

## Capitolo IV - L'attività di *rating* di legalità





## 1. Dati di sintesi

Con il 2017 si conclude il primo quinquennio di attività, da parte dell'Autorità, nell'attribuzione del *rating* di legalità alle imprese che ne hanno fatto richiesta.

Il *rating* di legalità per le imprese, introdotto dall'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, è un indicatore sintetico che aggrega varie informazioni concernenti l'eticità dei comportamenti delle imprese.

Esso viene attribuito su istanza di parte ed è costituito da un punteggio di base pari a una “stelletta”, raggiungibile quando l'impresa non sia incorsa in gravi violazioni di legge, specificate nel Regolamento attuativo, incrementabile fino a un punteggio massimo di tre “stellette” al verificarsi di ulteriori condizioni, quali l'adozione di modelli organizzativi volti a prevenire gli illeciti e l'adozione di *standard* di comportamento più stringenti di quelli già normativamente previsti.

Il *rating* di legalità è stato introdotto per promuovere l'applicazione di principi etici nei comportamenti aziendali. A tal fine, il legislatore ha previsto che del *rating* si tenga conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario. L'effetto premiale, in tali ambiti, è stato disciplinato dal decreto 20 febbraio 2014, n. 57, a firma dei Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico (*Regolamento concernente l'individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del rating di legalità attribuito alle imprese ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario, ai sensi dell'articolo 5-ter, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*).

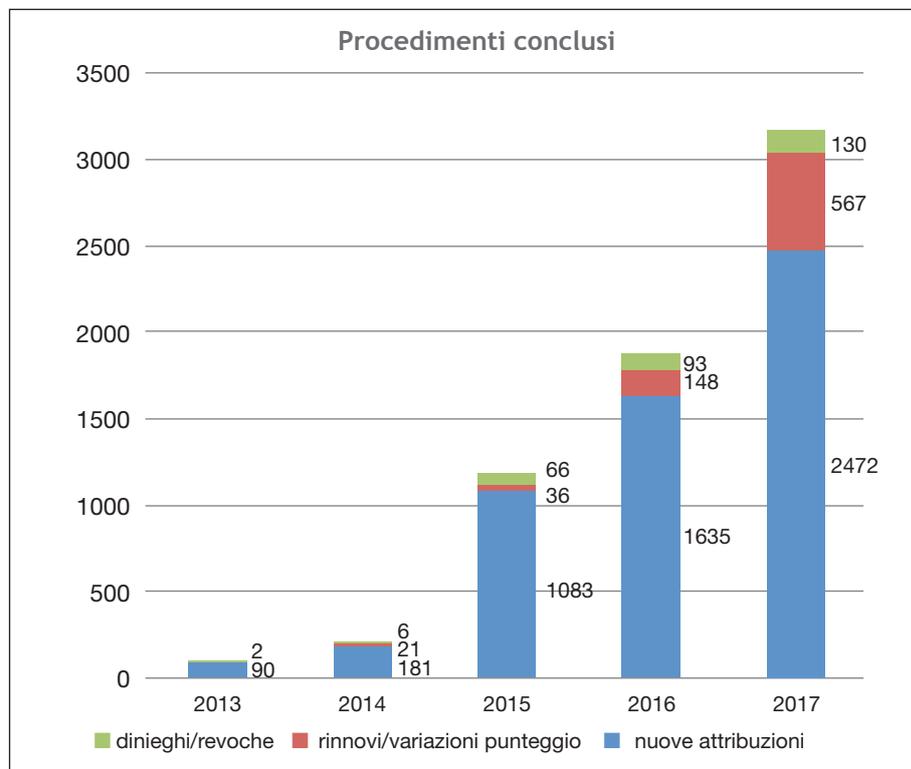
I vantaggi derivanti dal possesso del *rating*, anche in termini di impatto positivo per l'impresa sotto il profilo reputazionale, spiegano perché, come evidenziato dal grafico che segue, nel quinquennio di applicazione della norma, il numero di procedimenti in materia di *rating* conclusi dall'Autorità sia cresciuto di anno in anno a ritmi molto significativi, con una crescita particolarmente accentuata nell'ultimo triennio, successivamente all'emanazione del citato d.m. 57/2014.

Il grafico riporta l'andamento dei procedimenti effettuati dall'Autorità (al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili), distinguendo tra le decisioni di accoglimento delle istanze delle imprese (siano esse istanze di nuova attribuzione, di rinnovo del *rating* già acquisito o di variazione del punteggio in relazione all'acquisizione di ulteriori fattori premiali) e le decisioni di diniego/revoca, a seguito della accertata mancanza dei requisiti.

Nel corso del 2017 sono stati chiusi 3.169 procedimenti in materia di *rating* di legalità, con un incremento di oltre il 60% rispetto ai circa 1900 procedimenti conclusi nell'anno precedente (al netto delle istanze improcedibili).

È interessante osservare che dei procedimenti decisi nel 2017 con accoglimento dell'istanza dell'impresa, l'80% circa ha riguardato attribuzioni del *rating* a imprese che ne facevano richiesta per la prima volta, mentre il 20% circa ha avuto origine da istanze di rinnovo e da istanze di incremento del punteggio (per un insieme di circa 570 imprese già titolari di *rating*).

Grafico 1



In particolare, va segnalato che l'incidenza dei procedimenti di rinnovo e di variazioni del punteggio sul numero totale di istanze decise, è sostanzialmente raddoppiata rispetto all'anno precedente. Si tratta di un andamento di crescita destinato a consolidarsi, a parità di altri fattori, in ragione dell'espansione nel tempo dell'insieme di imprese titolari di *rating* e con *rating* in scadenza. In via di larga massima, sulla base dei dati del 2017, appare possibile affermare che oltre la metà delle imprese titolari di *rating* ne abbia chiesto il rinnovo o l'adeguamento del punteggio prima della scadenza, segnalando in tal modo l'interesse per l'effetto premiale dell'istituto.

Infine, merita sottolineare che, nel corso del quinquennio, nel 5% circa dei casi decisi in media, l'Autorità ha concluso il procedimento con un diniego dell'attribuzione/rinnovo o con la revoca/annullamento del *rating* già attribuito, in seguito al riscontrato mancato possesso dei requisiti di cui all'art 2, comma 2 del regolamento attuativo in materia.

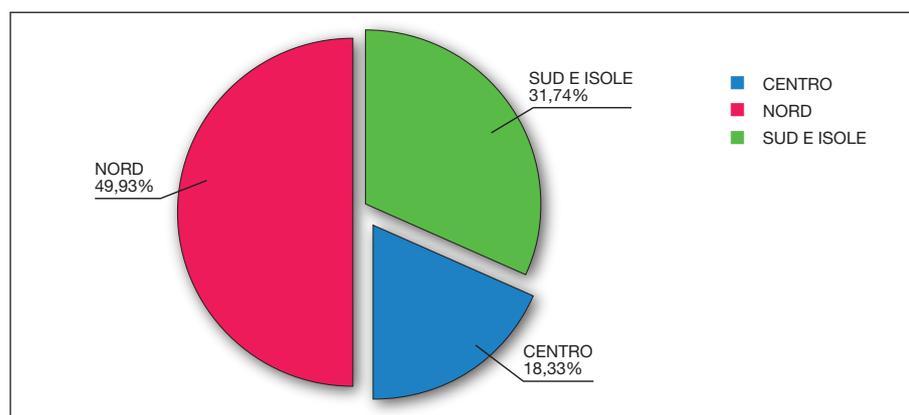
Al riguardo, è opportuno osservare che l'Autorità verifica in modo sistematico, in collaborazione con il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia, la veridicità delle dichiarazioni effettuate dalle imprese ai fini del rilascio del *rating*, con specifico riferimento al possesso dei requisiti di cui all'art 2, comma 2, del regolamento, in capo alle imprese stesse e alle persone fisiche con posizioni di responsabilità o poteri decisori al loro interno.

Nel 2017, l'Autorità si è determinata a negare il *rating* in 120 casi e in altri 10 casi ha provveduto a revocarlo, in quanto dalle verifiche effettuate è emersa, contrariamente a quanto dichiarato nel formulario sottoscritto dal legale rappresentante, l'esistenza di cause ostative alla sua attribuzione o mantenimento.

È opportuno sottolineare che, laddove emerga che il legale rappresentante dell'impresa, in sede di autocertificazione circa il possesso dei requisiti, abbia effettuato dichiarazioni false e mendaci, l'Autorità provvede a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Roma, per gli eventuali adempimenti di competenza in relazione all'art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*).

Per ciò che riguarda la distribuzione geografica delle richieste di *rating* ricevute, come evidenziato dal grafico che segue, circa la metà delle stesse proviene da imprese aventi sede legale nel Nord Italia, il 18% circa dal Centro della penisola e il 32% circa dal Sud e dalle Isole. Oltre la metà delle istanze presentate (il 55,5%) proviene inoltre da 5 regioni: Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Lazio e Puglia.

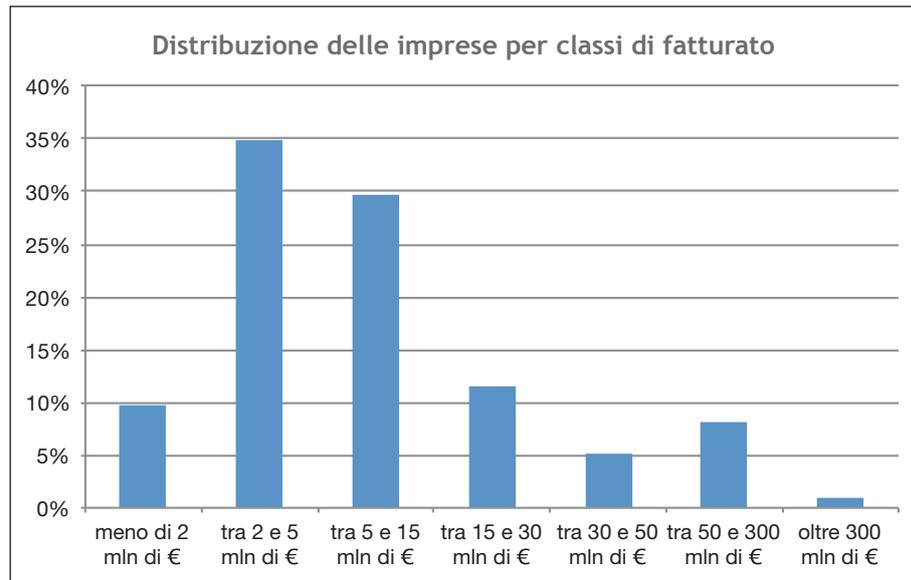
Grafico 2



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. Nel 2017, la grande maggioranza delle richieste proviene da società a responsabilità limitata (il 64% circa), seguite dalle società per azioni, (21% circa) e dalle cooperative (7% circa).

Con riguardo alla dimensione delle società richiedenti il *rating*, il grafico che segue mostra che oltre il 70% delle istanze ricevute dall'Autorità proviene da imprese che si collocano nelle classi di fatturato tra i 2 e i 5 milioni di euro e tra i 5 e i 15 milioni di euro, rispettivamente in misura del 35% e del 30% circa del totale delle imprese richiedenti.

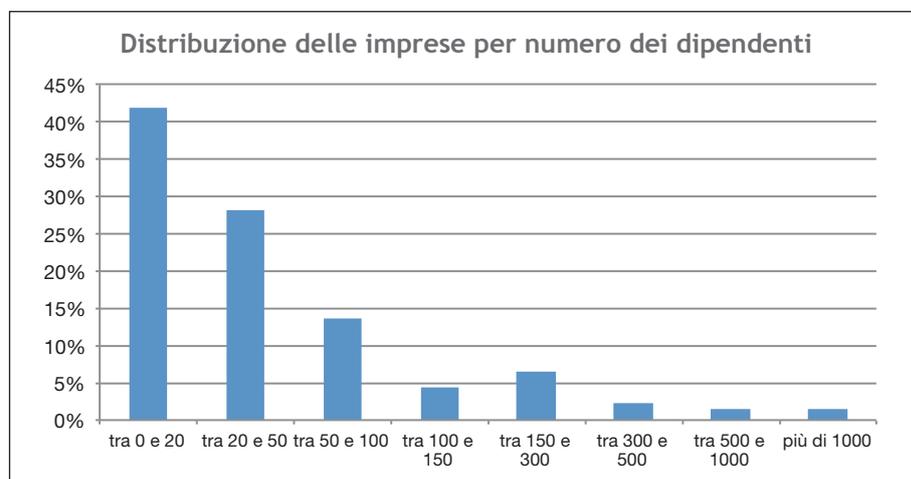
Grafico 3



Merita sottolineare, inoltre, che un 10% circa delle istanze ricevute nel 2017 proviene da imprese con fatturato inferiore ai due milioni di euro, per le quali, pertanto, non risultano integrati i requisiti minimi previsti dalla legge per poter accedere al *rating*.

L'asimmetria della distribuzione dimensionale delle imprese che richiedono il *rating* a favore delle imprese di minore dimensione è confermata anche dal grafico che segue, il quale mostra come la maggior parte delle imprese richiedenti, circa il 42%, abbia meno di 20 addetti, seguita da un 28% circa di imprese con un numero di addetti compreso tra i 20 e i 50.

Grafico 4



## 2. Disposizioni integrative e correttive del nuovo Codice dei contratti pubblici

In data 5 maggio 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*), adottato in attuazione dell'art. 1, comma 8, della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, 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*). Tale decreto, correttivo del nuovo Codice dei contratti pubblici, impatta anche sulla competenza dell'Autorità in materia di *rating* di legalità.

Al riguardo, ai fini della qualificazione delle imprese, il nuovo Codice dei contratti pubblici aveva inserito il *rating* di legalità tra i requisiti reputazionali necessari per ottenere il *rating* di impresa (art. 83, comma 10), a sua volta obbligatorio per la qualificazione delle imprese.

L'Autorità, con comunicazione del 2 agosto 2016 riferita alle linee guida emanate dall'ANAC denominate "*Criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese*", sottoposte a consultazione dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, si era espressa criticamente riguardo all'inclusione del *rating* di legalità tra gli indici reputazionali da utilizzare per il calcolo del *rating* di impresa, in considerazione dei vincoli normativi per l'accesso al *rating* di legalità applicabili a talune categorie di imprese e delle possibili conseguenti penalizzazioni in ordine al punteggio conseguibile in materia di *rating* di impresa.

Il decreto correttivo ha apportato un'importante revisione in merito al coordinamento del *rating* di legalità con il *rating* di impresa (art. 83, comma 10, d.lgs. 50/2016):

a) il primo aspetto fondamentale attiene alla funzione del *rating* di impresa che, da obbligatorio, in quanto condizione per la qualificazione dell'impresa, è diventato facoltativo, in conformità a uno dei criteri di delega contenuti nella l. 11/2016, che lo prevede solo come misura di premialità, senza risvolti penalizzanti;

b) la seconda novità rilevante riguarda l'abrogazione del rapporto di coordinamento tra *rating* di legalità e *rating* di impresa, per cui il primo non sarà più propedeutico per ottenere il secondo ai sensi della normativa primaria.

La nuova veste assunta in tal modo dal *rating* di impresa appare superare le criticità sollevate dall'Autorità, come sopra brevemente richiamate<sup>243</sup>.

Inoltre, in conseguenza dell'indipendenza tra le due forme di *rating*, laddove il nuovo Codice dei contratti pubblici attribuiva una specifica e autonoma valenza al *rating* di legalità, ora l'attribuisce cumulativamente al possesso del *rating* di legalità e del *rating* di impresa. Si fa riferimento in particolare all'art. 93, comma 7, in materia di garanzie, il quale prevede che *“Nei contratti di servizi e forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30 per cento, non cumulabile con le riduzioni di cui ai periodi precedenti, per gli operatori economici in possesso del rating di legalità e rating di impresa”*, e all'art. 95, comma 13, sui criteri di aggiudicazione, ai sensi del quale *“Compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità e di impresa dell'offerente”*.

Per quanto concerne l'impatto di tale novella legislativa sulla competenza dell'Autorità, se per un verso l'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici nel 2016 ha comportato per l'Autorità un aumento delle richieste di *rating* di legalità, per altro verso le modifiche introdotte dal correttivo, anche se escludono l'obbligatorietà indiretta del *rating* di legalità, non hanno, tuttavia, determinato una riduzione del numero dei richiedenti.

Tale evidenza, che emerge dai dati riportati sopra, sembra riconducibile sia al permanere della necessità del *rating* di legalità per accedere a misure premianti in materia di riduzione dell'importo delle garanzie fino al 30% e di valutazione dell'offerta, sia all'effetto reputazionale riconnesso allo strumento, oltre che alle facilitazioni per l'accesso al credito bancario, che rappresentano altrettanti incentivi idonei a sollecitare il ricorso delle imprese allo strumento.

<sup>243</sup> Si segnala un errore di coordinamento interno al testo normativo novellato. In particolare, l'art. 213, comma 7, del codice dei contratti pubblici continua a disporre che *“Il rating di legalità concorre anche alla determinazione del rating di impresa di cui all'articolo 83, comma 10”*.