

Riflessioni a margine della decisione della Corte di Giustizia Europea del 22 ottobre 2015.

1. Lo svolgimento di alcune riflessioni a commento della decisione della Corte di Giustizia europea del 22 ottobre 2015, emessa su una questione sottopostale, con propria ordinanza del 9 luglio 2014, dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, richiede qualche breve cenno alla vicenda che ha portato a tale decisione.

La questione si inquadra nell'ambito di una vicenda di appalto di lavori pubblici che aveva visto l'adozione, da parte di una stazione appaltante (precisamente, da parte dell'U.R.E.G.A., Ufficio regionale espletamento gare appalto, sezione di Trapani), di un provvedimento di annullamento, in autotutela, dell'aggiudicazione già disposta in favore di un'associazione temporanea di imprese motivata dalla mancata produzione della dichiarazione di accettazione delle clausole contenute nel protocollo di legalità, previsto dalla *lex specialis* della gara quale documento essenziale da prodursi a pena di esclusione.

L'Ati esclusa dal contratto aveva reagito contro il provvedimento sfavorevole, soccombendo, tuttavia, dinanzi al TAR in primo grado. Il Giudice dell'appello, invece, pur avendo esaminato e respinto i motivi di impugnazione sostenuti dall'appellante, aveva ritenuto, però, di dover sollevare una questione interpretativa con riguardo all'articolo 1, comma 17, della legge 6 novembre 2012, n.

190 in rapporto all'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE, investendone la Corte di giustizia, competente, come è noto, a pronunciarsi, in via pregiudiziale, su tutte le questioni interpretative che riguardano il diritto comunitario.

2. Premesso che l'articolo predetto della legge n.90 del 2012 dispone che le stazioni appaltanti "possono prevedere negli avvisi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità, costituisce causa di esclusione", il CGA, nell'ordinanza con cui dispone il rinvio, mostra di conservare residui dubbi circa la conformità di tale disposizione all'articolo 45 della direttiva UE sugli appalti ordinari, la quale contempla in maniera tassativa i casi nei quali le amministrazioni aggiudicatrici e le stazioni appaltanti procedono ad escludere i partecipanti dalle procedure contrattuali; sicché l'espulsione del partecipante alla gara, come avvenuto nel caso di specie, per una causa non contemplata tra quelle espressamente previste dalla norma comunitaria, ha ingenerato nel giudice nazionale il dubbio interpretativo riguardo alla compatibilità della norma interna con quella sovranazionale; dubbio, mitigato, tuttavia, dal rilievo secondo cui è la stessa norma europea a consentire, in via derogatoria, l'esclusione del partecipante per una causa anche diversa quando lo richiedano esigenze imperative di interesse generale riferite allo Stato membro.

3. A questo proposito, il CGA osserva che l'appalto in questione viene affidato ed eseguito in una parte del territorio nazionale notoriamente afflitta da gravi e sistemiche forme di ingerenza della criminalità organizzata nel settore proprio degli appalti pubblici, la qual cosa rende del tutto giustificata l'attivazione da parte della stazione appaltante di quelle suppletive cautele, introdotte in via pattizia, che tendono a far sì che il rischio di condizionamento illecito venga prevenuto e contrastato nella misura massima possibile.

Il CGA ha anche rilevato che l'articolo 46, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n.163/2006 (Codice dei contratti pubblici), ammette che la stazione appaltante proceda all'esclusione del partecipante alla gara anche in caso di mancato adempimento delle prescrizioni imposte "da altre disposizioni di leggi vigenti", non, dunque, delle sole prescrizioni previste dal Codice e dal regolamento di esecuzione; sicché l'esclusione disposta nel caso di specie dovrebbe considerarsi legittima, secondo il giudice *a quo*, alla luce anche di questo elemento che ne rivela la conformità al diritto comunitario, laddove, come si è visto, quest'ultimo consente deroghe ai casi tassativi di esclusione dalle gare, purché giustificati da preminenti esigenze dello Stato membro.

Né, a parere del CGA, può ritenersi che la stazione appaltante avesse l'obbligo, in applicazione dell'articolo 46, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, di venire in soccorso dell'impresa, consentendole di produrre tardivamente la dichiarazione di accettazione del

disciplinare, in quanto negli atti di gara veniva espressamente chiarito il carattere essenziale di tale accettazione e anche che la sua mancata produzione documentale avrebbe innescato la sanzione espulsiva.

Non è poi di impedimento al rinvio, secondo il CGA, la circostanza che il valore numerario dell'appalto su cui si controverte sia inferiore alla "soglia comunitaria", cioè a quel limite che rende doverosa l'applicazione dell'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE. Ciò in quanto anche per le procedure "sottosoglia" si applicano i principi del diritto dell'Unione europea, né può seriamente dubitarsi che le regole sulle esclusioni attingano il livello delle norme di principio.

Infine, il Collegio remittente si dichiara convinto che, nello specifico, sussista un interesse transfrontaliero certo, atteso che alcune disposizioni della *lex specialis* della procedura erano dedicate alla partecipazione di imprese non italiane.

4. Pur avendo ben presenti i motivi che avrebbero potuto confortare una valutazione di conformità della norma nazionale a quella europea, e, in maniera discendente, la correttezza dell'agire amministrativo della stazione appaltante e il conseguente rigetto dell'appello, il CGA, ha preferito, anche in considerazione del rilievo degli interessi in gioco, aderire ad un principio di cautela, e, quindi, rimettere la questione alla Corte di Lussemburgo, articolando due distinti e sequenziali quesiti:

se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, l'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE, osti a una disposizione come quella contenuta nel citato articolo 1, comma 17, della legge n.90 del 2012;

se, ai sensi dell'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE, una potestà di esclusione, come quella contenuta nella ridetta disposizione della *Legge Severino*, possa essere considerata una deroga al principio di tassatività delle cause di esclusione giustificata dall'esigenza imperativa di contrastare il fenomeno dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

5. Occorre dire, a questo punto, che la Corte di giustizia europea è stata chiamata a decidere una questione interpretativa di grande rilievo per il nostro ordinamento e il nostro sistema di *public procurement*.

E' noto, infatti, che le clausole protocollari hanno avuto vasta diffusione nel settore dei contratti pubblici, in quanto ad esse è stato assegnato il compito di portare un poco più avanti la barriera alle infiltrazioni della criminalità organizzata e anche della corruzione, fenomeni spesso difficilmente distinguibili per il fatto che la penetrazione mafiosa negli appalti avviene non più e non solo con tecniche violente e sopraffattorie, ma anche attraverso la compiacente acquiescenza, se non anche con la collaborazione delle amministrazioni affidatarie, ottenute con il ricorso a mezzi corruttivi.

Più in particolare, l'avanzamento della soglia difensiva nel settore degli appalti pubblici si è rivolto progressivamente verso i tentativi di infiltrazione criminale, con lo scopo di arginare quel tipo di situazioni che sono caratterizzate più che altro dalla presenza di un *fumus*, cioè di elementi indiziari, e in ordine alle quali si può anche prescindere da pronunce giudiziali circa la sussistenza di cause ostative.

Del resto, lo stesso CGA, in un passo dell'ordinanza di rinvio, fa cenno all'esistenza di norme speciali che danno particolare rilievo alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata e della corruzione, e, a questo proposito, cita sia l'articolo 1, comma 17, della legge 90/2012, sia l'articolo 176, comma 3, lettera e) del Codice dei contratti pubblici, i quali entrambi prevedono l'utilizzazione di protocolli come strumento di prevenzione e di contrasto dei fenomeni corruttivi e dell'inquinamento criminale nel settore degli appalti strategici.

La sottoscrizione di protocolli di legalità è stata anche incoraggiata dal diffondersi di modelli virtuosi, fondati sulla valorizzazione di comportamenti responsabili che hanno trovato un sicuro riferimento nell'adozione di "codici etici" e nella volontaria adesione alle *buone prassi* affermatesi nel settore degli appalti pubblici.

L'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici si è poi spesso pronunciata, con riguardo all'applicazione dell'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici, sull'esclusione dei partecipanti e sulla conformità dei bandi di gara che

contenessero il riferimento a clausole di esclusione non previste dall'ordinamento.

In tali circostanze, l'Autorità, nel richiamare l'obbligo delle stazioni appaltanti di procedere all'esclusione del soggetto partecipante nei casi tassativamente indicati dal citato articolo 38, traspositivo dell'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE, ha considerato compatibili con l'ordinamento comunitario, e dunque legittime, le clausole pattizie che stabiliscano l'effetto espulsivo in conseguenza dell'inosservanza di obblighi comportamentali suppletivi, allorché ne sia evidente la funzione di ampliare la tutela della concorrenza e a condizione che rispettino il principio di proporzionalità e non si traducano in richieste irrazionali e pretestuose.

Occorre dire, per un inquadramento esauriente della questione, che il tema delle cause di esclusione delle imprese nella partecipazione alle gare pubbliche, è stato poi oggetto di un importante intervento normativo, che ha finito per modificare profondamente le logiche di fondo della gestione dell'ammissione dei concorrenti e per limitare i poteri delle stazioni appaltanti in sede di definizione della *lex specialis* di gara¹.

Con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo), convertito in legge 12 luglio 2011 n.106, che ha inserito all'articolo 46 del Codice dei contratti pubblici il comma 1-*bis*, è stato, per la prima volta, espressamente codificato il principio di tassatività delle cause di esclusione

¹ Si veda, al riguardo, Manuale dei contratti pubblici, di F. Caringella e M. Giustiniani, pagg. 677 e ss., Roma, 2015.

dei concorrenti dalle procedure di gara e si è vietato alle stazioni appaltanti di disporre l'estromissione degli operatori economici per la violazione di prescrizioni che non siano contenute nel Codice dei contratti pubblici, nel relativo regolamento di esecuzione o in altre disposizioni di legge.

L'eventuale introduzione di clausole contenenti ipotesi di estromissione "innominate" viene poi sanzionata con la nullità delle prescrizioni stesse.

All'indomani dell'introduzione della norma appena commentata, l'AVCP, nella determinazione n.4 del 10 ottobre 2012,² concernente i bandi-tipo, espresse alcune puntualizzazioni in merito all'accettazione preventiva da parte dei partecipanti alle gare pubbliche degli obblighi in materia di contrasto alle infiltrazioni criminali previsti da protocolli di legalità o da patti di integrità, e alla legittimità delle conseguenze espulsive legate alla mancata accettazione.

In proposito veniva affermato che l'accettazione preventiva di obblighi suppletivi, previsti da strumenti pattizi, doveva considerarsi consentita "in quanto tali mezzi sono posti a tutela di interessi di rango sovraordinato e gli obblighi in tal modo assunti discendono dall'applicazione di norme imperative di ordine pubblico, con particolare riguardo alla legislazione in materia di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata nel settore degli appalti".

² Per le puntuali indicazioni all'attività dell'AVCP e poi dell'ANAC, cui fa cenno in questo scritto, ringrazio la dott.ssa Chiara Fabrizi, funzionaria dell'ANAC.

6. Anche l'Autorità nazionale anticorruzione è intervenuta sul punto, sia in via generale con la determinazione n.1 del 2015, sia poi con pareri sulla normativa resi alle amministrazioni richiedenti. E, in quest'ambito, è d'uopo segnalare il parere AG 9/2014 del 12 marzo 2014, reso alla Prefettura di Lecce, in merito alla legittimità della clausola (contenuta nel protocollo di legalità denominato "La rete dei responsabili della legalità in materia di appalti pubblici") recante il divieto di subappalto in favore di imprese che abbiano partecipato alla medesima gara.

A tal riguardo, l'ANAC, richiamandosi alla citata determinazione dell'AVCP n. 4 del 10 ottobre 2012, afferma che una siffatta clausola "va applicata nel rispetto del principio di proporzionalità, in un'ottica di contemperamento della necessità di prevenire condotte anticoncorrenziali, anche aventi connotazione mafiosa, con il principio di libera organizzazione dei mezzi imprenditoriali". Vi è dunque la necessità, secondo l'ANAC, che sia condotta un'analisi valutativa, in grado di apprezzare, caso per caso, l'effettiva utilità di una siffatta clausola, sulla base di indicatori in cui certamente può ricomprendersi il livello di "influenza mafiosa", considerato in rapporto a quel determinato contesto ambientale e a quel particolare segmento merceologico.

Sono proprio queste considerazioni, secondo le quali una previsione simile deve rappresentare il frutto di una valutazione specifica del livello di rischio di infiltrazioni mafiose nel mercato di riferimento, ad aver indotto

l'Autorità "ad escludere la clausola in esame da quelle previste nei bandi-tipo di cui all'art. 64, comma 4-bis del Codice dei contratti".

7. Il protocollo di legalità venuto in rilievo nel caso sottoposto alla Corte di giustizia europea prevedeva obblighi comportamentali in capo al soggetto partecipante, finalizzati ad assicurare sia la correttezza e la trasparenza delle procedure di gara, sia la regolare esecuzione del contratto. In base alle previsioni pattizie si configurava, perciò, un particolare obbligo collaborativo con le autorità di pubblica sicurezza e gli organi investigativi, in virtù del quale il soggetto partecipante è tenuto, a pena di esclusione dalla gara o di espulsione dal contratto, a segnalare immediatamente eventuali situazioni o circostanze in cui si possa ravvisare un tentativo di turbativa d'asta o comunque di alterazione o distorsione dell'esito della procedura concorsuale, o ancora di pressione intimidatrice, avvenuta in sede di esecuzione contrattuale, tesa a favorire l'inserimento, come subappaltanti o subcontraenti, di imprese controindicate.

Il protocollo conteneva, inoltre, ai punti e) ed f) due specifiche clausole, in forza delle quali il soggetto si impegnava altresì a dichiarare: 1) di non trovarsi in alcuna situazione di collegamento, né formale né sostanziale, con altri partecipanti, e che non avrebbe concluso con i concorrenti alcun accordo di cartello; 2) di non subappaltare lavorazioni di alcun tipo a imprese partecipanti alla gara,

consapevole che, in caso contrario, tali subappalti non sarebbero stati autorizzati.

Si tratta, con tutta evidenza, di clausole inserite con la finalità di ostacolare il tentativo di “pilotaggio” delle gare da parte di “cartelli” precostituiti, dunque finalizzate a rafforzare la tutela del principio di concorrenza.

Orbene, è proprio su queste due clausole che si è tuttavia appuntata l’attenzione della CGUE, come vedremo al paragrafo successivo.

8. Veniamo, ora, a una succinta disamina della pronuncia della CGUE.

La Corte, dopo aver riassunto i termini della questione, osserva che il primo quesito posto dal giudice del rinvio consiste nel chiedere se in base alle norme fondamentali e ai principi generali del Trattato osti che il diritto nazionale preveda cause di esclusione come quelle contemplate dal protocollo in questione, la cui finalità è di prevenire e contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici.

La Corte a tale primo quesito, che ritiene assorbente anche del secondo, dà una risposta articolata in ragione degli impegni contemplati nel protocollo cui è correlata la sanzione espulsiva dell’operatore.

Intanto, la CGUE osserva che agli Stati membri è riconosciuto un certo potere discrezionale nell’adozione di misure destinate ad assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento e dell’obbligo di trasparenza. Ciò, del resto, è

stato affermato anche in precedenti pronunce (cfr. punto 26 della decisione della CGUE).

La stessa Corte prosegue osservando ancora che ogni singolo Stato membro è nella posizione migliore per valutare, alla luce di ragioni di ordine storico, giuridico, economico o sociale, la necessità di ricorrere a siffatto potere, allo scopo di meglio tutelare i principi di concorrenza e di trasparenza nel settore dei contratti pubblici. In altri termini, il potere di cui trattasi è volto a migliorare il grado di effettiva tutela dei principi di concorrenza, di *par condicio* e di trasparenza, principi che la comparsa di determinati comportamenti è suscettibile di compromettere in una qualche significativa misura.

Formulate queste premesse, la CGUE ritiene che, siccome il protocollo di legalità in questione è finalizzato ad ostacolare l'attività criminale e la distorsione della concorrenza, l'obbligo di dichiararne l'accettazione è da considerarsi una misura "idonea a rafforzare la parità di trattamento e la trasparenza nell'aggiudicazione di appalti".

Da questo punto di vista, la CGUE mostra di considerare le clausole aggiuntive inserite nei protocolli di legalità uno strumento che, se adoperato in accordo con le particolari condizioni di un Paese – e non vi è dubbio che tale requisito ricorra per l'Italia –, non determina alcun *vulnus* rispetto al diritto comunitario (ne assicurerebbe, anzi, un rispetto ancor più effettivo, cioè più sostanziale).

Si tratta, in definitiva, di obblighi collaborativi di cui ben si comprendono le finalità di fondo: impedire che le imprese,

avvalendosi del *metus* o della protezione criminale, ne ricavano un vantaggio competitivo illecito.

Discorso diverso è a farsi per le due clausole contenute nei punti e) ed f) del protocollo di legalità, relativi all'obbligo di dichiarare, a pena di esclusione, di non trovarsi in una situazione di collegamento, né formale né sostanziale, con altri partecipanti alla gara, e di non aver concluso, né di concludere in futuro, alcun accordo con altri partecipanti; nonché di impegnarsi a non subappaltare qualsivoglia lavorazione ad altro concorrente e di essere consapevole che, in caso contrario, tali subappalti non saranno autorizzati.

Secondo la Corte le due clausole surrichiamate, nello stabilire l'esclusione automatica dell'impresa partecipante senza che sia possibile dimostrare, da un lato, che l'accordo non sia idoneo a restringere il gioco della concorrenza, dall'altro, che il subappalto ad un altro partecipante alla gara non derivi da una preordinata collusione tra le due imprese, sono contrarie al principio di proporzionalità.

La Corte, in altre parole, ritiene che entrambe eccedano "quanto necessario al fine di salvaguardare il principio di concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici".

La conclusione è che il contenuto di tali clausole e le modalità di congegno a cui esse sono conformate, non sono compatibili con il diritto dell'Unione.

9. Una prima considerazione che può trarsi dall'illustrata decisione della CGUE è che viene positivamente valutata, nel

senso che se ne dichiara la sostanziale conformità al diritto comunitario, la prassi dei protocolli di legalità contenenti cause additive di esclusione dei partecipanti alla gara o degli offerenti.

La pronuncia della Corte, tra l'altro, accogliendo la posizione espressa anche dal giudice del rinvio, ritiene che sia corretto subordinare la partecipazione alla gara alla dichiarazione di accettazione preventiva del contenuto di tali protocolli. La loro finalità pratica, essendo quella di anticipare al massimo grado la soglia di difesa dai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, verrebbe inevitabilmente ad essere inficiata se ne fosse stabilita la vincolatività solo in relazione ai comportamenti posti in essere in sede di esecuzione del contratto.

Insomma, anche se l'articolo 1, comma 17, della *Legge Severino* fa riferimento testuale al rispetto degli obblighi derivanti da clausole pattizie, le stazioni appaltanti hanno comunque il potere di pretendere la loro espressa accettazione *a monte* del contratto, e di sancire con l'esclusione dalla gara la mancata accettazione del protocollo ovvero la mancata allegazione all'offerta della dichiarazione di accettazione.

Ne discende che è corretto stabilire, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte attrice nel giudizio principale, che le clausole pattizie devono essere previamente accettate quale condizione di ammissibilità alla procedura di affidamento dell'appalto.

Una seconda riflessione porta in rilievo l'approccio sostanzialistico seguito dalla Corte di giustizia europea.

In effetti, nell'escludere la conformità al diritto dell'Unione delle due citate clausole pattizie, la Corte mostra di stigmatizzarne il profilo formale, in base al quale il loro contenuto prescrittivo non è correlato alla acquisizione di elementi dimostrativi della lesività *in concreto* dei comportamenti dedotti, bensì ad una presunzione "irrefragabile" dell'esistenza di un tale *vulnus*, che non ammette la prova del contrario.

Ulteriori considerazioni sono poi legate all'impatto della decisione della CGUE.

Naturalmente, come ogni altra sentenza che dirime una questione pregiudiziale, essa, nel porre la *regola iuris* interpretativa, è vincolante per lo Stato richiedente e per tutti gli Stati membri.

Vi è da dire, tuttavia, che non si presenta per niente agevole l'attività cui saranno chiamate le stazioni appaltanti per armonizzare l'applicazione dei protocolli contenenti siffatte clausole di esclusione con il responso della Corte.

In effetti, un'applicazione coerente con il principio interpretativo posto dalla CGUE implica che le amministrazioni appaltanti dispongano di adeguati ed effettivi strumenti di verifica. Il che, però, può tradursi in un onere eccessivo per la stazione appaltante, difficilmente sostenibile.

Da questo punto di vista, non può negarsi che la pronuncia della Corte di Lussemburgo venga a creare problemi pratici di non semplice risoluzione.

10. Sotto altro aspetto, sembra che il *dictum* della Corte venga ad anticipare problematiche applicative non dissimili da quelle che è già possibile ora intravedere a proposito dell'articolo 57 della nuova direttiva appalti pubblici, la n.2014/24/UE del 26 febbraio 2014.

Il paragrafo 4, lettera d) della cennata direttiva, infatti, introduce una nuova causa facoltativa di esclusione, riferita al caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice disponga di elementi sufficientemente plausibili per concludere che l'operatore economico abbia stipulato accordi con altri soggetti volti a determinare distorsioni della concorrenza.

Come è stato osservato³, la disposizione non rende chiaro in quali termini occorre che si configuri esattamente la condizione ostativa e a quali condizioni sia possibile conciliarne la sua valenza escludente con il principio di proporzionalità, evocato come parametro nella sentenza della CGUE.

Inoltre, la sussistenza in concreto dell'illecito *antitrust* sembra prestarsi a valutazioni latamente discrezionali, a fronte delle quali il vaglio giurisdizionale dovrebbe considerarsi limitato ai soli profili estrinseci di palese

³ Cfr., in proposito, Appalti e concessioni. Le nuove direttive europee, di C. Contessa e D. Crocco, Roma, 2015, in particolare pag.93.

incongruità e irragionevolezza dell'apprezzamento operato dall'amministrazione aggiudicatrice.

Per quanto, invece, riguarda lo specifico tema del subappalto, è interessante osservare che la nuova direttiva appalti, n.2014/24/UE, offre agli Stati membri un'opzione di recepimento in forza della quale le normative nazionali possono prevedere che vengano esplicitati nell'offerta i nominativi dei subappaltatori proposti (art.71, paragrafo 2).

Il disegno di legge (A.S. 1678) che delega il Governo al recepimento delle tre nuove direttive dell'Unione europea, in materia di appalti ordinari, concessioni e settori speciali, contiene, a sua volta, una disposizione che prevede l'obbligo di indicare, in casi specifici, una terna di subappaltatori in sede di offerta.

Tale previsione, una volta introdotta, potrebbe, in effetti, rappresentare una valida forma di ausilio per le stazioni appaltanti nella prevenzione di fenomeni collusivi *ante contractum*, costituendo, in concreto, un ostacolo alla conclusione di potenziali accordi di cartello.

11. A distanza di qualche settimana dalla decisione della CGUE, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (G.U.R.I. n.271 del 20 novembre 2015) lo schema di Protocollo di legalità che il Comitato di Coordinamento di Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo generale, ha proposto per l'approvazione al CIPE.

Una necessaria considerazione da farsi è che lo schema in questione, pur prevedendo svariati obblighi collaborativi in capo al Contraente generale e all'intera filiera degli esecutori, non contiene clausole che risultino identiche o anche simili a quelle censurate dalla CGUE con la sua recente pronuncia.

Per la verità, disposizioni pattizie di quel tipo non sono mai state incluse nei protocolli di legalità patrocinati dal CCASGO, organismo che ha avviato la sua attività nel 2003, anche in ragione del fatto che gli accordi di legalità concernenti le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi, conformemente al richiamato art.176, comma 3, lettera e) del Codice dei contratti pubblici, hanno riguardato il monitoraggio antimafia della fase dell'esecuzione delle opere, collocandosi, pertanto, a valle della fase competitiva.