

INTRODUZIONE

Marcello Clarich

1. Il Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 presenta novità rilevanti di impostazione e di contenuti rispetto al precedente Codice approvato con d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e segna un nuovo capitolo nella storia ormai secolare della disciplina settoriale degli appalti pubblici.

Il nuovo Codice ha già subito una serie di modifiche ad opera del decreto legislativo correttivo approvato con d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 del quale gli autori del commentario hanno tenuto conto. Si tratta di un testo composto da ben 96 articoli (poco meno della metà dei 226 articoli del testo originario) che sostituiscono o integrano singole disposizioni, aggiungono nuovi commi e in alcuni casi nuovi articoli.

Quanto all'impostazione generale del nuovo Codice, le stazioni appaltanti sono sollecitate a superare ancor più l'approccio legalistico e formalistico tradizionale alle procedure a evidenza pubblica e a esercitare la «buona discrezionalità», all'interno dei margini più ampi di valutazione e di scelta riconosciuti dal Codice. Ciò in funzione, come chiarisce l'*incipit* innovativo dell'art. 1, del miglior risultato possibile, in termini di rapporto qualità-prezzo dei contratti stipulati e della tempestività della conclusione delle procedure, sia pur nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

La revisione complessiva del precedente Codice del 2016, a meno di dieci anni dalla sua entrata in vigore, non è dovuta peraltro al mutamento della cornice europea delle regole in materia di contratti pubblici che resta quella costituita dalle direttive 2014/24/UE (appalti), 2014/25/UE (settori speciali) e 2014/23/UE (concessioni) già recepite nel precedente Codice¹. Considerata anche l'analiticità delle disposizioni delle direttive, molte delle quali sono riprese alla lettera nel d.lgs. n. 36/2023, il diritto europeo costituisce dunque necessariamente l'asse portante della disciplina dei contratti pubblici, in linea con il precedente Codice.

Molte novità riguardano invece istituti non disciplinati dalle direttive europee, le quali si occupano esclusivamente delle procedure di affidamento dei contratti. Si pensi per esempio, alla digitalizzazione, che il Codice mira a promuovere come strumento fondamentale per rendere più efficienti e trasparenti le procedure, alla qualificazione delle stazioni appaltanti, ai poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione, al collegio tecnico consultivo.

Per quanto riguarda le procedure, il criterio ispiratore già indicato nella legge di delega 21 giugno 2022, n. 78 sulla base della quale è stato approvato il Codice è quello

¹ Anche il primo Codice approvato con d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 recepì il precedente pacchetto di direttive europee 2004/17/CE e 2004/18/CE.

del divieto del *gold plating*², cioè di inserire nel testo regole aggiuntive rispetto a quelle europee che non risultino strettamente necessarie. Era questo per esempio il caso della disciplina del subappalto, oggetto di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che aveva censurato i limiti quantitativi contrastanti con le norme europee (sentenza del 26 settembre 2019 in causa C-63/18). Il divieto in questione non è stato in realtà rispettato alla lettera, ma passi avanti significativi sono stati compiuti all'insegna della semplificazione sulla quale pone l'accento la legge di delega³.

L'esigenza di un riordino complessivo della disciplina del Codice del 2016 è legata essenzialmente a due fattori.

Da un lato, dopo il 2016 il legislatore nazionale è intervenuto numerosissime volte, per lo più in modo estemporaneo, introducendo modifiche puntuali, norme derogatorie transitorie (addirittura in alcuni casi deroghe alle deroghe) dettate vuoi dall'esigenza di «sbloccare i cantieri» (d.l. 18 aprile 2019, n. 32 denominato appunto «Sblocca cantieri») o di far fronte alle emergenze dovute alla pandemia da Covid-19 che hanno reso estremamente complicato e incerto il quadro normativo di riferimento. Il nuovo Codice, peraltro, recepisce e stabilizza una serie di semplificazioni già introdotte nel 2020 e 2021 (d.l. 15 luglio 2020, n. 76 e d.l. 17 maggio 2021, n. 75).

Dall'altro lato, il riordino è stato inserito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal governo italiano nel 2021 nell'ambito del programma europeo del *Next Generation EU* tra le riforme strutturali volte a rendere il contesto istituzionale più favorevole agli investimenti nella prospettiva di un rilancio economico⁴. Gli oltre 220 miliardi di euro stanziati dall'Unione europea a favore dello Stato italiano sotto forma di prestiti e di contributi a fondo perduto, che sono funzionali a realizzare i progetti di investimento previsti nel PNRR in particolare per promuovere la transizione ecologica e digitale, pongono le amministrazioni italiane di fronte a una sfida senza precedenti. Il PNRR impone infatti per ciascuno dei progetti tempistiche di realizzazione certe (cosiddette *milestones*) il cui rispetto è condizione dell'erogazione delle successive quote di finanziamento. La realizzazione dei progetti finanziati con i fondi europei dipende però in gran parte dalla capacità delle amministrazioni di bandire le gare e gestire le procedure con efficacia e tempestività.

Quanto ai contenuti della riforma, il PNRR indica una serie di misure, non tutte da inserire nel Codice, come, in particolare, i protocolli di legalità, la conferenza di servizi veloce, l'istituzione del collegio tecnico consultivo, la limitazione della responsabilità per danno erariale, termini massimi per l'aggiudicazione dei contratti e il contenimento dei tempi di esecuzione dei contratti, ecc.

² L'art. 1, comma 2, poneva come obiettivo «la stretta aderenza alle direttive europee, mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ferma restando l'inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza».

³ Cfr. art. 1, comma 2, in particolare lett. e) e f) e per aspetti più specifici alcune lettere successive (in particolare, n), o), s), q), aa), ii)).

⁴ Il PNRR prevede che «La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia, entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quella di pianificazione, programmazione e progettazione».

Il PNRR attribuisce carattere di urgenza alla riforma della normativa sui contratti pubblici dettando tempistiche molto strette (31 marzo 2023) che, sia pur *in extremis* (ma con una disciplina transitoria posta dall'art. 225 che in realtà posticipa l'entrata in vigore di molte norme), sono state formalmente rispettate⁵.

Il nuovo Codice è stato dunque redatto in pochi mesi (da giugno a ottobre 2022) grazie all'impegno eccezionale di una commissione di magistrati, avvocati ed esperti (inclusi alcuni economisti accademici e provenienti dalla Banca d'Italia) costituita presso il Consiglio di Stato con il compito di redigere un articolato da sottoporre poi alla valutazione e approvazione del Consiglio dei ministri⁶.

A differenza dei precedenti Codici, il d.lgs. n. 36/2023 ha la pretesa di essere un testo completo che non richiede l'emanazione successiva di norme attuative che in passato hanno richiesto tempi assai lunghi. Ciò spiega perché il Codice contiene un numero elevato di allegati che incorporano tutta la normativa attuativa previgente contenuta nei regolamenti e nelle Linee guida dell'ANAC (art. 225, comma 16).

Il Codice peraltro non esaurisce la disciplina dei contratti pubblici in quanto disposizioni rilevanti sono contenute, in particolare, nel Codice penale che individua alcune figure specifiche di reato, come in particolare il reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-*bis*), nella normativa antimafia, nella legge antitrust 10 ottobre 1990, n. 287, nel Codice del processo amministrativo.

Il Codice è accompagnato da un'ampia relazione illustrativa che, come viene in essa chiarito, mira a fungere da ausilio e guida interpretativa a favore delle stazioni appaltanti e delle imprese.

Ciò che caratterizza il nuovo Codice sono gli obiettivi di rendere più organica la disciplina, fondata su rinvii interni puntuali e senza ricorrere a formule ambigue (come quella di applicazione di certe disposizioni «*in quanto compatibili*»), di semplificare, nei limiti del possibile le disposizioni, di attribuire una maggior discrezionalità alle stazioni appaltanti, nella cui azione legittima, trasparente e corretta, l'art. 2 invita a riporre fiducia.

Il Codice enfatizza poi il valore dei principi generali enunciati nelle prime disposizioni che devono fungere da guida nell'interpretazione dell'intero corpo normativo. Ciò vale in particolare con riferimento ai principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato di cui ai primi tre articoli (come prevede espressamente l'art. 4). Sui principi generali, che costituiscono una delle novità più evidenti del Codice, si è aperto immediatamente un dibattito per distinguere quelli veri (tra i quali vanno annoverati con certezza quelli previsti dalle direttive europee) da quelli spuri e per stabilire i rapporti ponendoli nella giusta scala gerarchica (i principi di derivazione europea hanno un rango necessariamente superiore). In particolare gli interpreti hanno variamente enfatizzato o criticato i principi inediti del risultato e della fiducia, che forse, a ben considerare, avrebbero potuto essere definiti piuttosto come obiettivi da raggiungere nella prassi

⁵ La stessa legge di delega n. 78/2022 prevedeva un termine di sei mesi per l'emanazione di uno o più decreti legislativi.

⁶ L'art. 1, comma 4, della legge di delega n. 78/2022 prevedeva che il Governo potesse esercitare la facoltà di cui all'art. 14, n. 2, del Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato di cui al r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 ai fini della stesura dell'articolato normativo prevedendo la nomina di una commissione a composizione mista.

applicativa del Codice, puntando anche sulla formazione e la riqualificazione del personale delle stazioni appaltanti, sulla digitalizzazione e su altri fattori di contesto. La giurisprudenza amministrativa, come si vedrà nei commenti alle disposizioni in questione, ha già precisato e delimitato l'impatto innovativo dei nuovi principi.

Anche il nuovo Codice interviene sulla struttura del mercato degli appalti, in particolare, confermando i poteri di vigilanza e (sia pur entro limiti molto più circoscritti) di regolazione dell'Autorità nazionale anticorruzione e prevedendo sia un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti volto a valutare la loro capacità tecnica ad avviare e gestire le procedure di gara, sia un sistema di *rating* di impresa basato su requisiti reputazionali e di capacità strutturale ai fini della qualificazione necessaria per la partecipazione alle procedure.

Si tratta di norme di tipo organizzativo che non sono di diretta applicazione delle direttive europee e che sono invece il frutto di una scelta del legislatore nazionale di voler tentare di porre rimedio alle carenze strutturali del mercato dei contratti pubblici sia sul versante della domanda sia su quello dell'offerta.

2. Per cogliere con uno sguardo generale le caratteristiche del nuovo Codice, conviene ripercorrere sinteticamente nel contesto l'evoluzione normativa del settore.

In origine e per lungo tempo, la disciplina dei contratti della pubblica amministrazione è stata contenuta nella normativa sulla contabilità dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e regolamento approvato con r.d. 23 maggio 1924, n. 824). Essa prevedeva procedure a evidenza pubblica (il pubblico incanto, nel linguaggio dell'epoca) sia per i contratti attivi dello Stato, dai quali cioè deriva un'entrata (per esempio la vendita di un immobile non più utilizzato per finalità pubbliche), sia per i contratti passivi, che comportano cioè un'uscita (per esempio l'acquisto di arredi).

La collocazione della disciplina del procedimento a evidenza pubblica tra le norme sulla contabilità trovava spiegazione nel fatto che essa mirava a garantire una gestione corretta ed efficiente del danaro pubblico. Essa era diretta principalmente ad assicurare le condizioni economiche più favorevoli all'amministrazione mettendo in concorrenza le imprese e a proteggere l'amministrazione dal rischio di collusione tra queste ultime. Da qui anche l'inserimento nel codice penale di figure di reato come la turbativa d'asta e l'astensione dagli incanti (artt. 353 e 354 c.p.). Solo di riflesso le norme di contabilità garantivano la *par condicio* dei partecipanti ed era persino dubbio se esse avessero natura esterna e non meramente interna.

Questi obiettivi venivano perseguiti per mezzo di una serie minuta di regole formali e procedurali relative alla gara pubblica (per esempio, la presentazione delle offerte in buste sigillate, la tempistica dell'asta, le modalità di apertura delle buste, ecc.) volte a escludere o limitare il più possibile la discrezionalità dell'amministrazione. Una discrezionalità eccessiva poteva aprire più facilmente la strada a fenomeni collusivi e corruttivi tra imprese e funzionari infedeli. Non a caso le due principali modalità di selezione del contraente erano l'asta pubblica aperta a tutti i potenziali offerenti, oppure la licitazione privata, con la partecipazione delle imprese invitate dalla stazione appaltante e la selezione dell'offerta migliore sulla base di un solo parametro vincolato e cioè il prezzo offerto.

Consequenziale a questo approccio era il rigore formale, spesso esasperato, delle procedure, nonché la preferenza verso meccanismi automatici di aggiudicazione o di

esclusione delle offerte anomale che non lasciano spazio ad alcuna discrezionalità della stazione appaltante. Un'amministrazione con le mani legate e che mantiene le distanze con le imprese garantisce al meglio l'imparzialità. Secondo questa impostazione, il valore della convenienza, cioè dell'apprezzamento del contratto sotto il profilo del rapporto qualità-prezzo e dell'affidabilità del contraente privato, appare recessivo. Ciò che interessa è soprattutto che la procedura si sia svolta nel rispetto formale della legge e della *lex specialis*.

A partire dagli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, soprattutto in seguito al recepimento di una serie di direttive europee (da ultimo, come si è detto, con il Codice), muta radicalmente l'impostazione della disciplina. Essa pone infatti l'accento soprattutto sull'esigenza di aprire il mercato degli appalti pubblici alla concorrenza a livello europeo in attuazione del principio di libera circolazione intracomunitaria delle merci e dei servizi. Pertanto introduce regole volte a promuovere la pubblicità dei bandi di gara, la trasparenza della procedura e la *par condicio*. L'apertura del mercato degli appalti pubblici alla concorrenza è vista come funzionale anche alla crescita dimensionale delle imprese europee, così da renderle più competitive a livello globale.

Questo tipo di approccio guarda al settore dei contratti pubblici nella prospettiva della regolazione amministrativa di un mercato, quello del *public procurement*, che deve essere reso aperto al maggior numero di imprese in grado di competere sul piano di parità, trasparente ed efficiente. Inoltre, la domanda pubblica di beni e servizi, se convogliata in procedure di gara ben strutturate e gestite, se del caso, anche da centrali di acquisto volte a superare il carattere frammentato delle stazioni appaltanti, può contribuire a promuovere processi di riorganizzazione, dal lato dell'offerta e ad aggregare la domanda di beni e servizi, di un sistema imprenditoriale, come quello italiano, caratterizzato in molti comparti da un numero eccessivo di imprese di dimensioni modeste e poco efficienti. La regolazione pro concorrenziale del mercato delle commesse pubbliche, attuata sia a livello legislativo sia nella prassi applicativa delle regole riferite alle singole gare, può rappresentare uno strumento per combattere il fenomeno della collusione (*bid rigging*) e corruzione che continua ad affliggere il settore⁷.

Coerente con questo approccio è un diverso equilibrio tra discrezionalità ed esigenze della *par condicio*. Mentre, l'approccio tradizionale delle regole in materia di procedure a evidenza pubblica tendeva, come si è accennato, a restringere la discrezionalità delle amministrazioni per prevenire il rischio della collusione, l'approccio della regolazione pro concorrenziale di derivazione europea tende a lasciare alle amministrazioni maggiori spazi di valutazione e di flessibilità e consente momenti di confronto, a fini conoscitivi, con le imprese (si pensi in particolare al dialogo competitivo).

La discrezionalità, se esercitata in modo corretto, costituisce un valore, perché consente di individuare la soluzione contrattuale migliore tenendo conto delle circostanze del caso concreto⁸.

⁷ Per un'analisi approfondita di queste tematiche cfr. OCSE, *Public procurement – The role of competition authorities in promoting competition*, 5 giugno 2007, DAF/COMP/WP3(2007)1 che, per esempio, indica alcuni strumenti per arginare il fenomeno come l'apertura delle procedure al maggior numero di partecipanti possibile, la limitazione delle informazioni che i concorrenti disponibili ai vari concorrenti e la sostituzione di una molteplicità di gare frequenti con gare più saltuarie ma con importi maggiori.

⁸ Per questa osservazione, cfr. L. ZANETTINI, *op. cit.*, p. 131.

Inoltre, la normativa europea privilegia un modello di negoziazione più flessibile e più aperto a momenti di confronto tra l'amministrazione e le imprese (in particolare, come si vedrà, con il cosiddetto dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e altre forme di partenariato pubblico-privato) e che attribuisce a quest'ultima maggiori spazi di discrezionalità.

Il recepimento delle direttive europee nel nostro ordinamento si è scontrato con la difficoltà delle stazioni appaltanti (troppo numerose e poco attrezzate sul piano tecnico e giuridico) e delle imprese (spesso di piccole dimensioni) di gestire o prendere parte a procedure più flessibili, ma che richiedono comunque la capacità di garantire la *par condicio* e la trasparenza. Ciò spiega perché le procedure più innovative come il già richiamato dialogo competitivo e le altre forme di partenariato sono state utilizzate di rado. Inoltre, il settore degli appalti pubblici è particolarmente esposto a fenomeni corruttivi e, com'è noto, la corruzione trova spazio maggiore là dove le stazioni appaltanti e le commissioni di gara sono a chiamate a operare valutazioni discrezionali. A rendere inefficiente il sistema degli appalti pubblici ha concorso la cosiddetta «paura della firma», cioè dell'eccessivo carico di responsabilità che grava sui funzionari e che induce a comportamenti di eccessiva cautela e di esaltazione dei formalismi. Gli incentivi a esercitare la buona discrezionalità assumendosi la responsabilità delle scelte sono, anche in altri contesti, piuttosto bassi, mentre l'opzione preferita è quella di poter assumere una determinazione in applicazione pedissequa di regole rigide.

3. Sempre in termini generali, occorre sottolineare come il funzionamento corretto del mercato degli appalti pubblici (*public procurement*) costituisce un elemento che accresce la competitività di un paese.

Infatti, la domanda da parte delle pubbliche amministrazioni di beni, servizi e lavori necessari per il soddisfacimento diretto o indiretto dei bisogni della collettività ha un impatto rilevante sull'economia. Ciò in considerazione dell'enorme quantità di risorse che essa è in grado di veicolare alle imprese che stipulano i relativi contratti.

Sul piano qualitativo, poi, l'efficienza del mercato degli appalti pubblici costituisce un test importante sotto più profili. Costituisce anzitutto uno degli indicatori del grado di apertura di un Paese nel contesto europeo. Essa è favorita anche da procedure di gara adeguatamente pubblicizzate a livello europeo (anzitutto, con la pubblicazione dei bandi nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea), strutturate in modo tale da non introdurre discriminazioni basate sulla nazionalità, gestite in modo trasparente e all'interno di un quadro di certezze giuridiche e finanziarie⁹.

Inoltre, una buona strutturazione e gestione delle procedure di gara e dei contratti a valle consente alle pubbliche amministrazioni di acquisire beni e servizi di qualità e a prezzi inferiori e di dotarsi di opere e di infrastrutture pubbliche (in tempi certi e con oneri in tutto o in parte privati attraverso il *project financing*) necessarie, oltre che per accrescere il benessere della collettività, per attrarre investimenti.

Infine, l'andamento delle procedure competitive per la scelta del contraente privato

⁹ Va segnalato peraltro che al 2 settembre 2008 pendevano contro l'Italia 181 procedure di infrazione del diritto comunitario delle quali ben 22 riguardavano casi di violazione del diritto comunitario in materia di appalti. Cfr. ASSONIME, *Principi di riordino del quadro giuridico delle società pubbliche*, Roma, settembre 2008, pp. 11-12.

e il monitoraggio nella fase esecutiva dei contratti costituiscono un test importante per valutare le capacità di programmazione, progettuali, tecniche e giuridiche delle pubbliche amministrazioni. Il buon funzionamento del mercato degli appalti pubblici costituisce anche un indicatore della qualità delle amministrazioni. Le buone prassi applicative sono forse più importanti delle stesse norme legislative e regolamentari.

È auspicabile che anche la giurisprudenza amministrativa, che ha contribuito negli anni passati a elaborare e via via affinare i principi che, al di là delle disposizioni legislative espresse, presiedono alla conduzione delle procedure a evidenza pubblica, sappia cogliere nell'impianto del Codice la novità dell'impostazione, rivedendo alcune interpretazioni talora troppo formalistiche della *lex specialis* della gara che possono andare a scapito della concorrenzialità effettiva della procedura. In realtà, la giurisprudenza sta già mostrando una nuova sensibilità, come per esempio in relazione alle prime interpretazioni del principio del risultato enunciato nell'art. 1 del Codice.

È auspicabile altresì che il legislatore si astenga per il futuro da rimettere in discussione il testo normativo con modifiche estemporanee ulteriori rispetto a quelle operate con il già citato decreto legislativo correttivo, che, come già sottolineato, hanno segnato la vita dei precedenti Codici e dei testi normativi più risalenti¹⁰.

Si pensi, per esempio, al settore dei lavori pubblici e alle varie versioni della cosiddetta legge Merloni n. 109/1994 approvata sull'onda degli scandali di Tangentopoli e che conteneva, nella sua versione iniziale, disposizioni troppo rigide e penalizzanti, oggetto negli anni successivi di ripetuti aggiustamenti.

Il mercato dei contratti pubblici, così come tutti i mercati regolati, ha bisogno di stabilità del quadro normativo e di certezza di indirizzi interpretativi. In mancanza, si genera inefficienza e si riduce l'impatto positivo della politica degli acquisti delle pubbliche amministrazioni sulla crescita economica¹¹.

4. Un'ultima considerazione appare necessaria in relazione alle aspettative forse troppo elevate che potrebbe ingenerare il nuovo Codice in termini di effettivo miglioramento del sistema dei contratti pubblici. A questo riguardo conviene richiamare le tre condizioni fondamentali definite dalla Relazione di accompagnamento come «non legislative», ma che hanno una rilevanza decisiva e che sono oggetto degli impegni assunti con il PNRR: una adeguata formazione dei funzionari pubblici che saranno chiamati ad applicare il nuovo Codice; la riqualificazione delle stazioni appaltanti; l'effettiva attuazione della digitalizzazione con una piena interoperabilità delle banche dati pubbliche.

Non bisogna dunque cadere ancora una volta nell'illusione che i problemi si risolvono attraverso le modifiche dell'assetto normativo. Al contrario, come sottolinea la Relazione, richiamando la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato, «la legge,

¹⁰ L'art. 227 del Codice, prefigurando successivi interventi normativi, prevede almeno che essi debbano essere attuati «mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute». In ogni caso, l'art. 1, comma 4, della legge di delega n. 78/2022 prevede che entro due anni dall'entrata in vigore il Governo può apportare correzioni e integrazioni al Codice.

¹¹ Va segnalato che già all'indomani dell'approvazione del decreto correttivo si sono levate più voci da parte di esponenti dei partiti di maggioranza e opposizione che richiedono modifiche della disciplina dei consorzi stabili, del subappalto e della revisione prezzi che risulta penalizzante per i servizi e le forniture.

anche se riordinata e semplificata grazie a un codice, è un elemento necessario ma non sufficiente per una riforma di successo». Infatti, «tutte le riforme iniziano “dopo” la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e si realizzano soltanto se le norme sono effettivamente attuate “in concreto”».

5. Le considerazioni sin qui svolte spiegano perché il filo conduttore comune che ha guidato gli autori del commentario è, oltre a quello di fornire un inquadramento generale di una disciplina assai articolata, più ampia della corrispondente approvata in altri paesi europei, proprio quello di sottolineare gli elementi di novità del nuovo Codice.

Anche per questa ragione si è ritenuto di far precedere al commento vero e proprio delle disposizioni, raggruppate per argomenti omogenei, un contributo generale che inquadri il tema dei contratti pubblici con i parametri della teoria economica (in particolare il modello dell'agente-principale) e che offra alcuni dati quantitativi relativi alla domanda e all'offerta nel mercato delle commesse pubbliche. Sotto il profilo metodologico, infatti, è da ritenere che l'analisi delle norme non possa essere operata in astratto in modo avulso dalla realtà, ma debba essere calibrata avendo una conoscenza il più approfondita possibile dei fenomeni oggetto della disciplina normativa.

Inoltre, si è ritenuto opportuno integrare i commenti alle disposizioni del Codice con contributi che approfondiscono gli aspetti economici, tributari e penali connessi alla disciplina dei contratti pubblici, usualmente trascurati in molte trattazioni della materia.

6. Come curatore del volume, ringrazio tutti gli autori che si sono impegnati in un'opera certamente complessa e in modo particolare Gianfrancesco Fidone e Giuliano Fonderico per l'attività di coordinamento. Un riconoscimento va altresì ai componenti della commissione istituita presso il Consiglio di Stato, alcuni dei quali hanno aderito a questa iniziativa, e in particolare ai componenti della sottocommissione sul Partenariato pubblico privato della quale il curatore ha avuto il privilegio di far parte. Un ricordo particolare va al presidente del Consiglio di Stato, Franco Frattini, il cui ultimo atto ufficiale, prima della prematura scomparsa, è stata la consegna a fine ottobre 2022 nelle mani del presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi, ormai dimissionario, della bozza di articolato, onorando così l'impegno assunto formalmente all'avvio dei lavori della commissione da lui presieduta¹².

¹² Ne diede notizia il 21 ottobre 2022 *Il Sole 24 Ore* insieme alla pubblicazione di un articolo del presidente Luigi Carbone, responsabile del coordinamento delle varie sottocommissioni, a illustrazione e commento delle principali novità.