

**NORMATIVA SULL'EVIDENZA PUBBLICA E  
SULL'ANTICORRUZIONE:  
PROSPETTIVE A CONFRONTO**

Il rispetto dell'imparzialità, la ricerca dell'economicità delle prestazioni e la selezione del miglior contraente ispirano da sempre la normativa sull'evidenza pubblica, determinandone i contenuti. La necessità di disciplinare la spesa pubblica e di rendere efficace e trasparente il procedimento di aggiudicazione dei contratti conclusi dalle amministrazioni ha comportato il sorgere di un quadro normativo composto da procedure sempre più dettagliate. All'origine, l'intenzione del legislatore era principalmente consentire una compiuta organizzazione dell'attività degli organismi statali oltre ad un razionale utilizzo del denaro pubblico, beneficiando dei risparmi ottenuti grazie al confronto tra diverse offerte.

Di conseguenza, la normativa sull'evidenza pubblica<sup>1</sup> si concentrava sulle regole di contabilità dello Stato e degli enti pubblici, interessandosi dei modi di gestione del patrimonio disponibile ed indisponibile e dei beni demaniali<sup>2</sup> e venivano introdotti diversi sistemi di controllo, anche preventivo, di competenza del Consiglio di Stato come organo consultivo. Il che è coerente con il significato tradizionale della buona amministrazione, intesa allora come riferimento concettuale per declinare i canoni della funzione amministrativa più che per attribuire diritti ai singoli, che potessero far sorgere contenziosi.

---

<sup>1</sup> Va ricordato che la legge di contabilità di Stato del 1923 e i relativi regolamenti (regio decreto n. 2440 del 1923 e regio decreto n. 827 del 1924) sono stati adottati prima dell'entrata in vigore della Costituzione italiana, dunque non sono una conseguenza imposta dall'art. 97, ma hanno rappresentato una scelta libera del legislatore volta ad individuare un *modus operandi* che proteggesse le casse dello Stato, ordinando contemporaneamente la disciplina dei beni mobili ed immobili di pertinenza pubblica. La regola generale, per quanto riguarda l'aggiudicazione di contratti pubblici, è espressa sinteticamente all'art. 3 del R.D. n. 2440 del 1923, che nella versione vigente al momento della pubblicazione non distingueva tra contratti attivi e contratti passivi, prevedendo che in entrambi i casi si dovesse far precedere la stipula del contratto da un pubblico incanto e, solo nei casi ammessi dal regolamento, si potesse ricorrere alla licitazione privata. La formulazione era la seguente: "Tutti i contratti dai quali derivi una entrata od una spesa per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, a meno che, per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinarsi nel regolamento, l'amministrazione non ritenga preferibile la privata licitazione. Sono escluse dal fare offerte per tutti i contratti le persone o ditte che nell'eseguire altra impresa si siano rese colpevoli di negligenza o malafede. L'esclusione è dichiarata con atto insindacabile della competente amministrazione centrale, la quale ne dà comunicazione alle altre amministrazioni."

<sup>2</sup> Studiando le norme contenute nei regolamenti di contabilità di Stato, si incontrano previsioni essenziali di un archetipo ancora attuale di evidenza pubblica. Per esempio, l'esclusione dalla procedura di gara dei concorrenti che si siano resi colpevoli di negligenza o malafede si ritrovava allora nell'art. 3 del R.D. 2440/1923 e si ritrova oggi, naturalmente con una formulazione più precisa, nell'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006; la trattativa privata anche era prevista, per speciali ed eccezionali circostanze, che dovevano risultare nel decreto di approvazione del contratto (art. 6 art. 3 R.D. 2440/1923), dimostrando che esigenze di deroga al modello generale di gara sono presenti sin dagli esordi.

Il diritto europeo<sup>3</sup>, invece, è intervenuto sulla materia dei contratti pubblici ottemperando alla propria missione di rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di un mercato unico tra gli Stati membri. Di conseguenza, le direttive sugli appalti pubblici hanno vincolato l'ordinamento nazionale a dotarsi di un sistema di norme idoneo a proteggere la tutela della concorrenza, la *par condicio* e la non discriminazione tra gli operatori economici, sì da evitare eventuali favoritismi, da parte delle stazioni appaltanti, a discapito delle *chances* di aggiudicazione da parte di soggetti stranieri<sup>4</sup>. Per la verità, tra i considerando delle nuove direttive sui contratti pubblici<sup>5</sup>, contestualizzando l'iniziativa del legislatore europeo nella strategia dell'Europa 2020, la necessità di “*accrescere l'efficienza della spesa pubblica*” è indicata come uno degli obiettivi perseguiti. Si può così osservare che le due prospettive enunciate (quella dell'evidenza pubblica intesa come insieme di norme al servizio dell'organizzazione amministrativa e quella dell'evidenza pubblica come meccanismo di tutela del mercato) vengono oggi a ricomporsi in una più complessa interazione, riconosciuta anche dal diritto europeo. L'inciso attribuisce rilevanza, nella dimensione europea, non solo all'interesse del mercato e, quindi, delle imprese, ma anche a quello delle stazioni appaltanti a seguire procedure che possano garantire il miglior rapporto tra risparmio della spesa e risultato atteso. Va notato che il richiamo al principio di *efficienza*, e non a quello di economicità, si combina difatti, nelle disposizioni della direttiva, con la possibilità che gli Stati membri prevedano di limitare il criterio di aggiudicazione basato sul solo prezzo o sul costo<sup>6</sup> a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a

---

<sup>3</sup> Non solo la normativa europea ma anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

<sup>4</sup> Per un'analisi degli obiettivi della direttiva in chiave critica si veda: S. ARROWSMITH, *The Law of Public and Utilities Procurement*, Vol I, Sweet & Maxwell, 2014, III ed.. Il volume è interessante anche perché evidenzia la differenza di approccio del Regno Unito alle regole del *public procurement* rispetto agli altri Paesi europei. In particolare, il sistema anglosassone valorizza l'esperienza privata, sia favorendo forme flessibili di negoziazione, sia utilizzando meccanismi in uso nell'esperienza dei grandi contratti privati come modelli di confronto esportabili anche nel settore pubblico. Inoltre, la raccolta di *best practice*, una normativa statale stringata e l'adozione di *vademecum* e codici di condotta redatti da autorità governative, assieme a percorsi professionalizzanti particolarmente qualificati per i dipendenti pubblici, fanno del Regno Unito un esempio di modernità.

<sup>5</sup> Considerando 2 della direttiva 24/2014/UE per i settori ordinati e considerando 4 delle direttive 23 e 25 per le concessioni e per i settori speciali.

<sup>6</sup> Non è corretto, di contro, ritenere che, come talvolta si è detto, il legislatore europeo abbia generalizzato il criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, intendendo con quest'ultimo termine riferirsi alle gare in cui oggetto della valutazione siano anche elementi qualitativi. Infatti, l'art. 67 della direttiva 24/2014/UE utilizza la nomenclatura di *offerta economicamente più vantaggiosa* ricomprendendovi sia le gare basate solo sull'elemento del prezzo o del costo, sia quelle che raffrontino il rapporto qualità/prezzo. La formulazione è la seguente: “L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione ...”.

determinati tipi di appalto, privilegiando, di conseguenza, il criterio di aggiudicazione che combini qualità e prezzo<sup>7</sup>.

Questa attenzione nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici e dell'agilità della loro azione emerge poi più specificamente in singole disposizioni delle direttive, come quelle relative al sistema dei controlli, che prevedono, nelle procedure aperte, la possibilità di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza dei requisiti di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione<sup>8</sup>, e quelle che si riferiscono al dialogo competitivo (reso ancora più flessibile e trasparente) e ai partenariati per l'innovazione, ammettendo la negoziazione con gli offerenti, sul presupposto che una certa flessibilità possa anche favorire gli scambi transfrontalieri<sup>9</sup>.

In fase di implementazione delle nuove direttive europee, a maggior ragione visto il divieto di *goldplating* indicato come criterio direttivo dal Disegno di legge n. 1678/2014, sarà necessario quindi dare riscontro sia alla tutela del mercato e della concorrenza sia alla necessità che l'amministrazione possa esprimere discrezionalmente il proprio potere in merito alla scelta della procedura e delle modalità di confronto competitivo ritenuti migliori, alla luce delle considerazioni specifiche del caso concreto, accrescendo così pure l'*efficienza della spesa*.

Già da questi cenni emerge l'assonanza di obiettivi tra la nuova normativa sull'evidenza pubblica e la normativa anticorruzione, specialmente con finalità di tutela preventiva, per esempio riscontrabile nelle disposizioni volte ad evitare il conflitto di interessi<sup>10</sup>.

Le misure anticorruzione, fungendo da deterrente alla commissione di reati, realizzano certo anche le finalità delle procedure di evidenza pubblica<sup>11</sup> in quanto proteggono la sana competizione tra gli operatori economici, che potrebbe essere distorta da diversi

---

<sup>7</sup> Cfr. considerando 89 e ss. e art. 67 della direttiva 24/2014/UE.

<sup>8</sup> Cfr. art. 56 comma 2 della direttiva 24/2014/UE.

<sup>9</sup> Considerando 42 della direttiva 24/2014/UE: "è indispensabile che le amministrazioni aggiudicatrici dispongano di maggiore flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che prevede la negoziazione. È probabile che un più ampio ricorso a tali procedure incrementi anche gli scambi transfrontalieri, in quanto la valutazione ha dimostrato che gli appalti aggiudicati con procedura negoziata con previa pubblicazione hanno una percentuale di successo particolarmente elevata di offerte transfrontaliere."

<sup>10</sup> Che impediscono, da un lato, di infrangere il principio della *par condicio* tra i concorrenti e, dall'altro, prevengono la commissione di reati di stampo corruttivo. Cfr. considerando 16 e art. 24 della direttiva 24/2014/UE. Le disposizioni europee per combattere il conflitto di interessi, per esempio, sono state semplicemente ricopiate nell'implementazione del Regno Unito, che ha scelto di ridurre al minimo gli interventi di trasposizione in sede legislativa, riservando, come d'abitudine, a specifiche *guidance* del Governo istruzioni operative per le stazioni appaltanti. Per un primo commento: P. HENTY, *Implementation of the EU Public Procurement Directives in the UK: the Public Contracts Regulations 2015*, in *Public Procurement Law Review*, 2015, 3, NA 74-80.

<sup>11</sup> E questo vale, in linea generale, per tutti gli Stati membri. La necessità di prevenire la corruzione, per esempio, è indicata tra gli obiettivi dell'evidenza pubblica in studi dedicati al sistema anglosassone, assieme alla necessità di offrire parità di trattamento alle imprese e di migliorare l'efficienza della spesa pubblica: W. FELDMAN, *Government Contracting Awards, Negotiation & Sealed Bidding*, West, 2010; O. DEKEL, *The Legal Theory of Competitive Bidding for Government Contracts*, in *Public Contract Law Review*, 2008, 237;

fenomeni criminali, non necessariamente legati ai rapporti irregolari con la stazione appaltante<sup>12</sup>. Pertanto esse si intrecciano con la normativa sull'evidenza pubblica, influenzandone le regole. Esiste un'interazione virtuosa, ad esempio, tra previsioni anticorruzione e disposizioni a protezione della parità di trattamento<sup>13</sup>.

L'impatto delle norme penali repressive è più pervasivo ancora: quando un reato viene commesso ed è accertato in relazione ad una procedura di evidenza pubblica, la Cassazione qualifica il contratto eventualmente concluso come nullo, ritenendo altresì nulla l'aggiudicazione<sup>14</sup>.

D'altra parte, dall'esame delle direttive si intende anche che la legislazione europea, a cui la normativa nazionale sull'evidenza pubblica dovrà conformarsi, presuppone una visione che considera il settore dei contratti pubblici per le sue potenzialità positive di sviluppo dell'economia, quindi nella sua dimensione non patologica, costruendo il proprio impianto normativo di conseguenza.

La normativa anticorruzione<sup>15</sup>, invece, non può che assumere a proprio fondamento potenziali anomalie che rischiano di interferire con l'assegnazione dei contratti

---

<sup>12</sup> Chi si è occupato di lotta alla criminalità organizzata ha infatti riscontrato che gli imprenditori affiliati ai clan criminali possono scardinare la concorrenza, in quanto gestiscono le attività economiche con metodi diversi da quelli del libero mercato, non avendo problemi di debiti, contrasti coi fornitori o vertenze sindacali con i propri dipendenti. La riflessione sul punto è contenuta, per esempio, in un contributo di R. CANTONE, *Operazione Penelope*, Milano, 2012, spec. 49.

<sup>13</sup> Sul tema C. ESTEVEN DE QUESADA, *Competition and transparency in public procurement markets*, in *Public Procurement Law Review*, 2014, 229 ss..

<sup>14</sup> Così, Cass., Sez. III, 16 febbraio 2010, n. 3672: "Va infatti ribadito che l'elusione delle garanzie di sistema a presidio dell'interesse pubblico (nella specie aggiudicazione dell'appalto a licitazione privata) prescritte dalla legge per l'individuazione del contraente privato più affidabile e più tecnicamente organizzato per l'espletamento dei lavori, comporta la nullità del contratto per contrasto con le relative norme inderogabili (L. n. 14 del 1973, L. n. 584 del 1977, L. n. 741 del 1981, L. n. 687 del 1984). Se poi la violazione di dette norme è stata altresì preordinata alla conclusione di un contratto le cui reciproche prestazioni sono illecite e la cui condotta è assolutamente vietata alle parti e penalmente sanzionata nell'interesse pubblico generale — che nel reato di corruzione è il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione — la nullità per contrasto con norme imperative sussiste anche sotto tale ulteriore profilo, e deve esser dichiarata onde impedire che dalla commissione del reato derivino ulteriori conseguenze". Nello stesso senso Cass., Sez. I, 5 maggio 2008, n. 11031; entrambe citate da F. GOISIS, *Principi in tema di evidenza pubblica e divieto di rinegoziazione successiva del contratto: conseguenze della loro violazione sulla sfera pubblicistica e privatistica, autotutela e riparto di giurisdizione*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2001, 815 ss.. Il tema è ripreso, in relazione alle disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 da R. CAVALLO PERIN – G. M. RACCA, *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 2013, 583 ss., spec. par. 3. Sul punto ancora G. M. RACCA, *La prevenzione ed il contrasto della corruzione nei contratti pubblici*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO, Torino, 2013, 125 ss.

<sup>15</sup> Con l'intenzione, appunto, di ridurre, prevenendoli, fenomeni corruttivi nei rapporti con le amministrazioni pubbliche, il legislatore, a partire dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, ha dettato nuove previsioni impattanti su vari ambiti, dal diritto penale al diritto amministrativo. La legge n. 190/2012 ha riformato alcuni dei reati contro la Pubblica Amministrazione di cui al Libro secondo, titolo secondo, del codice penale (artt. 314-360), inasprendo il quadro sanzionatorio. Sempre la legge n. 190/2012 ha, per esempio, introdotto misure di diritto amministrativo ispirate a modelli di *risk management*, fra cui rileva l'obbligo, imposto alle amministrazioni centrali, agli enti territoriali e ai soggetti di diritto pubblico e

pubblici<sup>16</sup>. Il concetto di prevenzione, del resto, implica la consapevolezza dell'esistenza di un male da cui occorra proteggersi. In questo senso, ha una radice negativa e prudenziale.

La battaglia contro la corruzione si ricollega al costo della criminalità<sup>17</sup> per le casse pubbliche e, di riflesso, per la società civile e, in questo senso, è oggetto di una politica di contenimento a livello globale<sup>18</sup>.

---

privato sottoposti al controllo di questi, di adottare un Piano triennale di prevenzione della corruzione e di nominare, al proprio interno, un Responsabile per la prevenzione della corruzione.

<sup>16</sup> Per una visione comparata del fenomeno della corruzione negli appalti pubblici cfr. S. WILLIAMS-ELEGBE, *Fighting Corruption in Public Procurement. A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*, Sweet & Maxwell, 2015.

<sup>17</sup> Quantificato, per quanto attiene l'economia dell'Unione Europea, in 120 miliardi di euro annui cfr. Commissione Europea, COM 2011/308, Consultabile al seguente link: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0308\\_/com\\_com\(2011\)0308\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0308_/com_com(2011)0308_it.pdf).

<sup>18</sup> Hanno prodotto documenti sul tema l'ONU, l'OCSE, il G-20, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, il *Group of States against corruption* (istituito in seno al Consiglio d'Europa) e organizzazioni non governative quali *Transparency International*. In particolare, è risultato interessante lo studio dei seguenti documenti e contributi: Cfr. 2015-16 G-20 *Anti-Corruption Implementation Plan*, consultabile al sito internet: [https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/g20\\_acwg\\_2015-16\\_anti-corruption\\_implementation\\_plan\\_australia\\_2014.pdf](https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/g20_acwg_2015-16_anti-corruption_implementation_plan_australia_2014.pdf); Cfr. J. HUTHER, A. SHAHA, *Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, 2000, consultabile al seguente link: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/AntiCorruptionPoliciesandPrograms.pdf>

Cfr. altresì OECD, UNODC, World Bank, *Anti-corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*, 2013, un manuale operativo contenente le regole di comportamento di contrasto alla corruzione in società private, consultabile al seguente link:

<https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>

Merita di essere menzionato, inoltre, per la completezza dello studio, lo *IEG-World Bank Working Paper* 2008/7, O. FJELDSTAD, J. ISAKSEN, *ANTI-CORRUPTION REFORMS: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support*, 2008, consultabile al sito: <http://www.cmi.no/publications/file/3134-anti-corruption-reforms-challenges.pdf>.

Va ricordato anche che i Paesi membri dell'ONU hanno stipulato una convenzione contro la corruzione, in occasione della conferenza tenutasi a Merida, in Messico, dal 9 all'11 dicembre 2003. Detta Convenzione, adottata dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dal legislatore italiano con la legge 3 agosto 2009 n. 116, raccomanda ai Paesi firmatari l'adozione di misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato, fra cui l'istituzione di una Autorità nazionale preposta alla lotta alla corruzione, la promozione di codici di condotta, l'adozione di politiche di trasparenza e il coinvolgimento della società civile, attraverso un'azione di sensibilizzazione condotta dagli enti territoriali minori. Raccomandazione raccolta in Italia principalmente con l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Inoltre, la cooperazione fra Stati nella lotta alla corruzione internazionale è stata fortemente favorita dalla stipulazione della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri del 17 settembre 1997 (ratificata in Italia con legge 29 settembre 2000, n. 300), nonché dalle due Convenzioni in materia penale e civile firmate a Strasburgo il 27 gennaio 1999 (ratificate con leggi 28 giugno 2002, n. 110 e 112), che hanno fornito una nuova e più comprensiva disciplina delle fattispecie di reato di tipo corruttivo, quali la corruzione attiva e passiva nel settore privato, il traffico di influenze illecite e i reati contabili.

Tuttavia, si tratta di un complesso di norme fortemente caratterizzate dalla loro specialità e spesso incrementate proprio quando ci si trovi in un contesto sociale allarmante dal punto di vista delle condotte penalmente rilevanti.

C'è quindi diversità, in linea generale e salvo specifiche coincidenze, tra i presupposti e le finalità della normativa sull'evidenza pubblica e quelli della normativa volta alla prevenzione e alla repressione delle condotte criminali. Si possono ipotizzare persino situazioni in cui massimizzando uno dei due approcci si contraddirebbe l'altro.

Per esempio, una gara in cui si indichi come criterio per la selezione del contraente l'estrazione a sorte dell'aggiudicatario, ponendo a base di gara un valore non ribassabile che sia ritenuto congruo dalla stazione appaltante, potrebbe soddisfare al meglio le esigenze di prevenzione della corruzione, ma comporterebbe la rinuncia a migliorare il prezzo del contratto e dunque non sarebbe la soluzione ottimale dal punto di vista dell'obiettivo di risparmio della spesa pubblica, oltre a penalizzare le qualità soggettive dei concorrenti.

Di conseguenza, le regole delle procedure ad evidenza pubblica e i sistemi anticorruzione non possono essere considerati, dal legislatore e dalle amministrazioni pubbliche, come un inscindibile tutt'uno interamente sovrapponibile ed interscambiabile.

Se così fosse, si commetterebbe poi un ulteriore errore, dal punto di vista giuridico, nell'interpretare la fase discendente (dal diritto europeo al diritto interno) delle regole e dei principi sui contratti pubblici, che in fase di implementazione devono essere rispettati per *ratio* e contenuti.

Generalizzare misure protettive che restringano la discrezionalità<sup>19</sup> delle amministrazioni, fino in alcuni casi ad eliminarla, in un'ottica di prevenzione penale generalizzata ed in chiave precauzionale, implicherebbe, infine, spogliare gli enti pubblici del loro compito istituzionale e, nello specifico, della missione ad essi attribuita dall'ordinamento di attuare la legge individuando, in quanto inseriti più o meno direttamente nel circuito politico/democratico, la regola specifica del caso concreto, loro onere e responsabilità.

SARA VALAGUZZA

---

<sup>19</sup> Anche se, è ovvio, va tenuto presente che là dove è ammessa la discrezionalità (per esempio sul se escludere o ammettere un candidato la cui offerta sia viziata da un errore formale) aumenta la possibilità di trattamenti disomogenei nei confronti di diversi operatori economici. Per questo, ad esempio, una maggiore linearità degli orientamenti giurisprudenziali, anche valorizzando l'art. 74 del codice del processo amministrativo che richiama i precedenti conformi, gioverebbe.

\*\*\*

**ABSTRACT:** La normativa sull'evidenza pubblica ha lo scopo di consentire la scelta del miglior contraente, nel rispetto dei principi di imparzialità, economicità ed efficienza. Essa si incontra con la normativa anticorruzione ma non può essere da quest'ultima sostituita, stante l'eterogeneità dei fini della seconda rispetto alla prima. L'implementazione delle direttive europee 23, 24 e 25 del 2014 deve avvenire attuando i principi indicati nei *considerando*, tra i quali rientra l'efficienza della spesa pubblica. L'insieme di regole dettate per la lotta alla corruzione coinvolge diversi ambiti dell'ordinamento e, per quanto riguarda le procedure di gara, introduce parametri sempre più precisi e rigidi rispetto agli obiettivi di imparzialità e di *par condicio*. Questo deve avvenire senza eliminare il potere discrezionale delle stazioni appaltanti, che giustifica il loro ruolo istituzionale, e nella consapevolezza che le esigenze di prevenzione della corruzione, là dove portassero a preferire soluzioni che sacrificino l'efficienza della spesa pubblica o l'individuazione del miglior contraente, non dovrebbero essere estremizzate nel momento in cui si definisce la disciplina generale delle procedure di evidenza pubblica.