



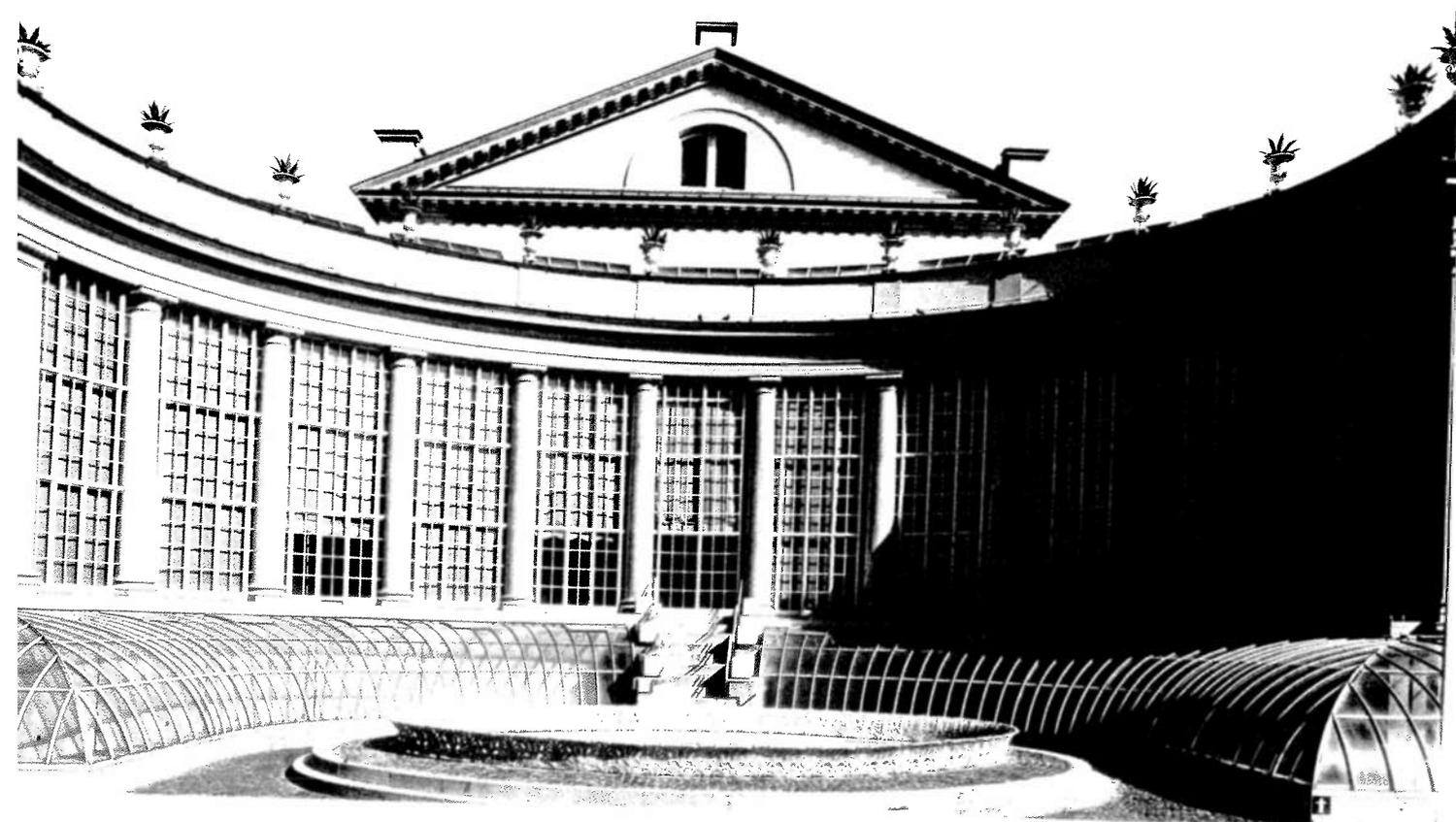
SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE
CONSTRUTTORI EDILI

ATTI DELL'INCONTRO

CORRUZIONE E CULTURA DELLA LEGALITÀ

29 ottobre 2014
Roma, Teatro di Villa Torlonia



Indice degli Autori

Mario Antinucci, Avvocato in Roma, Docente di Procedura penale presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università Sapienza, Curatore del Volume

Paolo Buzzetti, Ingegnere in Roma, Presidente dell'ANCE, Associazione Nazionale dei Costruttori Edili

Raffaele Cantone, Magistrato, Presidente dell'Autorità Nazionale Anticontraffazione

Marco D'Alberti, Avvocato in Roma, Prof. Ordinario di Diritto amministrativo dell'Università Sapienza di Roma.

Angelo Lalli, Avvocato in Roma, Prof. Associato di Diritto amministrativo dell'Università Sapienza di Roma

Salvatore Nottola, Magistrato, Procuratore Generale della Corte dei conti

Pierluigi Piselli, Avvocato in Roma, Partner dello Studio Associato Cancrini-Piselli in Roma, Curatore del Volume

Giorgio Santacroce, Magistrato, Primo Presidente della Corte di Cassazione

Paola Severino, Avvocato in Roma, Prof. Ordinario di Diritto penale dell'Università LUISS di Roma

Giorgio Spangher, Prof. Ordinario di Procedura penale dell'Università Sapienza di Roma

Pierluigi Piselli

Parlare di corruzione nella contrattualistica pubblica ed in particolare nell'appalto di opere è sicuramente compito molto delicato.

Basta leggere le cronache d'attualità per vedere gli ampi spazi riservati al fenomeno.

La spendita di danaro pubblico è sempre al centro di relevantissimi interessi, anche malavitosi.

La corruzione sembra essere diventata quasi un elemento del contratto d'appalto pubblico e la categoria delle imprese di costruzione viene sempre più di frequente additata come la principale fonte della corruzione stessa.

Ciò anche agli occhi del nostro legislatore che modifica compiti e funzioni dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, trasformandola in Autorità Nazionale Anticorruzione.

Di fronte a tale situazione, peraltro, occorre fare chiarezza.

È di tutta evidenza come sia necessario monitorare attentamente il settore della contrattualistica pubblica. Ma deve essere altrettanto chiara l'esigenza, da un lato, di non fermare l'attività della P.A., dall'altro, di semplificare la complessa normativa in materia.

In altre parole, è imprescindibile avere consapevolezza del punto di partenza e del punto di arrivo.

Ma soprattutto occorre avere chiaro il contesto in cui si interviene: siamo in presenza, infatti, di un settore che è il fulcro operativo del Paese, assolutamente importante in un momento di crisi economica congiunturale generale come questa che stiamo vivendo in questi ultimi anni.

Nel caso della corruzione, sotto esame è proprio il punto di partenza. Perché in passato nel nostro Paese si realizzavano formidabili opere ingegneristicamente all'avanguardia con tempi e costi ben determinati ed ora, lo stesso nostro Paese sembra diventato incapace di portare a termine – e addirittura – di intraprendere qualunque opera grande o piccola in tempi decenti e con costi predefiniti?

È sotto gli occhi di tutti l'estrema farroginosità del sistema giuridico-normativo. Contenziosi nelle aule giudiziarie, sia per i ricorsi al Tar e al CdS, sia per le numerose inchieste penali o ancora per i giudizi pendenti innanzi la Corte dei Conti. Allungamento dei tempi; levitazioni dei costi a causa delle varianti; episodi di corruzione diffusi e ad ogni livello.

Il tutto sempre con la costante di un enorme spreco di risorse pubbliche e di pubblico danaro.

Ma se non si tratta di fenomeni isolati, ma di ben più ampie proporzioni, addirittura sistemiche, occorre chiederci quale ne sia la causa.

Non ci si vuole occupare in questa sede delle situazioni sociali, economiche e politiche. Ci si vuole limitare solo alle questioni giuridiche e della normativa sui contratti pubblici.

Riprendendo le parole di un illustre giurista del passato, Massimo Severo Giannini, possiamo dire che: "in materia di disciplina delle opere pubbliche il legislatore italiano ha avuto un solo momento di felicità: fu nel 1865 allorchè fu emanato l'all. F della legge di unificazione amministrativa 20.3.1865, n. 2248. Da lì, la parabola degli interventi adottati con l'intento di colmare le lacune e sciogliere le antinomie si è rilevato sempre più un tentativo mal riuscito, primo fra tutti l'introduzione dell'istituto della revisione dei prezzi nel 1915 che da strumento transitorio è finito per diventare un istituto di applicazione generale".

Questa disamina veniva fatta in un saggio dal titolo "Punti fermi in tema di Opere Pubbliche", saggio con cui oltre 25 anni fa iniziava le proprie pubblicazioni la "Rivista Trimestrale gli Appalti". Sono passati molti anni e, paradossalmente, la situazione lungi dal migliorare è addirittura peggiorata.

Da allora la situazione normativa è diventata sempre più complessa ed articolata al punto da determinare un "dedalo infernale di norme", come Sergio Rizzo ha recentemente definito sul «Corriere della Sera» l'incredibile mole di leggi e regole che caratterizzano il settore.

Una giungla di regole che invece di realizzare controlli più penetranti ed effettivi ha finito spesso per favorire i ritardi nell'esecuzione delle opere, le varianti e i ricorsi, l'incertezza giuridica e la corruzione.

Una ipergiuridicizzazione, molto lontana dai chiari modelli configurati nel 1865 che ben coniugavano le esigenze di semplicità, efficacia ed efficienza.

È chiaro a tutti che, attualmente, il panorama giuridico è caratterizzato da un sistema basato su un eccesso di regole e su una burocrazia elefantica; il tutto con una profonda disabitudine al corretto uso della discrezionalità amministrativa.

La cultura della forma ha preso il sopravvenuto sull'efficacia dei risultati. E l'eccesso di formalismo sta portando alla paralisi.

Ma non solo.

Accanto all'eccesso di formalismo v'è anche da considerare che l'eccesso di regole equivale ad assenza di regole.

A furia di emanare norme sempre più dettagliate e particolareggiate, il nostro Parlamento sta sortendo l'effetto opposto a quello voluto: l'incertezza del diritto.

In questo modo, si sono create le condizioni perché in ogni situazione è possibile sostenere tutto e il contrario di tutto.

Orbene, l'*habitat* naturale della corruzione è nella mancanza di regole; ma la mancanza di regole è, quanto ad effetti, sostanzialmente uguale all'eccesso di norme soprattutto se si tratta di norme non univoche e spesso contraddittorie.

L'eccessivo formalismo, peraltro, ha avuto il sopravvento rispetto a scelte di opportunità e ha praticamente azzerato le scelte discrezionali della P.A. che si trova fisicamente intrappolata nel labirintico suggerirsi di leggi appena descritto.

Basti pensare a due provvedimenti normativi che sono intervenuti in quest'ultimo periodo, nell'agosto di quest'anno, e che determinano sconvolgimenti e grosse preoccupazioni nel momento della gara.

Il primo, l'art. 39 della l. 114/2014, il c.d. "soccorso istruttorio", che prevede la possibilità di sanare con il pagamento di un'ammenda le dichiarazioni rese dai concorrenti formalmente non in linea con le prescrizioni di gara ovvero incomplete fatte in fase di gara e che avrebbero por-

tato, sulla base della pregressa normativa alla esclusione.

Una norma del genere potrebbe addirittura essere vista come un espediente – a vantaggio delle stazioni appaltanti – per autofinanziarsi: si potrebbero scandagliare minuziosamente tutte le dichiarazioni rese dai concorrenti per trovare quelle non conformi al fine di chiedere il pagamento della relativa sanzione.

Il secondo riguarda la tassatività delle cause di esclusione della gara: queste non possono essere stabilite di volta in volta dall'amministrazione ma sono fissate *ex lege*. Le eventuali clausole di esclusione ulteriori e difformi inserite nel bando, vanno considerate nulle. L'Amministrazione, dunque, non potrà escludere il concorrente in forza di clausola di esclusione diversa rispetto a quelle previste dal legislatore.

Così facendo, il dogma del bando di gara come *lex specialis* della gara stessa viene di fatto a cadere. Viene così a mancare l'elemento di certezza delle regole di gara. L'amministrazione redige il bando, inserisce una clausola di esclusione diversa da quelle fissate *ex lege*; poi la ritiene nulla e, quindi, la disapplica. Fa e disfa allo stesso tempo e nella stessa maniera.

Norme di questo genere lasciano sicuramente grossi dubbi e forti perplessità in quanto foriere di incertezza giuridica.

Sono di attualità, sotto il profilo normativo, le nuove direttive comunitarie, in materia di contratti pubblici (2014/23, sulle concessioni; 2014/24 sugli appalti; 2014/25 sui settori speciali) che dovranno essere recepite entro aprile 2016.

Orbene, occorrerà sfruttare l'occasione del loro recepimento per riordinare, semplificare e soprattutto modernizzare il sistema italiano.

E se l'esigenza principale, da tutti invocata, è quella della *semplificazione*, tuttavia occorre temperare le forti pulsioni verso una minuziosa regolamentazione con riduzione al minimo dei margini di discrezionalità nella scelta del contraente e le altrettanto forti spinte verso un nuovo approccio in cui il corretto uso della discrezionalità amministrativa (peraltro a fronte di precisi confini al fine di circoscriverne i rischi di abuso) sia tale da assicurare comportamenti dei pubblici funzionari più efficaci e tali da favorire un'effettiva concorrenza.

Ciò senza neppure trascurare le difficoltà insite in un repentino smantellamento del complesso normativo oggi vigenti.

Peraltro, occorre sottolineare che non è solo una questione di leggi.

Com'è noto, alle tre fonti normative (UE, Stato, Regioni) si aggiunge anche una interpretazione in fase preventiva, in fase applicativa, in fase di tutela giurisdizionale, ed infine in fase di controllo.

Un complesso meccanismo che, a dispetto della sostanza, ha finito per perdere i suoi connotati caratteristici.

Le ragioni dell'attuale disordine normativo e disagio operativo sono, anche e prevalentemente procedurali e organizzative: spesso si confonde l'eguaglianza con l'equità, l'efficienza con l'ingiustizia, i doveri con i diritti. E la rigidità del sistema si perpetua permeandosi di diffidenza, complessità e corporativismo.

A questo punto, allora è necessario individuare la giusta cura, un *farmakon* che non finisca per essere un mero palliativo o addirittura, a lungo andare, un veleno per il sistema, bensì sia idoneo a sanarlo e a rafforzarlo dagli attacchi futuri.

Emerge l'esigenza di una discrezionalità per cui la Pubblica Amministrazione si muova nel mercato in qualità di *buyer*, relazionandosi con gli altri attori, senza le consuete pause istruttorie, affinché possa anche godere di una maggiore intangibilità da parte del Giudice Amministrativo.

In altri termini, occorre una nuova visione più consapevole del rapporto tra legge ed amministrazione tra principio di legalità e canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

La parola d'ordine è dunque *semplificazione*. Reale e non soltanto annunciata. Poche regole chiare ed uniformemente applicate.

Semplificare per tagliare, ridurre, sfrondare una serie di prescrizioni che vanno dal momento della progettazione alla fase della qualificazione fino alla fase di scelta della tipologia di gara affinché sia celebrata, vista la sua sacralità, in maniera assolutamente trasparente.

E qui occorre andare al cuore del problema e, cioè, al momento della *scelta del contraente*, momento critico e focale tanto per il committente quanto per l'appaltatore.

Massimo ribasso, offerta economicamente più vantaggiosa, procedure negoziate o affidamento diretto comportano inevitabilmente modalità operative diverse da parte dei vari operatori (funzionari pubblici e imprese). Si tratta di una serie di atteggiamenti che, consapevolmente o meno, legittimamente o meno, spingono, da una parte, le imprese a fare

di tutto per risultare vincenti e, dall'altra, i pubblici funzionari a ragionare solo in termini di minore spesa e non di massimizzazione dell'interesse pubblico.

Per l'operatore economico è secondario studiare attentamente la gara per formulare un'offerta che esalti le capacità dell'impresa offerente, mentre è fondamentale formulare un'offerta che, indipendentemente da tutto, sia la prima in graduatoria. Tanto vi è la consapevolezza che, nel corso dell'appalto, l'offerta potrà essere ritoccata ed aggiustata, in ogni caso sicuramente modificata.

Ed è proprio questo il punto. Una volta terminata la gara occorre avere la certezza di cosa si deve fare, di cosa si può fare, di cosa è opportuno fare, ed infine – ma prioritariamente – di cosa è vietato fare.

Bisogna, ad esempio, avere ben chiaro che l'aggiudicazione al massimo ribasso spesso non risponde alla migliore cura dell'interesse pubblico. Non solo in quanto in fase realizzativa le opere saranno affette da gravi problemi, ma soprattutto in quanto, in tal modo, ci si predispone fin dall'inizio a comportamenti non leciti in fase realizzativa.

D'altra parte i due sistemi di scelta del contraente (il massimo ribasso e l'offerta economicamente più vantaggiosa) rappresentano due poli opposti, che finiscono per mostrare, se adoperati in maniera distorta ciascuno i propri limiti e le proprie disfunzioni.

È chiaro che oscillare fra questi due sistemi comporta andare a forzare le norme in una direzione piuttosto che in un'altra: da un lato, tornare, nel caso dell'offerta al massimo ribasso, verso sistemi di medie, mediante i quali si venivano a creare meccanismi automatici per cui si arrivava ad una scelta matematica del vincitore della gara con un'offerta in linea con le condizioni di mercato; dall'altro, per quanto riguarda l'offerta economicamente più vantaggiosa, avere la certezza della imparzialità delle commissioni di gara, per cui – atteso il loro ruolo predominante – si dovrà puntualmente verificare come sia stato adempiuto l'obbligo di motivazione del provvedimento.

Inoltre, si dovrà arginare la discutibile prassi di utilizzare istituti particolari per finalità diverse e collaterali rispetto a quelle per cui sono stati ideati e normati. Si pensi alla revisione prezzi degli anni '70, alle varianti e ai nuovi prezzi degli anni '80-'90, alle riserve e al contenzioso di questi ultimi anni. Istituti che sono stati spesso forzati per raggiungere un pre-

ciso risultato: riequilibrare aggiudicazioni a prezzi troppo bassi e tali da non permettere la realizzazione dell'opera.

Nello specifico, peraltro, le varianti risultano imprescindibili per una corretta gestione della commessa, ma le stesse debbono essere circoscritte entro limiti precisi. Viceversa, le varianti vengono usate per riequilibrare i prezzi di aggiudicazione, diventano un elemento assolutamente fuori da ogni logica di corretta gestione del contratto oltre che di distorsione del mercato.

E quanto al corretto uso della discrezionalità, è evidente che si cammina sul filo del rasoio. È facile che la discrezionalità si trasformi in abuso. Ed allora non basta l'obbligo di motivazione e il sindacato di merito del Giudice, ma serve soprattutto la consapevolezza che, gestendosi la cosa pubblica ed assumendosi funzioni pubbliche, si deve tendere a massimizzare il pubblico interesse e non il proprio personale interesse sia esso diretto o indiretto. In ciò occorrerà anche abbandonare definitivamente il perverso presupposto secondo cui la cosa pubblica, in quanto pubblica, è di tutti, e quindi di nessuno.

In questo modello ricostruttivo, l'interesse pubblico polarizza la discrezionalità amministrativa condizionandola a scegliere tra le opzioni che si presentano in relazione alle circostanze; per tale motivo non c'è un unico percorso decisionale predefinibile, ma possono esserci numerosi percorsi alternativi, tutti orientati a centrare l'interesse pubblico.

Appaiono, perciò, indispensabili non solo controlli a posteriori ma anche e soprattutto *in itinere*.

E senza dubbio il miglior controllo è quello conseguente alla garanzia di una trasparenza immediata attraverso la pubblicazione informatica delle notizie sugli appalti non solo in fase di gara ma anche in fase esecutiva.

Si potrebbe pensare, per agevolare il lavoro, ad una descrizione informatizzata e visionabile in *internet* di tutta la fase esecutiva dell'appalto basata su un sistema di assi cartesiani in cui sull'ascissa venga indicato il tempo e sull'ordinata l'importo dell'avanzamento lavori.

Sulla curva verrebbero indicati i fatti salienti dell'appalto con la possibilità di visualizzare la documentazione relativa (verbali, ordini di servizio, corrispondenza, s.a.l., riserve, etc.). In questo modo, il momento esecutivo sarebbe fotografato in tempo reale e del relativo andamento po-

trebbe esser data massima visibilità a tutti e non solo ai diretti interessati.

Alla trasparenza, poi, occorre aggiungere due ulteriori elementi la centralizzazione del momento decisionale e la rotazione dei soggetti preposti ai centri gestionali e decisionali.

In primo luogo, la centralizzazione della committenza permetterebbe l'applicazione uniforme delle regole e un maggiore controllo, ma anche un aumento della concorrenza e della professionalità nella commessa pubblica.

Già dalla lettura dei *consideranda* della nuova Direttiva Appalti (dir. 2014/24/UE) emerge subito l'inquadramento della centralizzazione della committenza come fattispecie di rilievo sopranazionale per il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica.

Al fine di avere un quadro più completo, è quindi bene citare alcuni esempi d'oltralpe.

In Francia la *Circulaire* di applicazione del *Code* spiega che obiettivo delle norme è quello di passare da un approccio del tipo flusso degli ordinativi "forzato" dall'urgenza e dalla necessità ad uno "controllato", cioè fondato su di uno sforzo di programmazione razionale delle esigenze in rapporto alle necessità.

Il *Code* in vigore dispone dunque di procedure sempre più numerose e sempre più specializzate, tutte sottoposte, però, ad uguali principi di trasparenza, pubblicità ed uguaglianza di accesso per gli operatori e che hanno determinato un vasto processo di ristrutturazione degli apparati preposti alle aggiudicazioni.

Nel Regno Unito, invece, l'idea base è quella di passare dall'affidamento tradizionale del singolo intervento alla programmazione degli interventi attuata in un quadro stabile di relazioni di partnership decennale, in cui si dovrebbero realizzare, attraverso affidamenti successivi tipo accordo quadro, sempre maggiori sinergie a partire dalle condizioni iniziali, che saranno verificate secondo un'evoluzione nell'ottimizzazione di costi e performance di servizio ancorate a benchmarks prefissati ed adeguati man mano nel tempo, in base alle esperienze maturate negli interventi ed al confronto con tutti gli altri contratti simili a scala nazionale.

Ma v'è di più.

Vi sono almeno tre ragioni di stampo economico a sostegno della centralizzazione delle procedure pubbliche di acquisto:

- a) la maggiore trasparenza delle procedure;
- b) la riduzione dei costi di transazione;
- c) la minimizzazione degli incentivi a colludere da parte delle imprese.

In altre parole, la centralizzazione delle procedure permette la minimizzazione dei costi di monitoraggio derivanti da asimmetria informativa e, conseguentemente, un'efficace incentivazione degli "agenti" ad agire secondo i canoni della corretta gestione della cosa pubblica, vale a dire la massimizzazione dell'interesse pubblico.

Ci stiamo quindi spostando, pian piano, dal punto di partenza con cui abbiamo esordito.

Se si vuole efficacemente contrastare il fenomeno corruttivo occorre non solo repressione ma anche prevenzione.

Occorre aiutare il pubblico funzionario dandogli supporto nel momento decisionale, allargando la cerchia dei soggetti che decidono in quel momento specifico, perché soltanto in questo modo si riesce a spersonalizzare la decisione e si riesce ad avere una decisione il più possibile completa e corretta.

Tale espressione della trasparenza deve realizzarsi non soltanto nel momento dello svolgimento della gara pubblica, ma ancora di più nello svolgimento esecutivo dell'appalto, lasciando sì che emerga non soltanto allorché il soggetto utilizza la propria discrezionalità amministrativa per scegliere il contraente, ma anche successivamente nel gestire la commessa in corso d'opera, quando è chiamato ad assumere una serie di decisioni e di determinazioni che possono in una qualche misura rimodificare completamente l'assetto obbligatorio del contratto d'appalto.

In tale ambito, uno dei mezzi migliori per assicurare un costante controllo dell'operato dell'appaltante è la rotazione del personale e dei soggetti che gestiscono il potere nei settori a maggior rischio corruzione.

Se si intende arginare il fenomeno della corruzione, bisogna far sì che l'interesse pubblico prevalga sull'interesse privato, di cui è portatore il funzionario o il dipendente della P.A.

Per quanto ogni settore abbia un suo coefficiente che indica la maggiore o minore possibilità di fenomeni corruttivi, bisogna creare di base contesti

sfavorevoli al fenomeno e per fare ciò non basta solo un rigido e costante monitoraggio al fine di verificare l'esistenza di eventuali rapporti di collaborazione con altri soggetti comunque collegati al pubblico funzionario.

Devono essere attentamente vagliati anche i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi e il rispetto dell'ordine cronologico delle pratiche.

E soprattutto è necessario imprimere velocità ed efficienza ai meccanismi di "rotazione" degli incarichi: senza il turn-over – che non deve limitarsi ad una questione meramente generazionale – è praticamente naturale che controllore e controllato prima o poi si alleino.

L'assenza di rotazione, infatti, non solo non genera stimolo e flessibilità, ma soprattutto fossilizza il dipendente pubblico che si trova fortemente tentato da una sorta di complicità con chi potrà trovare vantaggio da sue decisioni (anche legittimamente assunte).

Rotazione, quindi, come sinonimo di ricambio, senza che ciò vada a discapito della competenza, poiché il soggetto a cui è affidato l'incarico deve essere adeguatamente preparato e formato in via preventiva, prima di assumere l'incarico stesso.

In sostanza, non può essere sufficiente il mero adempimento normativo alle prescrizioni a prescindere dalla qualità e da una valutazione dell'efficacia degli strumenti predisposti. La necessità di assicurare l'effettiva efficienza di quegli stessi meccanismi deve prevalere sulla mera formalizzazione ed applicazione di quanto prescritto dalle norme.

Trasparenza, centralizzazione e rotazione portano indubbiamente appesantimenti nell'azione dei pubblici funzionari. Ma con certezza portano anche ad un allontanamento dalle tentazioni.

D'altronde, non è detto che ogni *farmacon* sia facile da ingerire.

Una cura di questo genere, infatti, a costo di un radicale e arduo cambiamento del sistema, potrebbe eliminare il male alla radice e permetterebbe la configurazione di un circolo virtuoso.

Per sconfiggere le insidie della corruzione, occorre quindi una sapiente opera di delegificazione e centralizzazione delle competenze al fine di garantire la trasparenza e di ovviare alle lungaggini burocratiche e ai sotterfugi, iniziativa che deve essere necessariamente accompagnata da una rinnovata applicazione della discrezionalità amministrativa nella scelta

del contraente affinché la committenza sia mossa da criteri sostanziali di efficienza e di opportunità ed infine da un continuo rinnovo delle gerarchie di controllo delle pubbliche amministrazioni.

In conclusione, dunque, occorre un ripensamento dell'intera materia della contrattualistica pubblica in modo da perseguire l'efficienza da un lato ed il contrasto alla corruzione dall'altro. E considerato che il modo di procedere (iniziato con la legge 109/94) basato sull'irrigidimento di procedure amministrative, con la creazione di automatismi assoluti, si è dimostrato oltre che fonte di inefficienza, anche inadeguato a raggiungere lo scopo di contrastare efficacemente il fenomeno della corruzione non potrà non valorizzarsi il corretto uso della discrezionalità amministrativa.

Si tratta, allora, di agire su piani diversi ma in maniera coordinata.

Si dovrebbe partire da un sistema normativo il più possibile chiaro ed univoco, senza cadere però in una logica di delegificazione a tutti i costi. Il passaggio da una eccessiva normativa di dettaglio ad atti di *soft law* si potrebbe rilevare infatti fonte di ulteriore incertezza se agli stessi atti di *soft law* non fosse riconosciuto in modo preciso e chiaro un autorevole valore per tutti gli operatori.

E non solo: la maggiore responsabilizzazione dei funzionari pubblici dovrebbe coniugarsi con la centralizzazione del momento decisionale, la rotazione effettiva degli incarichi e la trasparenza del relativo operato con sistemi di pubblicità in senso sostanziale circa l'effettiva spesa pubblica.

Il tutto in modo tale da rendere effettivo il controllo, non già a distanza di anni ma in via immediata contestualizzando il tutto nel momento dell'assunzione della decisione comportante una qualsivoglia spesa pubblica.

Ed ancora. Si dovrà anche agire per creare una coscienza morale nei cittadini in genere e nei pubblici funzionari in particolare. Il contrasto alla corruzione parte dalla precisa consapevolezza delle regole di cosa è lecito e cosa è illecito e, soprattutto, dalla chiara percezione che la corruzione è un male sottile – quasi invisibile – che porta inevitabilmente alla fine della società civile.

Corsi di formazione nella scuola e nelle Università tali da diffondere i

principi del corretto vivere civile, potranno essere utili a veicolare l'obbligo di denuncia del fenomeno corruttivo in modo tale da interrompere il rapporto personale fra corrotto e corruttore.

Soltanto attraverso un'azione contemporanea e congiunta in tutti questi aspetti si potranno raggiungere apprezzabili risultati tali da contemperare l'esigenza di efficacia, economicità e modernizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici con una effettiva lotta alla corruzione che non si limiti esclusivamente ad una normativa repressiva fine a se stessa che, anche se ben fatta, potrebbe rimanere scarsamente efficace.