

## Il Consiglio di Stato interviene in tema di *self-cleaning* delle società in ipotesi di condanna non definitiva per gli amministratori

(Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 19 maggio 2025, n. 4279)

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di procedure di *self-cleaning* a carico di società i cui amministratori siano stati destinatari di condanne penali non definitive.

Nello specifico, i Giudici di Palazzo Spada hanno precisato che il vigente quadro normativo in tema di sospensione delle licenze rilasciate per la gestione di depositi commerciali non ha come precipuo scopo l'irrogazione di misure sanzionatorie-afflittive nei confronti delle singole società, bensì quello di preservare le pubbliche amministrazioni dalle conseguenze della gestione operata da un soggetto la cui condanna è valutata come ostativa alla gestione stessa del deposito.

E infatti, il Collegio ha precisato che *“qualsiasi misura incidente su diritti fondamentali – quale quello di iniziativa economica – può essere legittimamente adottata solo nei limiti rigorosi previsti dalla legge”*. Sicché le forme di restrizione della libertà di iniziativa economica devono intendersi coperte dal principio di legalità sostanziale, in forza del quale i poteri cautelari posti in capo all'amministrazione necessitano di essere esercitati con particolare cautela, mai oltre il perimetro applicativo tracciato dal legislatore.

Nel caso di specie, simili considerazioni portano a ritenere che l'intervenuta sostituzione dell'amministratore condannato con altro soggetto nella titolarità delle funzioni elimina ogni fattore di rischio considerato dalla legge, di talché si rileva del tutto sproporzionata l'adozione o il mantenimento di provvedimenti sospensivi. In altre parole: venuto meno – per il tramite della sostituzione dell'amministratore – il 'pericolo gestionale', la sospensione della licenza risulta un mezzo non più rispondente alle esigenze tutelate dal legislatore.

Diversamente ragionando, la sospensione assumerebbe un carattere sanzionatorio fuoriuscendo dalla sua dimensione naturale (quella cautelare).

\*\*\*

Consiglio di Stato sez. VI - 19/05/2025, n. 4279

### Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1368 del 2024, proposto da -OMISSIS-s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Soprano, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del medesimo, sito in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

contro

Agenzia delle dogane e dei monopoli, 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 T.a.r. per la Campania (Sezione terza) n. 4132/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il cons. Giuseppe La Greca;

Uditi nell'udienza pubblica del 27 marzo 2025, per le parti,

l'avvocato Enrico Soprano e l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.- Con il ricorso di primo grado -OMISSIS-s.r.l., autorizzata con licenza all'esercizio di depositi commerciali di stoccaggio di oli, grassi vegetali e gasolio all'interno del porto di Napoli, chiedeva l'annullamento del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli notificato il 1° agosto 2022, avente ad oggetto il "*Provvedimento di sospensione licenze di esercizio Depositi Commerciali gestiti in regime di Deposito Fiscale - Codici Accisa -OMISSIS-e -OMISSIS- S.r.l. - P. Iva -OMISSIS-*".

Oggetto della domanda caducatoria era anche la prodromica comunicazione di avvio del procedimento.

2.- Con detto provvedimento, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli aveva disposto, ai sensi dell'art. 23, comma 11, d. lgs. n. 504 del 1995 (recante "*Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative*"), la sospensione delle licenze rilasciate in favore della società codici -OMISSIS-e -OMISSIS- per l'esercizio dell'attività di deposito commerciale di prodotti energetici a fronte della intervenuta sentenza di condanna non definitiva emessa dal GUP del Tribunale di Napoli in data 4 maggio 2022 nei confronti del precedente amministratore della ricorrente società, -OMISSIS--OMISSIS-, per i reati di cui agli artt. 81 e 110 c.p. e per il reato di cui all'art. 40 d. lgs. n. 504 del 1995.

3.- Lamentava la società -OMISSIS-s.r.l. dinanzi al T.a.r. l'illegittimità del provvedimento sul rilievo che:

- l'immediata sostituzione del precedente amministratore avrebbe determinato il venir meno dell'unico presupposto in forza del quale era stato avviato il procedimento di sospensione nei suoi confronti; sostituzione che, dunque, per il sol fatto di essere avvenuta prima dell'emanazione del provvedimento di sospensione delle licenze in questione, ne avrebbe dovuto precludere, alla radice, l'adozione;

- con la rimozione dell'amministratore colpito dal provvedimento di condanna non definitiva, la quale avrebbe dato luogo ad un 'self cleaning' della società, sarebbe venuta meno l'esigenza cautelare che la detta normativa mirerebbe a tutelare, attraverso la sospensione della licenza e in attesa di un pronunciamento definitivo.

In tal senso, peraltro, non vi sarebbe stata alcuna modifica e/o redistribuzione delle quote societarie, neppure di lieve entità, laddove, come sarebbe emerso dalla visura storica della medesima ricorrente, l'ultima variazione societaria sarebbe risalita al 10 maggio 2017;

- la permanenza all'interno della -OMISSIS-s.r.l. dell'ex amministratore quale mero socio non avrebbe costituito indice, di per sé, di un potere di controllo dello stesso sulle scelte societarie, dal momento che tale soggetto sarebbe titolare della proprietà di appena il 16% delle quote; inoltre, non sarebbe stata provata l'esistenza di un controllo di fatto;

- il *self cleaning* avrebbe potuto valere solo per il futuro;

4.- Con sentenza n. 4132 del 2023 il T.a.r. per la Campania, sez. III, rigettava in parte il ricorso e in parte lo dichiarava inammissibile per carenza di interesse.

5.- Avverso la predetta sentenza ha interposto appello la parte privata la quale ne ha chiesto la riforma sulla base di doglianze così compendiate:

1) Error in iudicando; violazione e falsa applicazione degli artt. 23,25 e 62 d.lgs. n. 504 del 1995; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione dell'art. 3 l. n. 241 del 1990; eccesso di potere sotto vari profili; violazione del principio di legalità e violazione dell'art. 1 Prot. addizionale CEDU. Sostiene l'appellante che:

- i commi 8 e 11 dell'art. 23 d. lgs. n. 504 del 1995, posti a base del provvedimento impugnato, legherebbero la sospensione della licenza - disposta a fronte di una sentenza di condanna non definitiva emessa nei confronti dell'amministratore - alla permanenza dell'amministratore medesimo ai vertici della società, rimosso il quale la medesima società riacquisterebbe il proprio requisito;

- una diversa lettura della disposizione darebbe luogo ad una vera e propria (illegittima poiché violativa dei principi di legalità e colpevolezza) sanzione afflittiva, automatica, per responsabilità oggettiva della società;

- il provvedimento di sospensione della licenza, ove già adottato, perderebbe efficacia in caso di sostituzione dell'amministratore della società - poiché verrebbero meno le esigenze cautelari che la normativa mira a tutelare - costituendo quest'ultima una entità del tutto separata ed autonoma rispetto all'amministratore-persona fisica autore del reato;

- l'art. 23 d. lgs. n. 504 del 1995 non avrebbe previsto il diniego della licenza per l'esistenza di condanne non definitive per reati tributari emesse nei confronti di un suo ex amministratore;

- erroneamente il T.a.r. avrebbe ritenuto irrilevante il dedotto *self cleaning* della società, considerato che -OMISSIS-s.r.l. avrebbe agito tempestivamente con la revoca dell'amministratore a distanza di

meno di 30 giorni dalla pubblicazione della sentenza di condanna di primo grado e ben prima della stessa irrogazione della misura di sospensione oggetto della controversia;

- l'irrogazione della sospensione lederebbe - in modo sproporzionato e indeterminato nella durata - il diritto alla proprietà privata della società, tutelato dall'art. 1 protocollo addizionale CEDU, fermi restando i dubbi di costituzionalità della disciplina per violazione degli artt. 3 e 41 Cost.;

- la possibilità per un soggetto colpito da una causa ostativa di tornare in bonis sarebbe attualmente prevista espressamente dal nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con d. lgs. n. 36 del 2023;

2) Error in iudicando; violazione e falsa applicazione degli artt. 23,25 e 62 d.lgs. n. 504 del 1995; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione dell'art. 3 l. n. 241 del 1990; eccesso di potere sotto vari profili; violazione del principio di legalità e violazione art. 1 Prot. addizionale CEDU.

Ad avviso della -OMISSIS-s.r.l. il T.a.r. avrebbe errato nel dichiarare l'inammissibilità del motivo di ricorso volto a censurare la determinazione di non considerare sufficiente la rimozione dell'amministratore, e ciò poiché:

- nessuna modifica e/o redistribuzione delle quote societarie sarebbe intervenuta;

- la permanenza all'interno della -OMISSIS-s.r.l. dell'ex amministratore quale mero socio non costituirebbe indice, di per sé, di un potere di controllo dello stesso sulle scelte societarie dal momento che tale soggetto avrebbe la proprietà di appena il 16% delle quote, sicché costui non potrebbe in alcun modo influenzare le scelte societarie;

- un ipotetico controllo di fatto, rilevante ai sensi dell'art. 23, comma 11, d. lgs. n. 504 del 1995, non sarebbe stato provato;

- l'affermata - dall'Amministrazione - carenza in capo al nuovo amministratore di inidoneità tecnico-professionale sarebbe errata non solo per il profilo soggettivo del nuovo amministratore (ben titolato), ma, in tesi, anche in ragione della previsione dell'art. III. 12 dello statuto della società, la quale continuerebbe comunque a essere in possesso dei requisiti anche in ragione di altre professionalità al suo interno che escluderebbe la rilevanza di ogni ulteriore situazione di fatto legittimante il provvedimento sospensivo.

6.- Si è costituita in giudizio l'Agenzia delle dogane e dei monopoli la quale ha depositato note di udienza in data 25 marzo 2025.

7.- All'udienza pubblica del 27 marzo 2025, presenti i procuratori delle parti che si sono riportati alle già rassegnate domande e conclusioni, l'appello, su richiesta degli stessi, è stato trattenuto in decisione. La parte privata si è opposta al tardivo deposito della "memoria" dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

8.- Il Collegio, preliminarmente, osserva che le c.d. note di udienza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli depositate il 25 marzo 2025, costituiscono una vera e propria memoria, tardivamente depositata ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a. secondo cui "(l)e parti possono produrre [...] memorie fino

*a trenta giorni liberi [...]*". Per tale ragione la memoria di cui trattasi va stralciata dagli atti del giudizio e del suo contenuto non si tiene conto ai fini del decidere.

9.- L'appello è fondato nei sensi appresso specificati.

10.- Il quadro delle disposizioni del d. lgs. n. 504 del 1995 nel quale si è innestato il provvedimento di sospensione imprunato in prime cure stabilisce, per quanto qui di interesse, che:

a) "*[...] L'autorizzazione di cui al primo periodo è in ogni caso sospesa dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli laddove venga pronunciata nei confronti del depositario autorizzato sentenza di condanna non definitiva, con applicazione della pena della reclusione, per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare. Il provvedimento di sospensione ha effetto fino alla emissione della sentenza irrevocabile*" (art. 23, comma 8);

b) "*Nel caso di persone giuridiche e di società, l'autorizzazione e la licenza sono negate, revocate o sospese, ovvero il procedimento per il rilascio delle stesse è sospeso, allorché le situazioni di cui ai commi da 6 a 10 ricorrono, alle condizioni ivi previste, con riferimento a persone che ne rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché a persone che ne esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo*" (art. 23, comma 11);

c) "*Per i depositi di cui ai commi 1 e 6, la licenza di cui al comma 4 è negata e l'istruttoria per il relativo rilascio è sospesa allorché ricorrono nei confronti dell'esercente, rispettivamente, le condizioni di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 23; per la sospensione e la revoca della predetta licenza trovano applicazione, rispettivamente, i commi 8 e 9 del medesimo articolo 23. Nel caso di persone giuridiche e di società, la licenza è negata, revocata o sospesa, ovvero il procedimento per il rilascio della stessa è sospeso, allorché le situazioni di cui ai commi da 6 a 9 del medesimo articolo 23 ricorrono, alle condizioni ivi previste, con riferimento a persone che rivestono in esse funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione ovvero a persone che ne esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo*" (art. 25, comma 6-bis);

11.- Delineata la disciplina di riferimento, in primo luogo va rilevato che lo scopo della sospensione della licenza prevista dalle predette disposizioni non è quello di dar luogo ad una misura sanzionatoria-afflittiva nei confronti della società il cui amministratore sia stato destinatario di una condanna non definitiva, quanto, diversamente, quello di preservare l'amministrazione dalle conseguenze della gestione operata da un soggetto la cui condanna è valutata dal legislatore come ostativa alla gestione del deposito.

Ora, qualsiasi misura incidente su diritti fondamentali - quale quello di iniziativa economica - può essere legittimamente adottata solo nei limiti rigorosi previsti dalla legge. In particolare, le norme che attribuiscono all'amministrazione poteri cautelari vanno interpretate restrittivamente, e ciò con la precipua finalità di garantire la coerenza con il principio di legalità sostanziale.

Nel caso di specie, l'intervenuta sostituzione del soggetto c.d. controindicato elimina ogni fattore di rischio, sicché l'adozione o il mantenimento del provvedimento sospensivo, una volta sostituito l'amministratore condannato con altro soggetto nella titolarità delle funzioni, si rivelano sproporzionati, dando luogo a un mezzo eccessivo non rispondente alle esigenze tutelate dal legislatore.

Né il testo delle sopracitate disposizioni autorizza, sul piano letterale, una lettura della portata precettiva secondo la quale la sospensione della licenza debba ritenersi 'dovuta' al di là della permanenza o meno del soggetto condannato nelle proprie funzioni: ove dubbi sulla portata della disposizione vi fossero - ciò che è da escludersi - non potrebbe che farsi luogo ad una interpretazione restrittiva della stessa, tale da attuare correttamente la reale volontà legislativa, chiaramente volta ad escludere il carattere sanzionatorio della sospensione.

Anche l'ipotesi di un persistente controllo di fatto della società ad opera del soggetto sostituito è qui da escludersi, avuto riguardo alla esiguità - incontestata - delle quote partecipative del soggetto condannato, rispetto alle quali l'Amministrazione non ha offerto nessun elemento neppure indiziario nel senso di una più pervasiva (ed effettivamente condizionante) presenza di costui nella gestione dell'assetto societario.

12.- Alla luce delle suesposte considerazioni, l'appello va accolto in ragione della assorbente fondatezza del primo motivo e, in riforma dell'impugnata sentenza, il ricorso di primo grado va parimenti accolto nei sensi sopra specificati, con conseguente annullamento del provvedimento di sospensione impugnato in primo grado.

13.- Le spese del doppio grado del giudizio possono essere compensate tra le parti in causa ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 92 c.p.c., come risultante dalla sentenza della Corte cost., 19 aprile 2018, n. 77 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi qui nella peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi di cui in motivazione e annulla il provvedimento di sospensione impugnato.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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 i soggetti privati.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Giuseppe La Greca, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 19 MAG 2025.