

INFORTUNIO SUL LAVORO E RATING DI LEGALITÀ

Stefano Comellini – Giulia Zali¹



Una recente sentenza del TAR Lazio² ha sollevato il rilevante tema dei rapporti tra infortunio sul lavoro, responsabilità penale del datore di lavoro, compliance aziendale e rating di legalità della società nel cui ambito è occorso l'evento lesivo.

Il rating di legalità delle imprese

Il “rating di legalità” è un indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di merito - dal punto di vista economico, finanziario e della responsabilità sociale - da parte della società destinataria della relativa certificazione e del grado di attenzione, riposto dalla medesima, nella corretta gestione del proprio business, in conformità a principi etici dei comportamenti aziendali.

L'attribuzione del rating - istituito dall'art. 5-ter del D.L. 24.1.2012 n. 1³ (cd. “decreto liberalizzazioni”) - richiede il rispetto di cospicui criteri di legalità da parte delle imprese e misura, premiandola, una gestione aziendale trasparente, etica e virtuosa.

Lo strumento ha poi trovato attuazione con il “Regolamento attuativo in materia di rating di legalità” emanato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (da qui, AGCM) con Delibera n. 24075 del 12.11.2012. Il Regolamento è stato da ultimo modificato con la Delibera n. 28361 del 28.7.2020.

Le imprese in possesso del rating di legalità possono godere di benefici nell'accesso a risorse,

agevolazioni e opportunità in ambito sia pubblico che privato come, ad esempio, una più favorevole concessione di credito e maggiori possibilità di accesso a finanziamenti pubblici.

Il Decreto MEF 20.2.2014 n. 57 individua, sia specifiche agevolazioni che banche e pubbliche amministrazioni devono concedere alle imprese dotate di rating, sia l'obbligo di una dettagliata relazione che gli istituti di credito devono trasmettere alla Banca d'Italia qualora omettano di tener conto di tale rating.

Il vigente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 31.3.2023 n. 36) prevede, all'art. 222 comma 7, che l'ANAC collabori con l'AGCM per la rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del rating di legalità delle imprese di cui al citato art. 5-ter DL n. 1/2012. La disposizione stabilisce, inoltre, che il rating di legalità “concorre anche alla determinazione della reputazione dell'impresa di cui all'art. 109”⁴.

Pur distinto dai requisiti legati alla reputazione dell'impresa, il rating di legalità deve comunque essere considerato – al pari del “Modello 231” su cui oltre ci si soffermerà – quale elemento imprescindibile per accedere ad una serie di benefici premiali previsti dal nuovo Codice. Infatti, proprio nell'ambito degli Appalti e delle gare ad evidenza pubblica, la reputazione di un'impresa è elemento imprescindibile nella valutazione e nella scelta dell'operatore economico.

I requisiti per il rating di legalità.

Il Regolamento attuativo AGCM, nel rispetto dell'art. 5-ter DL n. 1/2012, dispone che possano

¹ Studio legale Comellini.

² T.A.R. Lazio Roma, Sez. 1, 2.10.2024 n. 17101.

³ “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, conv. dalla Legge 24.3.2012 n. 27.

⁴ Art. 109 comma 1, “E' istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori. Il sistema è fondato su requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale”.

richiedere l'attribuzione del rating le imprese (sia in forma individuale che societaria) che soddisfano cumulativamente i seguenti requisiti:

- sede operativa nel territorio nazionale⁵;
- fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza e risultante dal bilancio di esercizio, regolarmente approvato dal competente organo aziendale e pubblicato ai sensi di legge;
- iscrizione nel Registro delle imprese o nel Repertorio delle notizie Economiche e Amministrative (R.E.A.) da almeno due anni alla data della domanda;
- rispetto degli altri requisiti sostanziali analiticamente richiesti dal Regolamento.

Il rating di legalità viene riconosciuto all'ente attraverso l'attribuzione di un punteggio, compreso tra un minimo di una e un massimo di tre "stelle", che costituisce un indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità ed etici.

L'impresa richiedente ottiene il punteggio base ★, qualora rispetti tutti i requisiti di cui all'art. 2 del Regolamento attuativo. Il punteggio base potrà essere incrementato di un "+" per ogni requisito aggiuntivo che l'impresa dimostri di possedere tra quelli previsti all'art. 3 del Regolamento. Il conseguimento di tre "+" comporta l'attribuzione di una stella aggiuntiva, fino a un punteggio massimo di ★★★.

Il rating di legalità ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta.

La revoca del rating di legalità.

Il Regolamento prevede agli artt. 6, comma 4, e 7, commi 2 e 3, la disciplina della revoca del rating di legalità. In particolare, la revoca si ha per:

- perdita di uno dei requisiti di cui all'art. 2 del Regolamento;

⁵ Così Consiglio di Stato (sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 23.05.2013, n. 02697/2013 – del 11.06.2013, n. affare 01278/2013), che l'impresa che intenda fare richiesta di attribuzione del rating di legalità, deve avere una sede operativa nel territorio nazionale, nel senso che è possibile l'accesso a tale strumento, anche alle imprese non

- dichiarazioni false o mendaci relative ad elementi diversi dai requisiti di cui all'art. 2;
- omessa comunicazione di eventi sopravvenuti che incidono sul possesso dei requisiti richiesti.

In particolare, per quanto qui rileva, si evidenzia come l'art. 2 comma 2 lett. b del Regolamento preveda che l'impresa debba dichiarare che nei confronti dei propri amministratori non siano state adottate misure di prevenzione personale e/o patrimoniale o misure cautelari personali e/o patrimoniali e non sia stata pronunciata sentenza di condanna o emesso decreto penale di condanna, divenuto irrevocabile, oppure sentenze di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., tra gli altri, per i reati in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al D.Lgs. 9.4.2008 n. 81.

La sentenza TAR Lazio Roma 2.10.2024 n. 17101

La vicenda giunta all'esame dei Giudici amministrativi riguardava la richiesta di una Società per l'annullamento del provvedimento di revoca del rating di legalità emesso dalla AGCM a fronte della condanna penale, pronunciata in primo grado, nei confronti dell'amministratore delegato per il reato di lesioni colpose derivanti da infortunio sul lavoro (art. 590 commi 1, 2 e 3 c.p.).

In particolare, la condanna riguardava l'incidente avvenuto durante l'esecuzione del servizio di pulizia presso un committente pubblico, in danno di una dipendente della Società caduta da una scala, riportando la frattura dell'astragalo sinistro con prognosi superiore a 40 giorni.

Come già si è avuto modo di illustrare su questa Rivista⁶ il reato di lesioni colpose gravi e gravissime da violazione delle norme antinfortunistiche costituisce, ai sensi dell'art. 25-septies D.Lgs. n. 231/2001, uno dei presupposti della responsabilità amministrativa della società nel cui ambito si sia ve-

costituite in Italia, ma che comunque dispongono al loro interno, anche di una sola sede operativa. Cfr. M. Mandico, Rating di legalità: funzionamento e benefici, in Il Quotidiano Giuridico, 24.10.2017.

⁶ N. 4/2022, pagg. 13 e segg.

ficato l'evento lesivo.

Giova comunque riprendere qui, sia pure in sintesi, i criteri di attribuzione della "Responsabilità 231": a fronte della commissione del "reato-presupposto", individuazione l'autore nella persona fisica legata all'ente (perché apicale o subordinato), considerata la connessione tra l'illecito penale del soggetto attivo e l'interesse o vantaggio del secondo, accertata infine l'omissione della predisposizione o valutate negativamente l'effettività dell'adozione o l'efficacia dell'attuazione dell'apposito Modello organizzativo specificamente predisposto sul rischio-reati dell'ente, discende la responsabilità diretta di quest'ultimo, con un autonomo sistema punitivo, attribuito al giudice penale, fondato su sanzioni pecuniarie – determinate nel *quantum* per quote, di variabile valore – e su sanzioni interdittive, oltre alla confisca del prezzo o del profitto di reato e alla pubblicazione della sentenza di condanna.

Nel caso in esame, il giudice penale aveva, dichiarato insussistente la responsabilità della società in ordine all'illecito di cui all'art. 25-septies D.Lgs. n. 231/2001 avendo accertato che la Società aveva adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire i reati di specie analoga a quello contestato.

Avverso la sentenza di condanna, l'amministratore delegato della Società aveva presentato appello, così che la pronuncia non era divenuta definitiva. Ciò nonostante, l'AGCM aveva disposto la revoca del rating di legalità.

La Società ricorrente adduceva a propria difesa:

- la locuzione "sentenza di condanna", contenuta nell'art. 2 del Regolamento, da interpretarsi come comprensiva delle sole sentenze di condanna definitive, quindi passate in giudicato e inoppugnabili, nel rispetto del principio costituzionale della presunzione di innocenza;
- il proscioglimento della Società dall'illecito amministrativo di cui all'art. 25-septies D.Lgs. n. 231/2001, in relazione al reato di cui all'art. 590 commi 1, 2 e 3 c.p. contestato

all'amministratore, posto che la Società aveva reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire simili reati; sicché, anche sotto tale profilo, la revoca del rating doveva considerarsi illegittima, implicando un'affermazione di responsabilità di tipo oggettivo.

- il disposto dell'art. 2 comma 5 lett. e) del Regolamento, ove si prevede che il rating potrà essere rilasciato se: ... *"l'impresa dimostra che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione dalla condotta posta in essere rispetto ai reati ostativi al rilascio del rating, ..."*; nella fattispecie, il modello organizzativo adottato dalla Società avrebbe dovuto essere considerato come equivalente alla completa "dissociazione" dalle condotte contestate all'amministratore delegato.

Successivamente alla presentazione del ricorso, la Società depositava la sentenza di appello, nel frattempo emessa, con la quale l'amministratore veniva assolto dal reato contestatogli "per non aver commesso il fatto". Tuttavia, costituendo l'assoluzione dell'amministratore circostanza sopravvenuta rispetto all'adozione del provvedimento di revoca, la stessa, ad avviso del TAR, non poteva comportare, di per sé, una valutazione di illegittimità dello stesso, da operarsi sulla base dei presupposti di fatto e di diritto sussistenti all'epoca della sua adozione.

Pertanto, nonostante nel corso del processo penale sia la Società che il suo amministratore venissero prosciolti da ogni addebito, egualmente i Giudici amministrativi hanno ritenuto di confermare la revoca del rating di legittimità.

La motivazione della sentenza si è fondata, in primo luogo, sulla formulazione dell'art. 2 comma 2 lettera b) del Regolamento, ove si prescrive che *"l'impresa deve dichiarare che nei confronti dei propri amministratori ... non sia stata pure pronunciata alcuna sentenza di condanna o emesso decreto penale di condanna, divenuto irrevocabile, oppure sentenze di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per i reati in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al D.Lgs. 9.4.2008 n. 81"*.

Per il TAR è dunque chiaro il tenore testuale del Regolamento che, richiedendo l'irrevocabilità solo per il decreto penale, reputa sufficiente, ai fini della revoca, anche la semplice sentenza di condanna non definitiva, per uno dei reati espressamente contemplati.

Per i giudici amministrativi, la stessa *ratio* dell'istituto conferma la lettera della previsione, posto che l'istituto del rating ha una finalità premiale, non sanzionatoria, essendo volto alla promozione di principi di condotta etica in ambito aziendale, tramite l'assegnazione di un riconoscimento, misurato in stellettes, indicativo del rispetto della legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta. Ne consegue, che del tutto ragionevole appaia la previsione secondo cui anche la sentenza di condanna non definitiva possa atteggiarsi a fatto sintomatico della perdita di credibilità e di integrità morale della persona giuridica.

Per il vero, in tal senso la giurisprudenza amministrativa si era già espressa.

Il Consiglio di Stato ha, infatti, affermato che *“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 ostantiva al rilascio del rating, ed al mantenimento di esso, è una sentenza di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati indicati dalla norma”*; la medesima pronuncia ha anche precisato che *“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”*⁷.

Rispetto a questa giurisprudenza, qui vi è peraltro, a sostegno del rigetto del ricorso, un’ulteriore argomentazione.

Evidenzia il TAR che *“non può ravvisarsi, solo per l’adozione di un modello organizzativo corretto, quella ‘completa ed effettiva dissociazione dalla condotta posta in essere rispetto ai reati ostantivi 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), che consentirebbe il mantenimento del rating, non potendosi riconoscere il requisito premiante ad una società che si avvalga di un soggetto attinto da una condanna penale, seppure di lieve entità. Il precedente penale, infatti, condiziona certo negativamente l’immagine di affidabilità e di assoluta integrità dell’ente”*.

Di conseguenza, il ricorso della Società avverso la revoca del rating di legalità veniva rigettato.

Considerazioni conclusive

La decisione del TAR merita qualche riflessione sullo scarto tra le condivisibili finalità alla base della disciplina in esame e gli effetti concreti che possono ricadere sulla società che si veda revocare il rating di legittimità per ragioni che, anche successivamente, si rivelino insussistenti. Con le inevitabili conseguenze per la perdita dei benefici e delle agevolazioni sopra illustrate.

Nel caso esaminato, il giudice penale aveva assolto l’amministratore della società per non aver commesso il fatto-reato di lesioni colpose e aveva accertato la correttezza di un profilo rilevante di compliance interna connesso al “Sistema 231”. Ciò nonostante, la Società è rimasta “marchiata” da un rimprovero di illegalità che pare in contrasto con i principi costituzionali di non colpevolezza (art. 27 comma 2 Cost.) e di libertà d’impresa (art. 41 Cost.).

⁷ Cons. Stato, Sez. VI, 5.4.2024 n. 3174.