

**Il Consiglio di Stato si pronuncia sui requisiti richiesti per il diniego del rilascio del rating di legalità in relazione al diritto di difesa dell'imputato ed al libero esercizio dell'impresa  
(Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 5 aprile 2024, n. 3174)**

Il Consiglio di Stato interviene nell'ambito dell'assegnazione di un "riconoscimento" indicativo del rispetto della legalità da parte delle imprese richiedenti (c.d. rating di legalità) attribuito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

Nella fattispecie, il ricorrente aveva impugnato il provvedimento di revoca del rating intervenuto a seguito della emissione di una sentenza di condanna dell'amministratore delegato e, dunque, in ragione del venir meno anche di uno solo dei (tre) requisiti previsti dall'art. 2, comma 2, del Regolamento (delibera n. 27165 del 15.5.2018).

Contrariamente a quanto asserito dall'appellante - ritiene il Collegio di Palazzo Spada - il legislatore non ha previsto la coesistenza di tutte e tre le condizioni pregiudizievoli per il verificarsi della condizione ostativa al rilascio del rating; e ciò non viola il diritto di difesa dell'imputato ed il libero esercizio dell'impresa, tutelati dagli articoli 27 e 41 della Costituzione.

Ed infatti, si è osservato, da un lato, che il testo della norma appare chiaro nell'individuare le condizioni di accesso al rating di legalità, non ponendosi in tensione con i principi di certezza e di libertà di impresa; dall'altro, che la *ratio* sottesa all'istituto del rating di legalità è essenzialmente premiale, e non sanzionatoria, essendo volta ad incentivare le imprese al rispetto della legislazione e al rispetto di prassi conformi a canoni etici, non potendo pertanto venire in considerazione principi che attengono più propriamente alla punibilità, sotto il profilo penale, delle persone fisiche.

\*\*\*

**Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5549 del 2021, proposto da OMISSIS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del TAR del Lazio n. -OMISSIS-/2021.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2024 il Cons. Giordano Lamberti e udito per le parti OMISSIS;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 - Con il provvedimento dell'11 ottobre 2017 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("AGCM") è stato attribuito all'appellante il rating di legalità.

2 - Con la nota dell'11 gennaio 2019, la medesima Autorità ha avviato il procedimento finalizzato alla revoca del predetto rating, in considerazione del fatto che l'amministratore delegato è stato condannato, con sentenza del 6 aprile 2018, per i reati di cui agli artt. 590, comma 3, c.p., nonché 71, commi 1, 3, 4 e 7 e 64, comma 1, lett c), del D. L.vo 81/2008.

2.1 - Nel provvedimento impugnato, l'Autorità, disattendendo le osservazioni della società, ha precisato che per la revoca è sufficiente l'emissione di una sentenza di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati richiamati dall'art. 25 septies del D. L.vo 231/2001, sempre che una tale condanna abbia attinto uno dei soggetti rilevanti; nel caso di specie si tratta di sentenza di condanna, pronunciata nei confronti del soggetto che era amministratore delegato della società all'epoca dei fatti.

3 - OMISSIS ha impugnato il provvedimento, deducendone l'illegittimità per violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 2 lettera b), e dell'art. 2, comma 5 lettera d), del Regolamento adottato dall'Autorità della Concorrenza e del Mercato con la delibera n. 27165 del 15 maggio 2018; eccesso di potere per carenza, insufficienza ed apoditticità della motivazione; difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti; violazione degli artt. 27 e 41 della Costituzione.

4 - Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tar adito ha respinto il ricorso.

5 - La società originariamente ricorrente ha proposto appello avverso tale pronuncia, deducendone, con diversi accenti, l'erroneità *"in merito all'eccezione di erronea interpretazione da parte di AGCM del disposto di cui all'art. 2, comma 2, lettera b) del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità (Delibera n. 27165 del 15.05.18)."*

L'appellante contesta l'interpretazione offerta dal TAR del disposto di cui all'art. 2, comma 2, lettera b) del Regolamento, secondo la quale il Rating di Legalità non potrebbe essere concesso in mancanza anche solo di uno dei requisiti pregiudizievoli previsti dall'art. 2, comma 2, lettera b), che così recita: *"L'impresa deve dichiarare: ... b) se impresa collettiva, che nei confronti dei propri amministratori, del direttore generale, del direttore tecnico, dei procuratori - qualora siano muniti di poteri decisionali e gestionali, ricavabili dalla procura e tali da essere assimilabili a quelli degli amministratori dotati di poteri di rappresentanza - del rappresentante legale, nonché dei soci persone fisiche titolari di partecipazione di maggioranza, anche relativa, non sono state adottate misure di prevenzione personale e/o patrimoniale e misure cautelari personali e/o patrimoniali e non è stata pronunciata sentenza di condanna..."*.

La società rileva che *"il testo del Regolamento, nella parte in commento, fa un uso specifico e non causale delle congiunzioni "e", "o", "e/o" e della virgola ","*. Laddove ha ritenuto di coordinare cumulativamente due o più requisiti ha utilizzato la congiunzione "e"; ove, diversamente, ha

ritenuto di coordinare tra loro due condizioni alternative ha fatto uso della congiunzione “o”; per collegare due alternative, indicando che sono possibili l’una, l’altra o entrambe, ha utilizzato la congiunzione “e/o”; per enumerare i termini in elenco ha utilizzato la “,” virgola.

Per l’appellante il significato del disposto è chiaro ed inequivoco: la condizione ostativa al rilascio e/o al mantenimento del Rating si realizza solo al verificarsi di tutte e tre le condizioni previste dalla norma tra loro coordinate dalla congiunzione cumulativa “e”.

5.1 - Ad ulteriore sostegno della propria prospettazione, l’appellante richiama l’art. 12 delle preleggi, in base al quale: *“Nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”* e contesta che il Tar avrebbe disapplicato il criterio di interpretazione letterale, per adottarne uno “diverso” di natura prettamente finalistica, ove ha affermato che: *“Se, dunque, la norma dovesse essere interpretata nel senso indicato dalla ricorrente, i titoli di condanna finirebbero per diventare preclusivi solo in rare occasioni: per tale via la ratio sottesa all’istituto del rating di legalità - che è quella di premiare le imprese che più si impegnano nel rispetto della legislazione e nel rispetto di prassi di comportamento conformi a canoni etici - finirebbe per essere tradita”*.

5.2 - L’appellante rileva inoltre che l’uso ed il significato delle congiunzioni nella redazione dei testi normativi è regolamentato (*“Regole di redazione dei testi normativi”*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Circ. 02.05.01, n. 10888 – GU n. 101 del 03.05.01) nel senso che: *“La congiunzione “e” implica che, in una enumerazione di requisiti o presupposti o condizioni, tutti tali elementi devono concorrere perché l’effetto della disposizione si verifichi”*.

Nel caso di specie, pertanto, deve concludersi che tutti gli elementi previsti dall’art. 2, comma 2, lettera d, del Regolamento, e tra loro connessi dalla congiunzione “e”, devono concorrere perché l’effetto della disposizione si verifichi, ossia devono coesistere in danno ad uno dei soggetti previsti: *“misure di prevenzione personale e/o patrimoniale e misure cautelari personali e/o patrimoniali e ... sentenza di condanna...”*.

5.3 – Da un altro punto di vista, prospetta che non può essere consentita la revoca del Rating in presenza di una mera sentenza di condanna non definitiva, in mancanza degli ulteriori due requisiti pregiudizievoli, previsti dall’art. 2, comma 2, lettera b) del Regolamento (delibera n. 27165 del 15.05.18), prescindendo da ogni valutazione di gravità del fatto di reato contestato.

Diversamente da quanto sostenuto nella sentenza impugnata, secondo parte appellante, il legislatore ha ritenuto di prevedere la coesistenza di tutte e tre condizioni pregiudizievoli, previste dalla norma per il verificarsi della condizione ostativa al rilascio del Rating, all’evidente fine di contemperare, in tal modo, le esigenze dei principi di legalità ed affidabilità del mercato propri dell’istituto in questione, con quelli a tutela dei diritti di difesa dell’imputato e del libero esercizio dell’impresa, tutelati dagli articoli 27 e 41 della Costituzione.

6 – La censura è infondata.

In applicazione del criterio letterale, così come prospettato dall’appellante, deve giungersi alle medesime conclusioni alle quali è giunto il Giudice di primo grado.

L’art. 2 del Regolamento disciplina i requisiti necessari per ottenere l’attribuzione del rating, stabilendo che, a tal fine, l’impresa deve dichiarare (art. 2, comma 2, lett. b): *“se impresa collettiva, che nei confronti dei propri amministratori, dell’istitutore, del direttore generale, del direttore tecnico, dei procuratori, muniti di poteri decisionali e gestionali, ricavabili dalla procura e assimilabili a quelli degli*

*amministratori dotati di poteri di rappresentanza o con delega sulle materie di cui ai reati rilevanti ai sensi del presente articolo, del rappresentante legale, nonché dei soci persone fisiche titolari di partecipazione di maggioranza o di controllo, non sono state adottate misure di prevenzione personale e/o patrimoniale e misure cautelari personali e/o patrimoniali e non è stata pronunciata sentenza di condanna, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per i reati tributari di cui al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e successive modifiche, per i reati in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, per i reati di cui agli articoli 346-bis, 353, 353-bis, 354, 355, 356, 512-bis, 629 e 644 del codice penale, per il reato di cui all'art. 216 del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 e per il reato di cui all'art. 2, commi 1 e 1 bis del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638; che non è stata iniziata l'azione penale ai sensi dell'articolo 405 c.p.p. per delitti aggravati ai sensi dell'articolo 416 bis.1 c.p.. La medesima dichiarazione deve essere resa anche in riferimento a tutte le persone fisiche, figure apicali dell'impresa, come sopra individuate, la cui carica e/o posizione è cessata nell'anno precedente la richiesta di rating".*

Il Regolamento precisa, poi, all'art. 6, commi 4 e 4 bis, che *"In caso di perdita di uno dei requisiti di cui all'articolo 2, l'Autorità con proprio provvedimento dispone la revoca del rating con decorrenza dal momento in cui il requisito è venuto meno. Laddove il rating sia stato rilasciato sulla base di dichiarazioni false o mendaci relative ad elementi diversi dai requisiti di cui all'articolo 2, l'Autorità dispone la revoca a far data dal momento in cui viene a conoscenza della natura falsa o mendace della dichiarazione. Ove il rating sia stato rilasciato o rinnovato in carenza di uno o più dei requisiti di cui all'articolo 2, l'Autorità dispone l'annullamento del rating."*

L'art. 2 citato stabilisce, quindi, che la società deve dichiarare se nei confronti di determinati esponenti aziendali *"non sono state adottate misure di prevenzione personale e/o patrimoniale e misure cautelari personali e/o patrimoniali e non è stata pronunciata sentenza di condanna, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale"*, per determinati reati.

La lettera della norma richiede dunque una dichiarazione della quale risulti che *"non sono state adottate"*: - misure di misure di prevenzione personale e/o patrimoniale; - misure cautelari personali e/o patrimoniali; - sentenza di condanna, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta.

L'utilizzo della congiunzione "e" tra le situazioni previste dalla norma (misure di prevenzione, misure cautelari, sentenze di condanna) non risulta funzionale a cumulare detti requisiti, come vorrebbe l'appellante, ma a cumulare, in sintonia con il significato della congiunzione "e", i diversi oneri dichiarativi a cui è soggetto l'ente collettivo.

Infatti, per come formulata la norma, la "e" deve essere riferita al dovere di dichiarare che non sono state adottati determinati provvedimenti. Più precisamente, l'impresa deve dichiarare *"che non sono state adottate"* *"misure di misure di prevenzione personale e/o patrimoniale"*, "e" – in aggiunta - che *"non sono state adottate"* *"misure cautelari personali e/o patrimoniali"*, "e" – in aggiunta - *"che non sono state adottate"* *"sentenza di condanna, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta"*.

6.1 – In aderenza al testo letterale della norma, la valutazione del Tar deve trovare piena condivisione anche dove ha messo in luce che in riferimento alle “sentenze di condanna” la norma non specifica che il titolo preclusivo dev’essere “irrevocabile”; di conseguenza, si può concludere che ostativa al rilascio del rating, ed al mantenimento di esso, è una sentenza di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati indicati dalla norma.

7 – La diversa interpretazione proposta dall’appellante implicherebbe che il dovere di dichiarazione sussisterebbe solo allorché un esponente aziendale fosse stato attinto, contemporaneamente, da una misura di prevenzione, da una misura cautelare e da una sentenza di condanna. Tale esito, oltre che non in aderenza al testo della norma, ne implicherebbe un consistente restringimento dell’ambito applicativo, rendendo del tutto residuali le ipotesi in cui scatta l’obbligo dichiarativo in questione, frustrando così la *ratio* dell’istituto.

7.1 – Contrariamente agli assunti dell’appellante, l’esegesi innanzi avvalorata non si pone in contrasto con i principi di cui agli artt. 27 e 41 della Costituzione, dovendosi, da un lato, rilevare che il testo della norma appare chiaro nell’individuare le condizioni di accesso al rating di legalità, non ponendosi pertanto in tensione con i principi di certezza e di libertà di impresa; dall’altro, deve ricordarsi che la *ratio* sottesa all’istituto del rating di legalità è essenzialmente premiale, e non sanzionatoria, essendo volta ad incentivare le imprese al rispetto della legislazione e al rispetto di prassi conformi a canoni etici, non potendo pertanto venire in considerazione principi che attengono più propriamente alla punibilità, sotto il profilo penale, delle persone fisiche.

8 - Con il secondo motivo, l’appellante deduce l’erroneità della pronuncia in merito alla negata applicabilità della previsione derogativa di cui all’art. 2, comma 5, del Regolamento.

Secondo l’appellante, diversamente da quanto sostenuto dal TAR, nel caso di specie, si sarebbe configurata tale ipotesi derogativa dal momento che --OMISSIS- è stato sostituito nella “carica” di Amministratore Delegato e Datore di Lavoro in OMISSIS, da -OMISSIS-, a far data dal 21.03.2018.

L’appellante deduce inoltre che:

- la carica di Presidente del C.D.A. mantenuta dal sig. -OMISSIS- a nulla rileva rispetto a quanto qui occupa;
- la norma dettata dall’art. 2, comma 5, del Regolamento, infatti, chiede la “*dissociazione dalla condotta ... tenuta dai soggetti ... cessati dalle cariche*” e non la dissociazione, laddove per dissociazione si intenda l’allontanamento dalla società dei soggetti colpiti da eventuali provvedimenti, da ogni funzione e ruolo nella società;
- la società è nella convinzione che il sig. -OMISSIS- verrà assolto dal reato a lui ascritto;
- nessuna colpa è addebitabile alla società ed al suo amministratore, per i fatti oggetto del richiamato procedimento penale e, comunque, nulla autorizza ad addebitare alla società una responsabilità da “*carenze organizzative*”, che possa aver determinato il verificarsi dell’infortunio alla lavoratrice.

8.1 – La censura è infondata.

In via preliminare, deve osservarsi come la società non abbia fatto valere l’invocata deroga in sede procedimentale, deducendo la questione solo quale motivo di ricorso avverso il provvedimento di revoca, il quale tuttavia non include tra i suoi presupposti una valutazione e, conseguentemente un’indagine circa la sussistenza della “*dissociazione*” prevista dalla disposizione derogatoria. Questa doveva essere fatta valere dalla società, dando luogo ad una specifica fase procedimentale,

essendo invece inidonea ad inficiare la legittimità del provvedimento di revoca, che correttamente non contempla tale aspetto.

8.2 - In ogni caso, i fatti posti dal Giudice di primo grado a giustificazione della decisione depongono univocamente nel senso di escludere la configurabilità della deroga invocata dall'appellante, e cioè la *“completa ed effettiva dissociazione dalla condotta posta in essere rispetto ai reati ostativi al rilascio del rating, tenuta dai soggetti di cui al comma 2, lettere a) e b), cessati dalle cariche nell'anno precedente la richiesta del rating”* (art. 2, comma 5 del Regolamento).

Invero, in primo luogo, -OMISSIS- -OMISSIS-, amministratore delegato all'epoca del fatto di reato, in base alla visura camerale prodotta in causa è cessato dalla carica di amministratore delegato solo dal 19 aprile 2018, quando in sua sostituzione è stato nominato -OMISSIS-.

Inoltre, -OMISSIS- -OMISSIS-, dal 7 settembre 2018, risulta nominato presidente del consiglio di amministrazione della società e rappresentante legale, con l'assegnazione di vari poteri, seppur non quelli in materia di gestione del personale.

Tali circostanze dimostrano una sostanziale continuità della compagine di governo della società, incompatibile con la dissociazione richiesta dalla norma.

Da un altro punto di vista, come rilevato dal Tar, la società non ha neppure allegato di aver adottato misure organizzative atte ad ovviare all'incidente accaduto.

9 - Per le ragioni esposte, l'appello va respinto.

Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello e condanna parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore dell'Autorità appellata, che si liquidano in €3.000, oltre accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche citate in sentenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Giuseppe La Greca, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Giordano Lamberti**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Montedoro**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.