

Capitolo IV - Attività di Rating di legalità



Dati di sintesi

L'Autorità rilascia il *rating* di legalità a partire dal 2012 in base all'articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Il *rating* di legalità può essere ottenuto dalle imprese che hanno sede operativa nel territorio nazionale; che hanno raggiunto un fatturato minimo di due milioni di euro nell'ultimo esercizio chiuso nell'anno precedente alla richiesta di *rating*, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza, risultante da un bilancio regolarmente approvato dall'organo aziendale competente e pubblicato ai sensi di legge; che risultano iscritte, alla data della richiesta di *rating*, nel registro delle imprese da almeno due anni.

Per quanto riguarda gli aspetti valutativi e l'assegnazione del punteggio, il Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità, adottato con delibera n. 24075 del 14 novembre 2012, da ultimo modificato con delibera n. 26166 del 13 luglio 2016 (d'ora in poi, "Regolamento attuativo" o "Regolamento"), prevede che il *rating* possa variare in un *range* definito tra un minimo di una e un massimo di tre stellette. La valutazione avviene, infatti, sulla base di diversi parametri e requisiti: mentre alcuni elementi sono considerati imprescindibili e danno diritto solo all'accesso al punteggio base di una stelletta²¹¹, altri sono ritenuti premiali e comportano l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, fino alla soglia massima di tre stellette²¹².

Nel corso del 2016 si è registrato un incremento particolarmente significativo delle richieste pervenute rispetto agli anni precedenti e sono stati chiusi 2.077 procedimenti in materia di *rating* di legalità, con un incremento del 50% rispetto al 2015.

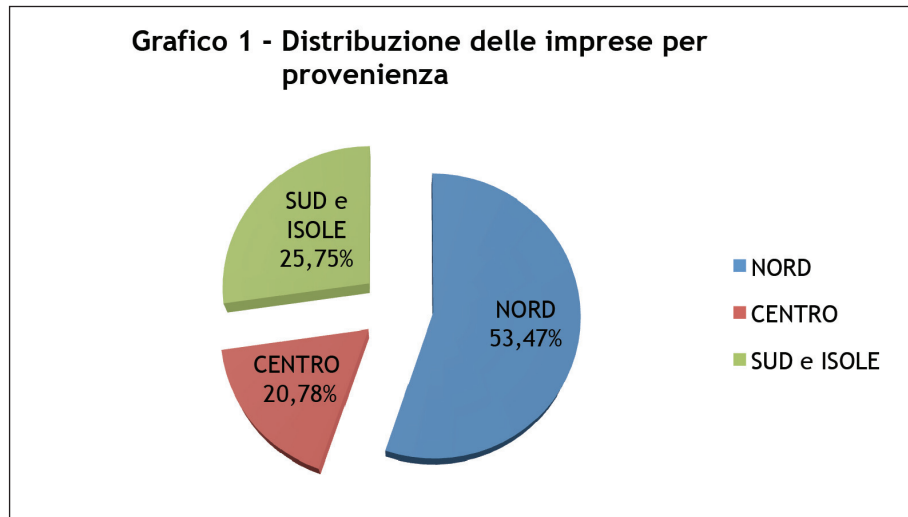
Delle 2.501 richieste pervenute (+64% rispetto al 2015), 201 sono state archiviate. In particolare, 158 erano improcedibili in quanto i formulari presentati non evidenziavano i requisiti minimi per accedere al *rating*, le altre 43 sono state archiviate dall'Autorità per non luogo a provvedere, in quanto le imprese non hanno provveduto a integrare il contenuto delle istanze nei modi e nei tempi previsti dal Regolamento.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha disposto il rilascio del *rating* di legalità a 1.635 imprese, 77 sono state le conferme del *rating* attribuito e in 71 casi il procedimento si è chiuso con il rinnovo della certificazione di legalità; inoltre, ci sono state 85 decisioni di diniego e 8 revoche del *rating*.

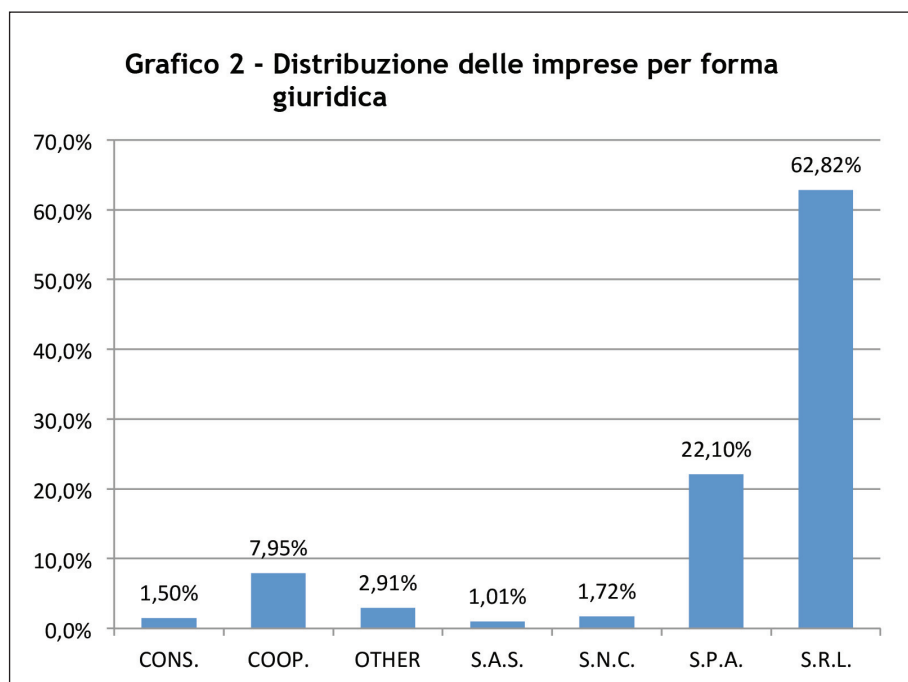
²¹¹ Il punteggio base pari ad una stelletta viene assegnato a fronte del possesso dei soli requisiti di cui all'articolo 2, commi 2 e 3, del Regolamento in considerazione.

²¹² Il punteggio viene incrementato fino al massimo del punteggio al ricorrere delle circostanze di cui all'articolo 3 del medesimo Regolamento.

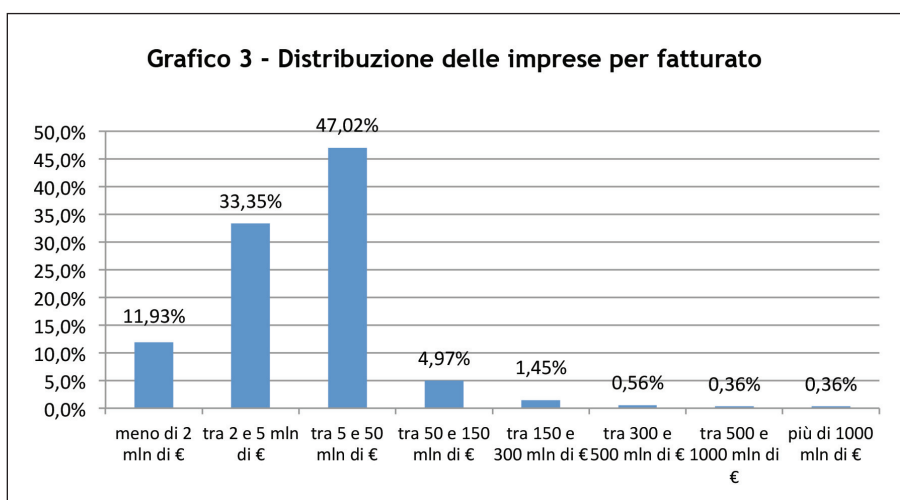
Per ciò che riguarda la distribuzione geografica, come emerge dal Grafico 1, il 53,47% delle richieste proviene da imprese aventi sede legale nel Nord Italia, il 20,78% dal centro della penisola e il 25,75% dal sud e dalle isole.



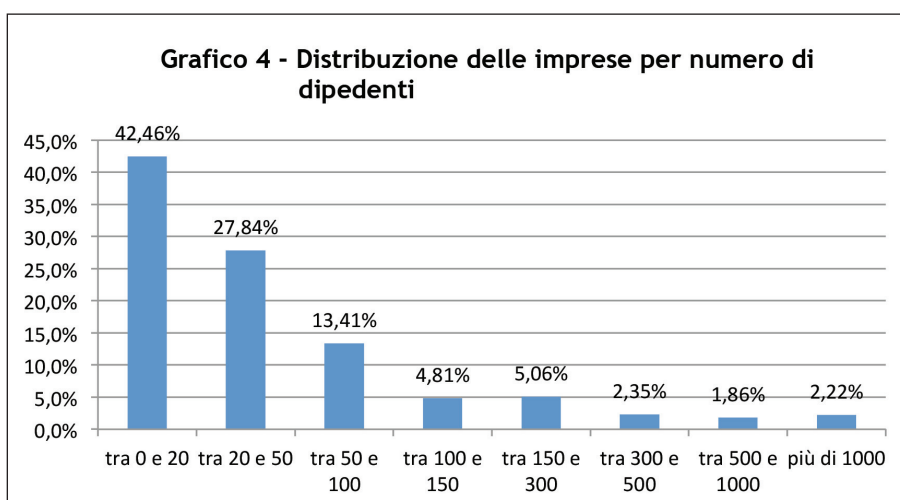
In relazione alla natura dei soggetti che richiedono all'Autorità il rilascio del *rating*, nel periodo di riferimento si consolidano le tendenze già emerse negli anni scorsi. Dal Grafico 2 si evince che nel 2016 è rimasto stabile il dato relativo alle richieste formulate dalle società per azioni, pari a circa il 22,1% (contro il 22,4% del 2015), mentre sono in leggero calo le istanze provenienti dalle società a responsabilità limitata, che sono passate da 65,23% a 62,82%. Nel corso del 2016 vi è stato un aumento delle domande presentate dalle cooperative, che hanno raggiunto il 7,95% rispetto al 5,57% del 2015.



Le società richiedenti il *rating* si distinguono anche per dimensione: il Grafico 3 mostra che molte imprese hanno fatturati elevati, di gran lunga superiori alla soglia di due milioni di euro prevista per accedere al *rating* (il 47% delle imprese, in particolare, ha un fatturato compreso fra i 5 e i 50 milioni di euro) e, in alcuni casi, fanno parte di grandi gruppi societari nazionali e internazionali.



Per ciò che riguarda, infine, il numero dei dipendenti delle imprese che fa richiesta del *rating*, il Grafico 4 illustra che circa il 2% delle imprese richiedenti occupa più di 1000 persone. La maggior parte delle imprese, circa il 43%, ha meno di 20 addetti.



Le modifiche al Regolamento attuativo

Allo scopo di aumentare l'efficacia degli strumenti per contrastare la diffusione della corruzione all'interno dei mercati nazionali, nel 2016 l'Autorità ha indetto una nuova consultazione pubblica, dopo quella del 2014, per un'ulteriore revisione del Regolamento attuativo²¹³, disciplinante criteri, principi e procedimento per l'attribuzione alle imprese del *rating* di legalità.

La revisione è stata finalizzata a rafforzare l'efficacia dei controlli effettuati dall'Autorità ai fini del rilascio del *rating*, anche attraverso modifiche apportate al formulario, che hanno esteso il *set* informativo da soddisfare da parte del richiedente. Le novità introdotte mirano a fronteggiare una richiesta sempre crescente di lotta alla corruzione e sono volte, in particolare, ad *“aumentare ulteriormente il livello di legalità richiesto alle imprese, anche a seguito delle esigenze emerse in stretta collaborazione con le istituzioni preposte al controllo della legalità, Ministeri dell'interno e della giustizia, l'Autorità Nazionale Anticorruzione e la Guardia di Finanza”*.

La modifica del Regolamento attuativo seguita alla consultazione è stata disposta con la delibera n. 26166 del 13 luglio 2016, pubblicata in g.u. n. 213 del 12 settembre 2016 ed entrata in vigore il 13 settembre 2016.

Uno degli elementi di maggiore interesse oggetto di modifica ha riguardato l'ampliamento del novero dei cosiddetti “soggetti sensibili”, in relazione ai quali l'impresa richiedente deve attestare il possesso dei requisiti ai fini dell'attribuzione del punteggio base. In particolare, rispetto alla versione precedente, le verifiche da effettuare e l'attestazione da produrre non coinvolgono più soltanto i titolari, i direttori generali e i

²¹³ Alcune modifiche del Regolamento attuativo erano intervenute nel corso del 2014, attraverso le delibere n. 24953 del 5 giugno 2014 e n. 25207 del 4 dicembre 2014, con le quali l'Autorità aveva introdotto requisiti ulteriori e più stringenti per le aziende richiedenti la certificazione di legalità, legati in particolar modo all'assenza di: a) provvedimenti di condanna per pratiche commerciali scorrette; b) provvedimenti sanzionatori di natura pecuniaria e/o interdittiva da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione; c) l'assenza di annotazioni nel Casellario informatico delle imprese di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»*) che comportino preclusioni alla stipula di contratti con la pubblica amministrazione o alla partecipazione a procedure di gara o affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture; d) comunicazioni o informazioni antimafia interdittive in corso di validità o di misure straordinarie per la temporanea gestione delle imprese comminate dall'ANAC ai sensi dell'articolo 32, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*).

I cambiamenti intervenuti hanno riguardato anche l'introduzione e la gestione di profili relativi alla tutela dei consumatori tra i criteri connessi all'acquisizione di un livello di *rating* superiore rispetto a quello base. La relativa modifica è stata apportata mediante un ampliamento della norma che elenca una serie di condizioni da verificare ai fini dell'incremento del punteggio base (articolo 3, comma 2, lettera f). In particolare, alla disposizione originaria, che prendeva in considerazione solo l'adesione a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria, è stato introdotto il riferimento a specifiche clausole di mediazione nei contratti tra imprese e consumatori per la risoluzione di controversie, ovvero all'adozione di *“protocolli siglati tra associazioni di consumatori e associazioni di imprese per l'attuazione delle conciliazioni paritetiche”*. Inoltre all'articolo 3, comma 2, lettera g) del Regolamento è stato introdotto, tra le condizioni opzionali per l'incremento del punteggio, il requisito relativo all'adozione da parte dell'impresa di modelli organizzativi di prevenzione e di contrasto della corruzione.

direttori tecnici, ma anche i procuratori speciali, nel caso in cui questi ultimi siano muniti di poteri decisionali e gestionali tali da essere assimilati al titolare o agli amministratori dotati di poteri di rappresentanza; gli stessi soggetti saranno oggetto di verifica se hanno svolto queste funzioni nei dodici mesi precedenti il deposito della domanda di *rating*.

Tali variazioni sono state ispirate dalle osservazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), allo scopo di neutralizzare l'effetto di eventuali cambiamenti nella compagine sociale o nei soggetti apicali effettuati in maniera strumentale, solo al fine di poter soddisfare i requisiti richiesti per l'ottenimento del *rating*.

Rispetto a tale ultima previsione, tuttavia, il nuovo Regolamento attuativo ha previsto un'ipotesi di deroga, rendendo possibile l'accesso al *rating* qualora la società richiedente abbia messo in atto azioni volte a rimuovere le criticità in ordine alle ipotesi di illeciti frutto di una determinazione volontaria della società che manifesti tempestivamente la disassociazione dai soggetti rilevanti destinatari di provvedimenti di condanna o accertamenti. Pertanto, l'attuale Regolamento prevede la possibilità di accedere al *rating* nell'eventualità in cui l'impresa dimostri una completa ed effettiva dissociazione dalla condotta posta in essere dal soggetto apicale la cui posizione è cessata nell'anno antecedente la richiesta del *rating* con riferimento ai reati ostativi al conseguimento del requisito.

La nuova formulazione del Regolamento attuativo ha previsto l'inserimento del reato di estorsione, di cui all'articolo 629 c.p., nel novero dei reati che precludono il rilascio del *rating* di legalità se commesso dall'imprenditore, dai vertici aziendali o dai procuratori speciali. Trattasi di una importante modifica che si pone nel solco dell'esigenza di un costante aumento del livello di legalità delle imprese e dell'esigenza di un costante contrasto della corruzione.

Altra modifica di rilievo ascrivibile all'ultima delibera in tema di *rating* di legalità emanata dall'Autorità riguarda lo *status* delle imprese richiedenti, le quali dovranno certificare di non essere soggette a controllo, di diritto o di fatto, da parte di società o enti esteri, per i quali, in virtù della legislazione dello stato di residenza in cui hanno sede, non sia possibile identificare i soggetti che detengono le quote di proprietà del capitale o il controllo, salvo che la stessa richiedente non sia in grado di fornire informazioni sui predetti soggetti.

Un'ulteriore deroga introdotta dalla delibera del 13 luglio 2016 riguarda gli atti di accertamento, intervenuti nel biennio precedente, per il mancato pagamento di imposte e tasse e di violazioni degli obblighi retributivi, contributivi e assicurativi, nonché quelli relativi al pagamento delle ritenute fiscali su dipendenti e collaboratori. Il nuovo Regolamento attuativo, infatti, stabilisce un limite entro il quale il *rating* potrà essere rilasciato anche in presenza di provvedimenti impugnabili o confermati con

sentenza passata in giudicato, vale a dire lo 0,5% dei ricavi e un importo, in valore assoluto, di 50.000 euro.

Analogamente, il Regolamento consente l'ottenimento del *rating* anche in caso di provvedimenti di accertamento del mancato rispetto della norma relativa alla tutela della salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, purché ricadano entro il limite di 1.000 euro per singolo provvedimento e di 3.000 euro nell'eventualità di più provvedimenti di accertamento.

Sempre in un'ottica di tutela della *compliance* normativa, all'articolo 3 del nuovo Regolamento attuativo è stato inserito il comma 5, che prevede la riduzione di un segno "+" del punteggio qualora nel Casellario informatico delle imprese di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»*), risultino annotazioni divenute inoppugnabili o confermate con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di *rating* e concernenti episodi di grave negligenza o errore grave nell'esecuzione dei contratti ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro. La *ratio* del provvedimento è dunque quella di penalizzare le imprese nei confronti delle quali siano stati presi provvedimenti che impediscano la stipula di contratti con la p.a., la partecipazione alle gare o l'affidamento di contratti pubblici. In base all'articolo 3, comma 5, l'accertamento in questione non può, in ogni caso, determinare una riduzione del punteggio base, pari a una stelletta, mentre nella precedente versione del Regolamento tale requisito rappresentava una delle condizioni necessarie ai fini dell'ottenimento del *rating*, pena il rigetto della richiesta.

Si rafforza, dunque, la collaborazione fra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato relativamente al rilascio del *rating* di legalità, in virtù di un legame che si è rinsaldato anche a seguito dell'introduzione del *rating* di impresa nel quadro del nuovo Codice degli appalti (vedi *infra*), un istituto che richiede alle imprese di dichiarare l'estraneità a sanzioni dell'Autorità anticorruzione in materia di contratti pubblici.

Inoltre, il Regolamento si arricchisce all'articolo 5 del comma 3-quater, che sancisce la possibilità di proroga, fino a un massimo di sessanta giorni del termine di chiusura del procedimento per l'attribuzione del *rating* in ragione di sopravvenute esigenze istruttorie. Di tale proroga deve esserne data motivata comunicazione alla società richiedente il *rating* indicando la durata della stessa, al fine di garantire maggiore certezza e trasparenza del procedimento amministrativo.

Conclude la serie di modifiche apportate al Regolamento attuativo quella che ha riguardato l'articolo 7 ("*Obblighi informativi*"), a cui è stato aggiunto il comma 2-bis, che ha introdotto un potere di controllo

dell’Autorità, finalizzato a verificare la regolarità fiscale e contributiva delle imprese in possesso del *rating* di legalità. Più precisamente, il Regolamento stabilisce che la verifica annuale effettuata nei confronti di un campione rappresentativo pari al 10% delle imprese in possesso del *rating* di legalità è effettuato tramite l’invio dei dati alla Guardia di Finanza, la quale entro 60 giorni comunica all’Autorità gli esiti delle verifiche svolte.

Nel corso del 2016 l’Autorità ha predisposto il campione rappresentativo del 10% delle imprese in possesso del *rating* di legalità, uniformemente distribuite sul territorio nazionale, e ha proceduto all’invio dei dati alla Guardia di Finanza per la verifica *ex post* relativamente a singoli profili di rilevanza fiscale e contributiva delle imprese individuate nel campione.

Le più significative modifiche intervenute dall’emanazione del Regolamento originario fino alla sua ultima versione sono evidenziate nella tabella seguente.

TIPOLOGIA	INTEGRAZIONI APPORTATE CON IL NUOVO REGOLAMENTO
Integrazione elenco soggetti rilevanti	Procuratori speciali con poteri assimilati a quelli del titolare o a quelli degli amministratori dotati di poteri di rappresentanza
Estensione temporale dei requisiti per l’attribuzione del <i>rating</i>	Anche a persone fisiche, figure apicali dell’impresa la cui carica e/o posizione è cessata nell’anno precedente la richiesta di <i>rating</i>
Integrazione elenco reati ostativi	Articolo 629 c.p. (Estorsione)
Estensione soggettiva dei requisiti alle società controllanti con sede all’estero	Dichiarazione di non essere controllata di diritto o di fatto da società o enti esteri, per i quali, in virtù della legislazione dello stato in cui hanno sede, non è possibile l’identificazione dei soggetti che detengono le quote di proprietà del capitale o comunque il controllo
Previsione di una deroga a quanto previsto dall’articolo 2, comma 2, lettera f)	Quando l’accertamento del mancato rispetto delle previsioni di legge, relative alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, abbia ad oggetto un importo non superiore a 1.000 euro e, in ogni caso, non superiore a 3.000 euro, nell’ipotesi di più provvedimenti di accertamento, intervenuti nel biennio precedente la richiesta di <i>rating</i>
Cause di decremento del punteggio	Punteggio ridotto di un segno “+” ove sussistano annotazioni nel Casellario informatico delle imprese di cui all’ articolo 8 del d.p.r. 207/2010 divenute inopugnabili o confermate con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di <i>rating</i> , concernenti episodi di grave negligenza o errore grave nell’esecuzione dei contratti ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche in riferimento all’osservanza delle norme in materia di sicurezza del lavoro
Proroga del termine istruttorio	Per esigenze istruttorie
Obblighi informativi e possibili cause di revoca o sospensione del <i>rating</i> attribuito	Verifica su base annuale della regolarità fiscale e contributiva, da parte della GdF, su un campione rappresentativo, uniformemente distribuito sul territorio nazionale, pari al 10% delle imprese in possesso del <i>rating</i> di legalità

Codice degli Appalti e Rating di legalità

Il *rating* di legalità, fino ad oggi rilevante, tra l'altro, ai fini dell'accesso al credito bancario e per la concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti per mezzo del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*) assume rilevanza specifica nell'ambito degli appalti pubblici.

Infatti, ai sensi dell'articolo 83, comma 10, del d.lgs. 50/2016, il *rating* di legalità costituisce requisito reputazionale base per il conseguimento del *rating* di impresa, quest'ultimo a sua volta richiesto ai fini della qualificazione degli operatori economici per la partecipazione agli appalti pubblici nell'ambito del più ampio progetto di riforma del sistema di qualificazione in corso di approntamento²¹⁴.

Vi è da aggiungere che il d.lgs. 50/2016 attribuisce autonoma rilevanza al *rating* di legalità, a prescindere dal *rating* di impresa, ad esempio ai fini della riduzione della garanzia per la partecipazione alle gare negli appalti di servizi e forniture (articolo 93, comma 7, del d.lgs. 50/2016) e, inoltre, nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quale criterio premiale che le amministrazioni aggiudicatrici possono indicare nei bandi e negli avvisi di gara per la valutazione dell'offerta "*in relazione al maggior rating di legalità dell'offerente*" nel rispetto, evidentemente, e compatibilmente "*(...) con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, (...)*" (articolo 95, comma 13, del d.lgs. 50/2016).

In un tale contesto, vista la rilevanza assunta dalla certificazione di legalità nell'ambito degli appalti pubblici e dello stretto vincolo di collaborazione creato tra le varie istituzioni competenti in materia di legalità e lotta alla corruzione, l'Autorità è intervenuta nell'ambito della consultazione pubblica sulle linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni che l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha emanato nel mese di aprile 2016.

²¹⁴ "È istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, il sistema del *rating* di impresa e delle relative penalità e premialità, da applicarsi ai soli fini della qualificazione delle imprese, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione. Il suddetto sistema è connesso a requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa. L'ANAC definisce i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione, mediante linee guida adottate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice (...) I requisiti reputazionali alla base del *rating* di impresa di cui al presente comma tengono conto, in particolare, del *rating* di legalità (...)".

Le osservazioni comunicate all'ANAC con nota del 23 maggio 2016 hanno riguardato i punti delle linee guida concernenti il *rating* di legalità; in particolare, è stata sottolineata la mancata indicazione della fonte normativa istitutiva del *rating* di legalità e che l'elenco con tutte le imprese in possesso di tale *rating* è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità. Inoltre, con riguardo alle Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, si è precisato che *“il rating di legalità può essere richiesto dalle imprese operanti nel territorio nazionale con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro”* in luogo dell'espressione *“esclusivamente da imprese italiane”* utilizzata dall'ANAC²¹⁵.

Inoltre l'Autorità è intervenuta per puntualizzare che, per quelle categorie di imprese che non posseggono i requisiti per accedere al *rating* di legalità, quali le imprese neo-costituite e quelle che non raggiungono la soglia dei due milioni di euro di fatturato, occorre prevedere misure compensative al fine di non penalizzarle.

Con riferimento poi alle linee guida denominate *“Criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese”*, e in particolare con riguardo all'inclusione del *rating* di legalità tra gli indici reputazionali da utilizzare per il calcolo del *rating* di impresa, l'Autorità con comunicazione del 2 agosto 2016 ha rappresentato all'ANAC la preoccupazione che i vincoli normativi che attualmente precludono l'accesso al *rating* di legalità a talune categorie di imprese possano tradursi in penalizzazioni in ordine al punteggio conseguibile in materia di *rating* di impresa.

²¹⁵ Sul punto, il Regolamento attuativo in materia di *rating* adottato dall'Autorità elenca, tra i requisiti che un'impresa deve possedere per ottenere il *rating*, l'esistenza di una *“sede operativa nel territorio nazionale”*. Pertanto, anche un'impresa costituita all'estero, se ha una sede secondaria in Italia, può accedere al *rating*.