

# Management locale

ISSN 2420-7845

Rivista di amministrazione, finanza e controllo



## L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Elementi specifici per appalti e società partecipate

La contabilizzazione  
dell'anticipazione di  
liquidità

La trasformazione del rapporto  
di lavoro da part time a tempo  
pieno: i limiti del comma 424 e  
le recenti pronunce della corte  
dei conti

Centrali di Committenza: il  
modello europeo e le fatiche di  
Sisifo

## IN QUESTO NUMERO

- 5 **“L’aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione: elementi specifici per appalti e società partecipate.”** di Alberto Barbiero e Francesco Ferrari
- 14 **“L’ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione”** di Santo Fabiano
- 21 **“Un libro dei sogni”** di Luigi Oliveri
- 33 **“Centrali di Committenza: il modello europeo e le fatiche di Sisifo”** di Vito Rizzo
- 37 **“Le clausole limitative della responsabilità della stazione appaltante e le responsabilità conseguenti”** di Alberto Bignone
- 41 **“La nuova previsione della potestà sanzionatoria in tema di violazione della legge anticorruzione”** di Tiziano Tessaro
- 44 **“L’affermazione del principio di trasparenza nella Pubblica Amministrazione.”** di Rosario Scalia
- 69 **“CAMPIONATURA: non è elemento dell’offerta e quindi non deve essere aperta in seduta pubblica - Consiglio Stato, III, 8/9/2015 n. 4191”** di Andrea Stefanelli
- 85 **“Le novità in tema di interpello per i tributi locali”** di Lucio Catania
- 93 **“Pagamenti Elettronici – Adesione al Nodo dei Pagamenti - Sistema Pubblico di Connettività OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ OPERATIVE – prima parte”** di Marco Lo Franco
- 110 **“La contabilizzazione dell’anticipazione di liquidità”** di Eugenio Piscino
- 116 **“La trasformazione del rapporto di lavoro da part time a tempo pieno: i limiti del comma 424 e le recenti pronunce della corte dei conti.”** di Liliana Cirillo
- 123 **“La trasparenza in materia urbanistica”** di Paola Dello Iacono

## RUBRICHE



**“Processo tributario  
Sentenze esecutive”**  
a cura di Sergio Trovato



**“Il soccorso istruttorio: Soccorso  
istruttorio e tassatività delle cause  
di esclusione  
(seconda parte)”**  
a cura di Stefano Usai



**“Dalla vecchia programmazione al  
DUP”**  
a cura di  
Paolo Longoni e Rosario Poliso

## Hanno collaborato a questo numero

### **Eugenio Piscino**

esperto di finanza locale e fiscalità locale, dirigente di enti locali, Presidente dell'A.S.F.E.L.  
email: eugenio@piscino.it

### **Alberto Barbiero**

consulente amministrativo gestionale di Enti Locali e soggetti gestori di servizi pubblici, formatore, collaboratore de "Il Sole 24 Ore"  
email: albertobarbiero@albertobarbiero.net

### **Alberto Bignone**

segretario generale, specialista in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione  
email: albertobignone@gmail.com

### **Luciano Catania**

segretario generale, componente di nuclei di valutazione  
email: luciano.catania@tiscali.it

### **Liliana Cirillo**

funzionario di enti locali, esperto in gestione del personale, cirilloliliana@gmail.com

### **Paola Dello Iacono**

tirocinante Corso Coa V

### **Santo Fabiano**

docente all'Università Roma Tre di Diritto degli enti locali  
email: santofabiano@me.com

### **Marco Lo Franco**

Funzionario Ragioneria Generale Città metropolitana di Roma Capitale  
email: marco.lofranco@inwind.it

### **Paolo Longoni**

commercialista, esperto di contabilità pubblica e di servizi pubblici locali  
email: paolo.longoni@gmail.com

### **Luigi Oliveri**

dirigente di enti locali, esperto e autore di numerose pubblicazioni  
email: oliveri.luigi@gmail.com

### **Vito Rizzo**

amministrativista, esperto di contrattualistica pubblica e di diritto europeo degli appalti  
email: vrizzo@asmel.eu

### **Rosario Scalia**

Presidente della Sezione regionale di controllo della Basilicata della Corte dei conti

### **Andrea Stefanelli**

esperto di appalti e contratti

### **Tiziano Tessaro**

magistrato della Corte dei conti, Sezione regionale Veneto

### **Sergio Trovato**

pubblicista, consulente di Italia Oggi, esperto per 15 anni de Il Sole 24 Ore, consulente Anci  
email: sertrova@tin.it

### **Stefano Usai**

vice segretario, responsabile gestione risorse  
email: usays@tiscali.it

## Il comitato scientifico

### **Antonini Luca**

Avvocato

Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Padova - Presidente della Copaff

### **Barbiero Alberto**

Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

### **Bellesia Mauro**

Dirigente Enti Locali, Docente di corsi

### **Buscema Angelo**

Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite di controllo

### **Cascone Gennaro**

Dirigente enti locali, Docente di corsi

### **Caterini Enrico**

Professore ordinario di Diritto Privato presso l'Università della Calabria

### **D'Aristotle Ebron**

Professore a contratto di Economia delle aziende ed amministrazioni pubbliche Università G D'Annunzio Chieti Pescara

### **Fabiano Santo**

Docente universitario e formatore

### **Fissi Silvia**

Assegnista di ricerca e docente a contratto di Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Firenze

### **Giordano Biagio**

Mef - Ragioneria Generale dello Stato - Dirigente Ispettorato Generale di Finanza- Servizi ispettivi di finanza pubblica-Settore IV

### **Gori Elena**

Ricercatore di Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Firenze

### **Graffeo Maurizio**

Presidente della Sezione Regionale di controllo della Corte Conti - Sicilia

### **Jorio Ettore**

Professore di Diritto Sanitario presso l'Università della Calabria

### **Miele Tommaso**

Magistrato della Corte dei conti - Presidente dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti

### **Occhiena Massimo**

Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università Bocconi

### **Piperata Giuseppe**

Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia

### **Piscino Eugenio**

Dirigente enti locali, esperto di finanza e fiscalità locale

### **Pizziconi Giampiero**

Magistrato della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo del Veneto

### **Sorci Antonio**

Assistant professor di Economia Aziendale presso l'Università Kore di Enna

### **Tessaro Tiziano**

Magistrato della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo del Veneto

# CAMPIONATURA: non è elemento dell'offerta e quindi non deve essere aperta in seduta pubblica - Consiglio Stato, III, 8/9/2015 n. 4191

di Andrea Stefanelli



Negli appalti pubblici e, in particolare, nelle procedure per l'affidamento di forniture di beni, la campionatura è un elemento tanto ricorrente quanto "sconosciuto", nel senso che non se ne è mai appieno compresa la funzione e, di conseguenza, il suo effettivo rilievo ai fini partecipativi.

L'art. 42, comma 1 lett. l), del D.lgs. n. 163/2006 prevede infatti la "produzione di campioni" a dimostrazione della capacità tecnica e professionale di un concorrente ma, contemporaneamente, dispone anche la possibilità del deposito di una "descrizione o fotografie dei beni", ovvero delle cd. 'schede tecniche' che, di fatto, rappresentano da sempre il vero e proprio 'contenuto' dell'offerta tecnica, relegando quindi la produzione dei campioni ad una episodica eventualità.

La campionatura ha dunque assunto un ruolo di mera conferma del contenuto delle schede tecniche (Consiglio di Stato, V°, 5/12/2012, n. 6227), oppure di dimostrazione della serietà e congruità delle proposte di gara (T.A.R. Veneto, I°, 24/9/2013, n. 1132) ma talvolta, in relazione a particolari tipologie d'apparecchiature oggetto di gara, al contrario la campionatura è assurta al ruolo di offerta vera e propria,

---

## CAMPIONATURA: non è elemento dell'offerta e quindi non deve essere aperta in seduta pubblica

tanto che il mancato superamento della ‘prova pratica’ ha portato al rigetto dell’offerta medesima (Consiglio di Stato, VI°, 26/6/2013 n. 3516).

È proprio partendo da questo presupposto (di elemento “essenziale”) che nella gara in questione, avente ad oggetto il noleggio e lavaggio di biancheria piana ospedaliera, la mancata “apertura” della campionatura in seduta pubblica è stata ritenuta una violazione dei principi di pubblicità, per cui il TAR Milano ha disposto l’annullamento dell’intervenuta aggiudicazione.

Il Consiglio di Stato tuttavia è giunto a conclusioni diametralmente opposte in quanto, proprio partendo dal dato normativo (art. 42, comma 1, lett. I), ha ritenuto che la funzione della campionatura non è quella di rappresentare (o integrare) l’offerta tecnica quanto piuttosto quella di comprovare l’effettiva idoneità dei concorrenti a soddisfare le esigenze della P.A. appaltante; il campione quindi non è un elemento costitutivo ma solo dimostrativo delle proposte di gara, in quanto *“consente all’Amministrazione di saggiare e di toccare con mano, se così può dirsi, la bontà tecnica del prodotto offerto”*.

Da ciò ne consegue che, non essendo un elemento dell’offerta, la campionatura non dev’essere aperta in seduta pubblica, per cui la sentenza del TAR Milano dev’essere riformata.

L’importanza di questa pronuncia risiede nel fatto che, pur affrontando il problema del “valore” della campionatura (come si dice) “de relato” - in quanto la questione sollevata in giudizio era relativa alla mancanza di pubblicità della seduta di gara in cui erano stati aperti i campioni - coglie tuttavia l’occasione per precisare, con estrema chiarezza, il significato della campionatura presentata in gara.

Partendo infatti dalla nota posizione dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato circa l’obbligo d’apertura in seduta pubblica anche delle offerte tecniche, nonché considerato che nel caso in questione i campioni fossero invece stati aperti in seduta privata, una società aveva ricorso per annullare l’intera procedura al TAR Milano, che le aveva dato ragione.

Il Consiglio di Stato, invece, ha ribaltato la prospettazione in quanto ritenuto che la funzione della campionatura non sia quella di rappresentare (o integrare) l’offerta tecnica quanto piuttosto di comprovare l’effettiva capacità dei concorrenti a soddisfare le reali esigenze della P.A. appaltante.

Il campione, quindi, non è un elemento costitutivo ma solo dimostrativo delle proposte di gara, poiché *“consente all’Amministrazione di saggiare e di toccare con mano, se così può dirsi, la bontà tecnica del prodotto offerto”*.

In altri termini, per come sono strutturate le gare di forniture in Italia, l’offerta tecnica è e rimane esclusivamente ‘documentale’ ed i campioni, quando vengono richiesti, non possono mai far parte integrante della proposta di gara, non risultando quindi necessario che vengano esaminati in seduta pubblica. Onestamente nutro qualche perplessità circa questa interpretazione in quanto, secondo il tenore letterale dell’art. 42, lett I) Codice appalti, la campionatura è

**CAMPIONATURA: non è elemento dell'offerta e quindi non deve essere aperta in seduta pubblica**

definita - al pari delle schede tecniche - un mezzo per la dimostrazione della capacità tecnica dei concorrenti, l'una alternativa alle altre (ma non sussidiaria), per cui quando la stazione appaltante decide di chiedere in gara la produzione di campioni, in tal caso allora la campionatura deve assurgere al medesimo valore delle schede tecniche (non quindi un elemento "ab probationem", ma "ab substantiam"). Quel che è certo è che la P.A. non possa richiedere in gara sia la produzione delle schede tecniche che dei campioni, in quanto ciò rappresenta, nel migliore dei casi, una duplicazione ovvero, nella stragrande maggioranza delle procedure, una palese complicazione (quando la campionatura non corrisponde esattamente alle schede tecniche depositate).

La conclusione che può dunque trarsi da questa pronuncia è che nelle procedure di gara l'offerta è e resta essenzialmente documentale e che pertanto qualsiasi "incidente" dovesse eventualmente riguardare la campionatura (come nel caso in cui risultasse incompleta, oppure difforme alle schede tecniche depositate dal concorrente), tutto ciò non può mai comportare l'esclusione ma solo motivare il soccorso istruttorio al concorrente, trattandosi (come detto) la campionatura di un elemento "non essenziale" delle offerte.