

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.” <i>di Alberto Barbiero e Francesco Ferrari</i>
14	“L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione” <i>di Santo Fabiano</i>
21	“Un libro dei sogni” <i>di Luigi Oliveri</i>
33	“Centrali di Committenza: il modello europeo e le fatiche di Sisifo” <i>di Vito Rizzo</i>
37	“Le clausole limitative della responsabilità della stazione appaltante e le responsabilità conseguenti” <i>di Alberto Bignone</i>
41	“La nuova previsione della potestà sanzionatoria in tema di violazione della legge anticorruzione” <i>di Tiziano Tessaro</i>
44	“L'affermazione del principio di trasparenza nella Pubblica Amministrazione.” <i>di Rosario Scalia</i>
69	“CAMPIONATURA: non è elemento dell'offerta e quindi non deve essere aperta in seduta pubblica - Consiglio Stato, III, 8/9/2015 n. 4191” <i>di Andrea Stefanelli</i>
85	“Le novità in tema di interpello per i tributi locali” <i>di Lucio Catania</i>
93	“Pagamenti Elettronici – Adesione al Nodo dei Pagamenti - Sistema Pubblico di Connettività OPPORTUNITA' E CRITICITA' OPERATIVE – prima parte” <i>di Marco Lo Franco</i>
110	“La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità” <i>di Eugenio Piscino</i>
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.” <i>di Liliana Cirillo</i>
123	“La trasparenza in materia urbanistica” <i>di Paola Dello Iacono</i>

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'Aristotile 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 luav 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. I), 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 assunta 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.