



Associazione fra le Società di Factoring Italiane

Milano, 12 Luglio 1990

Circolare Informativa 11/90

Oggetto: In allegato trasmettiamo copia della Circolare 28 Giugno 1990, USG n. 2481 "Legge 19 Marzo 1990, n. 55. Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale. Certificazione antimafia" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 4.7.90.

Distribuzione:	BAI FACTORING	DOTT. MONZA
	BARCLAYS FACTORING	DOTT. VINCENT
	BN FACTORING	DOTT. SPAGNOLETTI
	CBI FACTOR	AVV. BONDIOLI
	CENTRO FACTORING	DIREZIONE GENERALE
		AVV. DEL FRATE
	COMIT FACTORING	DOTT. GHIDONI
	CREDIT FACTORING	DOTT. LOCONSOLE
	DESIO E BRIANZA FACT.	RAG. BARBIERI
	FACTOR INDUSTRIALE	RAG. REALI
	FACTORIT	DOTT. FILIPPI
	FIN-ECO FACTORING	RAG. FACCHETTI
	FINROMA	DOTT. VAZZA
	GENERAL FACTOR	DOTT. CASAMASSIMA
	IFTITALIA	DIREZIONE GENERALE
		DOTT. SCIUME'
	MEDIOFACTORING	DOTT. TANSINI
	PRIME FACTOR	RAG. MARCACCI
	SANPAOLO FACTORING	DOTT. HAIM
	SELEFACTOR	DOTT. GUIDORIZZI
	SIFIND	DIREZIONE GENERALE
		DOTT. FURLOTTI
	SPEI FACTORING	DOTT. LUZZATTO
	SUD FACTORING	DOTT. GRECO

Presidenza e Segreteria:
Corso Europa, 13 - 20122 Milano MI
Telefono: (02) 7704217

Sede legale:
Via della Posta, 3 - 20123 Milano MI

Codice Fiscale 97067880159

CIRCOLARI

PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 28 giugno 1990, USG. n. 2481.

Legge 19 marzo 1990, n. 55. Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale. Certificazione antimafia.*A tutti i Ministeri - Gabinetto - Ufficio legislativo**c, per conoscenza**Al Consiglio di Stato - Segretariato generale**Alla Corte dei conti - Segretariato generale**All'Avvocatura generale dello Stato*

PREMESSA.

La legge 19 marzo 1990, n. 55, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 60 del 23 marzo 1990, ha operato un rafforzamento ed un aggiornamento degli strumenti già previsti dalla precedente normativa antimafia (legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modifiche), in relazione alla mutate strategie delle organizzazioni criminali.

Lo scopo principale della legge è di reprimere e prevenire le infiltrazioni mafiose nell'esercizio di attività economiche e, in particolare, imprenditoriali. All'uopo uno degli elementi portanti del quadro normativo è costituito dalle disposizioni volte ad assicurare la trasparenza delle scelte operate dalle pubbliche amministrazioni e incidenti sulle attività sopra indicate.

Orbene, in sede applicativa sono stati prospettati vari problemi, in particolare in ordine all'art. 7, primo comma, il quale prevede che la pubblica amministrazione, prima di rilasciare o consentire le licenze, le autorizzazioni, le concessioni, le erogazioni, le abilitazioni e le iscrizioni previste dall'art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575 e prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i sub-contratti di cui al medesimo articolo, deve acquisire apposita certificazione relativa all'interessato circa la sussistenza di provvedimenti definitivi del tribunale che applicano una misura di prevenzione o dispongono divieti o decadenze dall'esercizio delle summenzionate attività.

Al riguardo, acquisiti gli avvisi delle amministrazioni più direttamente interessate, si forniscono i seguenti chiarimenti.

A) Soggetti attivi.

In ordine alla individuazione dei soggetti tenuti ad acquisire il c.d. certificato antimafia nello svolgimento delle attività di cui all'art. 7, si è posto il problema dell'ambito dell'espressione «pubblica amministrazione». Al riguardo un ausilio ermeneutico può ricavarsi dalle norme sostanziali contenute nel precedente art. 3.

Peraltro, con riferimento alle lettere da a) ad e), del comma 1 dell'art. 3, non si pongono particolari problemi. Le fattispecie elencate infatti concretano tutte tipici atti amministrativi sottoposti al principio di legalità e quindi previsti dalla legge: alla stessa legge occorre far capo per individuare i soggetti competenti ad emanarli. Può essere utile precisare — con riferimento a quesiti pervenuti in proposito — che l'espressione «concessioni di costruzione», contenuta nella lettera c), riguarda solo opere da realizzare in favore delle pubbliche amministrazioni e non va confusa con la «concessione edilizia» disciplinata dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10.

La natura delle attività individuate nella lettera f) dello stesso comma e nel successivo comma 2 richiede invece una precisa delimitazione dell'area soggettiva.

La norma, nel precisare che i benefici economici debbono essere «concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee», fa chiaro riferimento all'area tradizionale delle persone giuridiche pubbliche, cioè alle figure soggettive istituite dalla legge o da provvedimenti amministrativi adottati sulla base della legge.

In tale ampia dizione devono ricomprendersi anche gli enti pubblici economici, giacché, rispetto alle finalità perseguite dalla norma, è ininfluenza la forma (pubblica o privata) attraverso la quale si manifesta l'attività dell'ente pubblico.

Restano, invece, esclusi gli organismi con struttura tipicamente privatistica (si pensi alle società a partecipazione statale), in quanto la connotazione privatista attiene non già ai modi di gestione ma alla natura stessa dell'ente.

Un'esplicita equiparazione di soggetti privati a soggetti pubblici, peraltro, è stabilita dalla norma (art. 7, comma 3) che ha ricompreso nell'ambito delle attività assoggettate all'onere certificatorio anche i «contratti stipulati da un concessionario di opere o servizi pubblici», ovviamente allorché questi sono funzionalmente collegati all'esecuzione della concessione.

Anche gli intermediari creditizi ed in particolare gli istituti di credito speciale rientrano fra i soggetti suindicati quando, sulla base di apposita disposizione di legge, accordano direttamente finanziamenti agevolati con fondi anticipati dallo Stato o da altro ente pubblico (è il caso dei diversi fondi di rotazione gestiti dagli intermediari creditizi). Tali soggetti devono condizionare la concessione alla preventiva acquisizione dei certificati, che potranno anche essere forniti dagli stessi destinatari in virtù dell'art. 7, comma 6.

Di contro gli intermediari creditizi non sono tenuti agli adempimenti di cui all'art. 7 se l'agevolazione viene accordata da altra pubblica amministrazione — che in tale fase avrà già acquisito la necessaria documentazione — e non rileva la circostanza che al destinatario finale (operatore economico) il beneficio giunga per il tramite dell'istituto finanziatore.

Nulla impedisce, poi, sotto il profilo operativo, che le aziende e gli istituti interessati, anche allo scopo di evitare che l'applicazione della legge abbia a risolversi in un appesantimento delle procedure e, in definitiva, in un intralcio al sollecito finanziamento delle iniziative, collaborino con le amministrazioni competenti ai fini della acquisizione della documentazione.

B) Soggetti passivi.

I soggetti, nei cui confronti sussiste l'obbligo della certificazione, sono, ai sensi dell'art. 3, comma 1, «le persone alle quali sia stata applicata ... una misura di prevenzione» e, ai sensi del comma 4, i conviventi con la persona sottoposta alla misura di prevenzione, nonché le imprese, associazioni, società ed i consorzi di cui la persona sottoposta a misure di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. Anche per quest'ultima ipotesi è necessario un provvedimento del tribunale che ne disponga i divieti e le decadenze.

Tali disposizioni riguardano in sostanza tutti i soggetti, persone fisiche e persone giuridiche, con le uniche eccezioni per quelle persone giuridiche che per la loro connotazione pubblicistica rientrano nella categoria sub. A, quali soggetti attivi.

Giova chiarire che, nel caso delle società, l'art. 7, comma 4, richiede sia la certificazione relativa alla persona giuridica (primo inciso) che quella relativa alle persone fisiche che operano con potere di amministratore o di rappresentante legale, ovvero rivestono le cariche specificamente indicate dalla restante parte del comma 4.

Si richiama in particolare l'attenzione sulla prima fattispecie che costituisce una rilevante novità della legge (art. 3, comma 4).

Quando alle persone fisiche, si ritiene utile precisare che anche nei confronti dei cittadini stranieri, pur se residenti all'estero, deve essere acquisita la certificazione prefettizia.

Tale onere sussiste inoltre nei confronti delle imprese la cui abilitazione a stipulare contratti pubblici discenda dall'iscrizione in albi tenuti dall'amministrazione; e ciò secondo la prassi già consolidata nel regime normativo pregresso, il quale sul punto non è stato modificato.

Nell'ambito delle provvidenze di cui alla legge 28 novembre 1965, n. 1329, il soggetto nei confronti del quale deve essere acquisita la certificazione va individuato caso per caso, avuto riguardo alle modalità tecniche dello sconto cambiali. In concreto, la certificazione deve essere acquisita nei confronti sia del venditore che dell'acquirente se lo smobilizzo avviene a tasso agevolato, del solo acquirente quando avviene al tasso di riferimento.

C) Attività assoggettate.

Gli atti assoggettati all'obbligo dell'acquisizione della certificazione sono — come si è già detto — espressamente indicati nell'art. 3, commi 1 e 2.

Nei casi di cui alle lettere b), e) ed f) del comma 1, gli atti sono ulteriormente qualificati dalla finalizzazione diretta ed immediata all'esercizio o allo svolgimento «di attività imprenditoriali». Pertanto, restano escluse quelle determinazioni amministrative che solo indirettamente sono suscettibili di produrre effetti sull'attività imprenditoriale, quali ad esempio i nulla osta, le licenze e simili aventi contenuto tecnico (si pensi alle licenze di esercizio per la mietitrebbiatura).

Parimenti si ritiene che — a parte il caso del cottimo fiduciario espressamente richiamato dall'art. 3, comma 2 — siano sottratti all'applicazione della norma i contratti destinati alla fornitura dei «servizi in economia», in quanto gli stessi, nell'ambito della contabilità generale dello Stato — che costituisce, come è noto, un sistema di principi validi per tutta l'attività contrattuale della pubblica amministrazione e degli enti pubblici — sono una categoria di contratti dotati di spiccata autonomia e specialità formale. Tali contratti, infatti, sono sottratti nel loro complesso alle regole della evidenza pubblica e sono destinati a procurare opere, beni e servizi di limitato valore occorrenti a soddisfare i bisogni minuti di ciascun apparato o tramite rapporti di particolare fiducia, che presuppongono a loro volta controlli costanti e approfonditi di affidabilità e di correttezza, ovvero attraverso acquisti di beni di uso e produzione comune.

Quanto alla nozione di «credito agevolato», giova ricordare che la prassi bancaria ricomprende in essa le operazioni eseguite a tasso inferiore a quello di mercato in virtù di provvedimenti legislativi che dispongono sia la concessione del concorso agli interessi sia l'impiego di fondi di provenienza statale o regionale, ivi comprese le erogazioni di contribuzioni e/o di fondi da parte del Mediocredito centrale, dell'Artigiancassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno.

Nel caso di mutuo agevolato, la determinazione del valore al disotto del quale la certificazione non è richiesta ed è sostituita dalla dichiarazione di cui al comma 7 dell'art. 7 va riferita, ai sensi del successivo comma 9, lettera d), all'effettivo ammontare dell'agevolazione (totale dei contributi in conto capitale o in conto interessi o canoni, ancorché ripartiti in più rate; per l'ipotesi di finanziamenti a valere su fondi pubblici andrà calcolata la differenza complessiva tra il tasso di mercato e quello praticato per detti finanziamenti).

Per quel che concerne la cessione a terzi del credito — sia quale oggetto principale sia quale accessorio del bene o dell'attività derivanti dall'intervento finanziario pubblico — la presentazione della certificazione antimafia si impone in tutti quei casi nei quali le norme prevedono una manifestazione di volontà dell'amministrazione, nelle forme sia del consenso che del controllo.

D) Modalità procedimentali.

L'art. 7, comma 1, stabilisce che «la pubblica amministrazione prima di rilasciare o consentire e prima di stipulare, approvare o autorizzare deve acquisire apposita certificazione» L'obbligo, quindi,

si colloca nella fase immediatamente precedente l'adozione dell'atto conclusivo del procedimento ovvero del contratto.

Così è anche per quel che concerne le «erogazioni», espressione con la quale il legislatore, alla lettera f) dell'art. 3, ha inteso individuare tutte quelle ipotesi in cui il pagamento delle somme di denaro acquisti una valenza autonoma, in quanto non preceduto da un atto formale ed esternamente rilevante di verifica delle condizioni o di costituzione del rapporto.

In particolare, consegue che:

non occorre richiedere la certificazione fin dall'atto di iniziativa del procedimento (domanda del privato di concessione o di erogazione; domanda di partecipazione alla gara);

la certificazione deve avere validità temporale all'epoca dell'adozione dell'atto da parte dell'amministrazione; tale momento deve intendersi coincidente con quello della conclusione del procedimento amministrativo ovvero della stipula del contratto, non assumendo rilevanza a questi effetti le successive fasi integrative di efficacia (approvazioni, controlli, pubblicazioni, ecc.);

nel caso di procedimenti articolati su più atti produttivi di effetti economici autonomi (concessione provvisoria di contributo con erogazione di anticipazione e concessione definitiva) la certificazione va chiesta prima della conclusione di ciascun atto;

non occorre richiedere una nuova certificazione nella fase di esecuzione dell'atto concessivo (pagamento di varie rate); le amministrazioni competenti saranno solo tenute a verificare le comunicazioni prefettizie di cui al comma 3 dell'art. 4, adottando i conseguenti provvedimenti.

Da quanto fin qui detto discende che non è necessario acquisire la documentazione in questione se sia già intervenuta, anteriormente alla data di entrata in vigore della legge, l'adozione del provvedimento, la conclusione del negozio, ovvero l'erogazione, anche se si debba ancora procedere alla esecuzione, in tutto o in parte.

Con riferimento a specifici quesiti pervenuti, si precisa che: per quanto riguarda le operazioni di credito all'esportazione — riferite ad un settore particolare non riconducibile alla normativa di carattere generale sugli incentivi — la certificazione deve essere acquisita dall'esportatore solo al momento dell'inserimento del contratto in una linea di credito «aperta» o all'atto dell'accoglimento dell'agevolazione nel caso di linea di credito «legata». Infatti, il rapporto di credito tra istituto finanziatore e controparte estera dispiega i suoi effetti in via autonoma al momento in cui l'esportatore viene regolato per contanti.

Le stesse modalità vanno osservate anche nelle ipotesi di credito al fornitore, ove l'impresa esca dal rapporto con l'acquirente mediante ricorso, per esempio, ad operazioni di sconto pro-soluto.

Nel caso di applicazione dell'art. 7 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, la certificazione va richiesta al momento dell'approvazione da parte del mediocredito centrale della conclusione dell'istruttoria di sua competenza relativa all'impresa italiana che intenda costituire una società mista all'estero.

Analogamente dicasi, ricorrendo le stesse fattispecie, per gli accordi internazionali di cooperazione con l'estero.

E) Certificato «antimafia» e dichiarazioni sostitutive.

La certificazione è rilasciata dalle prefetture su richiesta delle amministrazioni e del privato interessato ed è valida per tre mesi dalla data del rilascio, indipendentemente dal soggetto che ne ha effettuato la richiesta.

A parte l'ipotesi dell'esecuzione di contratti in via d'urgenza, disciplinata dall'art. 7, comma 7, la certificazione può essere sostituita dalla dichiarazione con cui l'interessato attesti di non essere stato sottoposto a misure di prevenzione e di non essere a conoscenza della esistenza a suo carico di procedimenti in corso per l'applicazione delle misure di prevenzione o di una delle cause ostative all'iscrizione negli albi di appaltatori o fornitori pubblici, ovvero nell'albo nazionale dei costruttori, solo nei casi tassativamente indicati dal comma 9 del medesimo articolo.

Quanto al contenuto della certificazione, giova chiarire che l'art. 7, comma 6, circoscrive l'onere di specificare gli atti e le amministrazioni cui è destinata la certificazione alla domanda di rilascio del certificato presentato dal privato. Ciò ovviamente in relazione all'obbligo di trasmettere a dette amministrazioni la certificazione in parola, come stabilito dall'ultimo inciso del comma medesimo. Tant'è che analogo onere non è previsto nel caso in cui la certificazione sia richiesta dall'amministrazione pubblica o dal concessionario di opere o servizi pubblici (comma 2 e 3).

Ne consegue che tali specificazioni non attengono al contenuto della certificazione, giacché, sotto tale profilo, la lettera della legge non consente di individuare una diversa tipologia dei certificati a seconda del soggetto richiedente.

Pertanto, con riferimento ai quesiti pervenuti, si può affermare che l'obbligo della previa certificazione può ritenersi assolto allorché la pubblica amministrazione sia già in possesso della certificazione prefettizia (purché in corso di validità), anche se rilasciata per altro provvedimento o contratto, ad iniziativa d'ufficio o su domanda del privato.

Infine, il certificato antimafia può anche essere acquisito attraverso intermediari privati, quali ad esempio gli istituti di credito, allorché essi siano affidatari di compiti istruttori, sulla base delle norme di legge o regolamentari disciplinanti il procedimento, purché il beneficiario sia comunque individuato dalla pubblica amministrazione.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri
ANDREOTTI

90A2951