciale i maggiori problemi riconducibili agli appalti di lavori sono:

La legge provinciale sugli appalti prescrive una suddivisione dei bandi di gara in lotti, in modo tale da rendere più semplice l'accesso alle PMI ed alle microimprese; se questo va nell'ottica europea che infatti ha sanzionato più volte l'Italia per il limite massimo del 30% alla lottizzazione (40% fino a luglio 2021), le controindicazioni sembrano essere:

"Un appalto suddiviso in lotti e lavorazioni è più dispendioso, in quanto coincide con una maggiore burocrazia. Questi oneri gravano sui progettisti e sui costruttori. La lottizzazione consente l'accesso più semplice per le realtà locali. È necessario dover fare i conti in riferimento alle competenze: aspetto non facile da risolvere." e istituti come l'avvalimento in tal caso non sono sufficienti.

"Quello che sarebbe necessario è una riduzione della burocrazia e della documentazione. Ciò non permetterebbe di semplificare soltanto la suddivisione in lotti e lavorazioni, bensì l'intera procedura degli appalti pubblici di lavori in attesa delle auspicate riconduzioni ad unità del complesso della normativa.

Un esempio concreto è la decisione da parte della Giunta di approvare lo scorso gennaio le direttive sul rispetto delle indicazioni sui prezzi. Questo atto necessario e previsto dalla normativa nei fatti ha generato un aggravio della procedura in quanto il responsabile unico del procedimento deve controllare il rispetto del listino anche se il proget-

der Preisliste kontrollieren muss, obwohl sich der Planer ja bereits zu dessen Einhaltung verpflichtet hat; zudem ist bei größeren Aufträgen eine weitere Überprüfung des Projektes erforderlich. Offensichtlich handelt es sich dabei um eine zusätzliche Bürde für das Verfahren, welches dadurch auch zeitaufwendiger wird.

Aus diesem Grund muss in den Phasen der Planung, der Ausschreibung und der Auftragsvergabe eingegriffen werden: Der geltende Kodex konzentriert sich auf die Phase der Vergabe öffentlicher Aufträge, während die Planungsphase des zu vergebenden Auftrags (welche die Projekterstellung miteinschließt) und die Ausführungsphase vernachlässigt werden. Dieses Ungleichgewicht lässt sich zwar anhand der europäischen Richtlinien begründen, die sich vorrangig mit den Rechtsbehelfen beschäftigen, die für den Binnenmarkt relevant sind und diesen beeinflussen, auf nationaler Ebene ist es jedoch nicht erklärbar. Auch gilt es zu beachten, dass erfahrungsgemäß gerade die vernachlässigten Planungs- und Ausführungsphasen der Aufträge mehr Zeit erfordern und korruptionsanfälliger sind. Hier kann die öffentliche Verwaltung gemäß dem gesetzlichen Rahmen eingreifen, um die Verfahren zu beschleunigen.

Von entscheidender Bedeutung ist auch, dass wettbewerbsfördernde Maßnahmen für Transparenz und Integrität nicht der anzupeilenden Effizienz im Wege stehen. Transparente Verfahren dürfen kein Selbstzweck sein (indem diese etwa unnötige bürokratische Hürden aufbauen, wie im zuvor erläuterten Fall), sondern müssen zu einem Teil der Neuordnung der Kontrollinstrumente werden (hierfür sind nur die grundlegenden, jedoch nicht die unnötigen Informationen zu den Ausschreibungen erforderlich); ihr Ziel muss es sein, Ausschreibungen effizienter zu gestalten. Sicherlich handelt es sich dabei um hilfreiche spezifische Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, die jedoch nicht zu einem Effizienzverlust führen und so weitere Grauzonen für Korruption schaffen dürfen.

Damit sich die Situation allgemein verbessert, ist es unserer Meinung nach notwendig, ein entsprechendes System zur Messung der erreichten Ergebnisse und zu ihrer Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung umzusetzen. Hierfür muss im Voraus festgelegt werden, welches von der öffentlichen Verwaltung vorgegebene Ergebnis (also

tista è già obbligato a rispettarlo e nei lavori più grandi risulta necessaria un'ulteriore verifica del progetto. Appare evidente che si tratta di un aggravio di procedimento che inevitabilmente comporta tempi maggiori."

È pertanto necessario intervenire sulle fasi di progettazione, bando di gara ed aggiudicazione dell'appalto: il Codice vigente è focalizzato sulla fase dell'affidamento dei contratti pubblici mentre trascura le fasi della programmazione del contratto da affidare (che comprende la progettazione) e dell'esecuzione. Se questo squilibrio si giustifica nelle direttive europee, per il fatto che esse si occupano essenzialmente degli istituti che hanno rilevanza ed impatto sul mercato unico, esso non è spiegabile nel diritto interno. Occorre anche considerare che l'esperienza dimostra che sono proprio le fasi della programmazione e dell'esecuzione dei contratti, proprio perché trascurate, quelle che richiedono tempi più lunghi e che sono a maggiore rischio di corruzione e sulle quali la PA può intervenire, nel quadro normativo vigente, per velocizzare le procedure.

È fondamentale che le misure pro-concorrenziali, per la trasparenza e per l'integrità non ostacolino l'obiettivo dell'efficienza; la trasparenza delle procedure non deve essere fine a se stessa (con l'effetto di creare inutili appesantimenti burocratici, come nel caso riportato prima), ma deve inserirsi in una risistemazione degli strumenti di controllo (per i quali sono necessarie solo le informazioni essenziali sugli appalti e non quelle inutili) ed essere finalizzata a renderli più efficaci; sono certamente utili misure specifiche volte alla prevenzione della corruzione, ma queste non devono avere l'effetto di determinare perdite di efficienza, creando ulteriori margini dietro ai quali proprio la corruzione si può nascondere.

Affinché si arrivi ad un miglioramento generale del quadro è, a nostro avviso, fondamentale implementare un adeguato sistema di misurazione dei risultati raggiunti e del loro controllo esercitato da parte della Pubblica Amministrazione. A tal fine appare necessario stabilire a priori quale debba essere il risultato (performance, con chiaro riferi-

welche Leistung, mit klarem Bezug und Mitaufnahme jener Aspekte in den Performance-Plan) erreicht werden soll. Zu diesem Zweck werden auch allgemein anerkannte Standardwerte eingesetzt und anschließend eine punktuelle Überprüfung des erreichten Ergebnisses durchgeführt. Unserer Ansicht nach sind die Vorgaben aus den Performance-Plänen hierzu derzeit nur sehr allgemein gehalten. All dies sollte eine größere und effektivere Verantwortlichkeit der Vergabestellen und der einzelnen Führungskräfte und Beamten, die dort arbeiten, zur Folge haben. Diese sind aufgefordert, die Effizienzsteigerung und Korruptionsbekämpfung bei öffentlichen Auftragsvergaben zu gewährleisten.

Angesichts der in den Prämissen angeführten, am weitesten verbreiteten Probleme liegt es auf der Hand, dass es – wenngleich das Landesgesetz Nr. 16/2015 i. g. F. zahlreiche Vereinfachungen und Klarstellungen zur gesamten Rechtslage möglich gemacht hat – nötig ist, über ein Best-Practice-System nachzudenken und dieses aufzubauen, um auf kritische Aspekte hinzuweisen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten, selbst wenn der rechtliche Rahmen unverändert bleibt.

In Südtirol muss die Landesagentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich der öffentlichen Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge (AOV), gestärkt durch ihre Beobachtungsstelle, der Ansprechpartner für die Vereinfachung der Verfahren und den anschließenden Bürokratieabbau anhand des Best-Practice-Systems sein. Die AOV muss sich von der reinen Ausübung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben in eine Stelle verwandeln, die mittels der von der Landesregierung vorangetriebenen Maßnahmen den Vereinfachungsprozess voranbringt.

Dies vorausgeschickt,

**verpflichtet
der Südtiroler Landtag
die Landesregierung,**

- 1 *den Ausbau der Agentur für öffentliche Bauaufträge im Hinblick auf die Einrichtung eines Cockpits in Betracht zu ziehen;*
- 2 *zu prüfen, ob in die nächsten Performance-Pläne spezifische Indikatoren aufgenommen werden sollen, die (zumindest in den Bereichen, die in die Zuständigkeit des Landes fallen) eine*

mento ed inserimento di tali aspetti all'interno del Piano delle Performance) programmato della pubblica amministrazione, anche attraverso il ricorso a valori standard universalmente riconosciuti, e poi procedere alla verifica puntuale del risultato conseguito, appearing oggi molto generiche su tale aspetto le previsioni contenute nei Piani delle Performance, a nostro modo di vedere. Tutto ciò dovrebbe determinare la maggiore ed effettiva responsabilizzazione delle stazioni appaltanti e dei singoli dirigenti e funzionari che operano al loro interno, chiamati ad assicurare l'efficiamento e la lotta alla corruzione nel settore dei contratti pubblici;

È pertanto chiaro, alla luce delle problematiche più diffuse espresse in premessa, che seppur la LP 16/2015 e s.m.i. ha dato spazio a numerosi strumenti di semplificazione e chiarezza rispetto al vasto complesso della normativa è necessario oggi rivedere e costruire un sistema di best practices che evidenzino gli aspetti critici e la loro risoluzione concreta anche a quadro normativo invariato;

In Provincia di Bolzano la struttura di riferimento su cui far perno per intraprendere un'opera di semplificazione procedurale e conseguentemente burocratica attraverso il sistema delle best practices può e deve essere l'Agenzia per i Contratti Pubblici (ACP) potenziata nel suo strumento di osservatorio che da attività normativamente prevista deve necessariamente trasformarsi in strumento promotore di informative di semplificazione attraverso gli opportuni interventi promossi dalla Giunta.

Ciò premesso:

**il Consiglio della Provincia
autonoma di Bolzano impegna
la Giunta provinciale**

- 1 *a valutare il potenziamento dell'Agenzia per i contratti pubblici finalizzata alla realizzazione di una cabina di regia;*
- 2 *a valutare l'inserimento nella redazione del prossimo piano delle performance di specifici indicatori che consentano un'effettiva responsabilizzazione delle stazioni appaltanti (quan-*

effektive Verantwortlichkeit der Vergabestellen ermöglichen;

- 3 *die Durchführung einer Studie in Betracht zu ziehen, die alle Schritte aufzeigt, bei denen tatsächlich „Doppelgleisigkeiten“ bei der Einreichung der Unterlagen durch die an den Ausschreibungen von Bau-, aber auch von Dienstleistungs- und Lieferaufträgen beteiligten Akteure vorliegen.*

gez. Landtagsabgeordneter
Diego Nicolini

tomeno quelle di competenza provinciale);

- 3 *a valutare la realizzazione di uno studio che evidenzi tutti i passaggi in cui concretamente avviene una "duplicazione documentale" da parte di tutti gli stakeholders coinvolti negli appalti di lavori, ma anche di servizi e forniture.*

f.to consigliere provinciale
Diego Nicolini