

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI
AD ESSE CORRELATI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

155.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 31 MARZO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE STEFANO VIGNAROLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		D'Arienzo Vincenzo (PD)	10
Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	3	Genovese Anna, <i>Docente del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (intervento da remoto)</i>	3, 11
Audizione di Anna Genovese e Federica Pasquariello, professoressa del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, sul tema delle garanzie finanziarie:		Pasquariello Federica, <i>Docente del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (intervento da remoto)</i>	7, 11
Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	3, 11, 12		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
STEFANO VIGNAROLI

La seduta inizia alle 13.50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione *streaming* sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Anna Genovese e Federica Pasquariello, professoresse del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, sul tema delle garanzie finanziarie.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione in videoconferenza di Anna Genovese e Federica Pasquariello, professoresse del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona. L'audizione rientra nell'ambito dell'approfondimento che la Commissione sta svolgendo sul tema delle garanzie finanziarie nel settore delle discariche e per quanto riguarda l'audizione di oggi sul tema specifico di natura contrattuale.

Comunico che le audite hanno preso visione della disciplina relativa al regime di pubblicità del resoconto stenografico della seduta.

Invito quindi le nostre ospiti a svolgere una relazione sul tema in oggetto e al termine poi potrebbero seguire delle domande di chiarimento se qualcosa non ci è chiara, visto che voi avete fatto questo

studio qualche anno fa dal punto di vista delle fideiussioni in ottica di natura contrattuale.

ANNA GENOVESE, *Docente del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (intervento da remoto)*. Illustrissimo presidente, onorevoli deputati e onorevoli senatori, desidero insieme alla collega in primo luogo ringraziare per l'invito e per l'opportunità di audizione. Per quanto possa occorrere e per quanto possa emergere anche a seguito della presente audizione, come studiosi e docenti di diritto commerciale siamo entrambe onorate di mettere a disposizione del presidente della Commissione parlamentare le nostre competenze scientifiche e professionali.

Ciò posto, riteniamo di poter supportare i lavori della Commissione d'inchiesta in termini alquanto circoscritti e in forza di un unico studio congiunto che risale al 2014. Infatti, a suo tempo abbiamo condotto uno studio sulla legislazione in materia di rifiuti al fine di rilasciare a una pubblica amministrazione (PA) convenzionata con il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona, dove siamo incardinate, un parere giuridico *pro veritate* in materia di requisiti formali, di imputabilità e di vincolatività delle garanzie finanziarie che, ai sensi dell'articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006, devono accompagnare i titoli abilitativi per lo svolgimento di attività di gestione di rifiuti, in particolare di gestione di impianti di recupero e smaltimento rifiuti. Nel prosieguo ci riferiremo a tale studio e alla disciplina generale e settoriale rilevante per il parere e vigente all'epoca in cui esso è stato prodotto.

Si precisa altresì che il parere fu reso tenuto conto anche della modulistica pre-

disposta dalla pubblica amministrazione committente e delle specificità dei casi in cui la garanzia fosse prestata da impresa bancaria o assicurativa straniera e fu redatto, come già detto, nel 2014 e in relazione alla disciplina vigente *pro tempore*. Nel prosieguo ci si riferirà a come tale modulistica e tale disciplina furono considerate ai fini del parere.

Preme evidenziare che mentre con riferimento alla disciplina generale di diritto societario contenuta nel codice civile, siamo oggi in condizione di poter affermare che non sono intervenute riforme rilevanti, ma non siamo in condizione di poter affermare lo stesso, a meno di non svolgere un supplemento di ricerca e di analisi, in relazione alla disciplina specialistica e pubblicistica di riferimento o relativamente ai profili di diritto internazionale e internazionale privatistico rilevanti.

Questi sono i fatti all'epoca del parere. Un ente territoriale nel 2014, convenzionato con il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona, pose un quesito che si riferiva ai presupposti giuscommercialisti di vincolatività della garanzia fideiussoria richiesta ai fini della efficacia del titolo abilitativo all'attività di gestione rifiuti. La fideiussione era quella prestata a garanzia dei costi e delle spese che l'ente pubblico competente si sarebbe potuto trovare ad affrontare per il caso in cui il soggetto autorizzato non ottemperasse agli obblighi ambientali derivanti dall'autorizzazione o direttamente dalla legge.

Il nostro studio esaminò, senza riferimenti concreti a dati, persone o fatti determinati, questioni tecnico-giuridiche riferite al diritto commerciale e societario applicabile alla fattispecie di garanzia. Più specificamente il parere di allora si soffermò, in base a quanto ci veniva richiesto, sulle condizioni che determinano in capo a un firmatario che agisce come rappresentante di una banca o di un'assicurazione la sussistenza del potere di rappresentanza della banca o dell'assicurazione.

Segnatamente allora ci fu chiesto di individuare le condizioni limitatamente al profilo giuscommercialistico per ritenere efficacemente prestata la garanzia offerta

dall'impresa terza in modo da mitigare il rischio che la garanzia non potesse essere escussa, perché la sottoscrizione apposta in nome e per conto del garante, banca o assicurazione, non aveva validamente impegnato il garante per difetto di legittimazione o difetto di potere di rappresentanza del firmatario.

La committenza precisamente aveva necessità allora di stabilire se una banca o un'assicurazione o una succursale che presta la garanzia in questione dovesse necessariamente avere sede in territorio italiano con ciò che ne conseguiva in termini di legge applicabile all'attività e di regime di vigilanza sull'attività oppure se la prestazione in Italia di tale attività di garanzia finanziaria potesse essere resa dalla banca o dall'assicurazione anche in regime di libera prestazione di servizi, ossia a distanza, e ad altro Paese comunitario o extracomunitario in cui la banca o l'assicurazione avesse la propria sede legale.

Rilevava altresì se la sottoscrizione del rappresentante del fideiussore potesse intervenire in un luogo e un tempo diverso rispetto alla sottoscrizione del contraente garantito e a quella della PA oppure se le tre sottoscrizioni dovessero essere contestuali e in compresenza fisica di tutte le parti interessate. Inoltre, rilevava se la sottoscrizione della persona fisica che rappresenta il fideiussore, persona giuridica e segnatamente Spa, dovesse essere necessariamente manuale o potesse essere apposta sul documento contrattuale anche in forma digitale o meccanica, chi persona fisica potesse conferire a chi persona fisica tramite procura notarile su base volontaria il potere di rappresentare il fideiussore, persona giuridica e segnatamente Spa e, infine, se e quali eventuali altri documenti diversi dalla copia della procura notarile potessero essere prodotti dalla parte interessata per attestare in capo alla persona fisica firmataria del contratto l'esistenza di corrispondenti poteri di rappresentanza.

Ulteriori quesiti ci furono posti in merito alla idoneità della documentazione allegata alla sottoscrizione della garanzia – fotocopia semplice, riferimento narrativo alla procura notarile, regolamenti interni

aziendali — e alle tecniche di verifica della titolarità dei poteri di firma del rappresentante speciale di società che nelle more dell'attribuzione dei poteri di firme prima della sottoscrizione del contratto di garanzia fosse stata interessata da operazioni straordinarie come trasformazioni, fusioni o scissioni.

Essendo questi i quesiti, per riscontrarli, secondo quanto convenuto anche con il Dipartimento di appartenenza, ritenemmo di dover svolgere uno studio mirato e di dover affrontare partitamente i diversi profili rilevanti ai fini della vincolatività della garanzia in questione. Furono in primo luogo esaminati i possibili presidi di autenticità della sottoscrizione autografa o digitale e successivamente furono prese in considerazione le diverse tecniche che nelle diverse circostanze l'ordinamento italiano conosce per la verifica di questo potere in capo a chi spende il nome di una società.

La disciplina considerata è stata essenzialmente quella contenuta agli articoli 2383 e 2384 del codice civile unitamente alla disciplina della rappresentanza commerciale dell'imprenditore. Nel parere venne in pratica descritto il meccanismo d'identificazione dei rappresentanti dell'impresa secondo le risultanze del Registro delle imprese e sulla base della disciplina codicistica che a protezione dei terzi limita la possibilità di una società di opporre la dissociazione fra poteri deliberativi, cioè poteri riferiti alla formazione della volontà dell'ente al suo interno, e poteri di rappresentanza in senso stretto che competono di regola agli amministratori o ai Procuratori della società, tali essendo il direttore generale o l'istitutore della società, in quanto dirigenti o quadri dell'impresa a cui sono stati conferiti poteri di firma e di rappresentanza in attuazione di un regolamento interno.

Venne quindi preso in considerazione il caso in cui i poteri di rappresentanza fossero stati conferiti dalla società a procuratori speciali, esterni quindi all'organizzazione imprenditoriale, in termini di rappresentanza volontaria e di diritto comune, cioè una rappresentanza che non poteva essere definita né illegale come quella degli

amministratori di una società per azioni né commerciale come quella del direttore generale o del procuratore dell'impresa.

In relazione a tali differenti ipotesi si giunse alla conclusione che cercherò di descrivere. In primo luogo se la sottoscrizione fosse stata apposta da un soggetto che si fosse qualificato e fosse stato correttamente identificato come amministratore unico di una Spa, risultando anche presso il Registro delle imprese in cui era iscritta la società, i rischi di disconoscimento dell'atto da parte dell'impresa il cui nome veniva speso potevano essere considerati estremamente limitati per non dire insussistenti. Si concluse anche che analoga conclusione potesse valere per il soggetto che si fosse qualificato fosse stato correttamente identificato come amministratore delegato della società con poteri di firma disgiunta risultanti come tali dal Registro delle imprese.

In secondo luogo si concluse che invece vi fosse qualche rischio di disconoscimento della firma in caso di atto, nella fattispecie di fideiussione, firmata da un soggetto che si fosse qualificato e fosse stato correttamente identificato come presidente del consiglio di amministrazione (CdA) o consigliere di amministrazione e rappresentante della società con potere di firma esclusiva o disgiunta. Infatti, in tal caso il preteso rappresentato avrebbe potuto fare valere alcune evenienze di dissociazione fra poteri deliberativi e poteri di rappresentanza ed evenienze eventualmente anche non pubblicate nel registro delle imprese.

Si concluse altresì che se la sottoscrizione fosse stata apposta da un soggetto che si fosse qualificato e fosse stato correttamente identificato come direttore generale o istitutore di una società per azioni, risultando tale anche presso il Registro delle imprese, i rischi di disconoscimento dell'atto da parte dell'impresa, il cui nome fosse stato speso, sarebbero stati estremamente limitati per non dire insussistenti, giacché grava sul rappresentato l'onere di portare a conoscenza dei terzi con mezzi idonei, in questo caso pubblicità nel registro delle imprese, la modifica dei poteri di rappresentanza già conferiti.

Infine, si concluse che in caso di firmatario che si fosse qualificato e fosse stato correttamente identificato come procuratore *ad negotia* sarebbe stato necessario che la pubblica amministrazione chiedesse al firmatario l'esibizione della procura notarile di conferimento della rappresentanza.

Si ritenne quindi che l'autentica notarile della sottoscrizione del contratto di garanzia come accorgimento ulteriore potesse mancare senza per questo far sorgere un rischio per la pubblica amministrazione di disconoscimento dei poteri di rappresentanza del firmatario solo nei seguenti casi: quando il soggetto che firmava si fosse qualificato espressamente e tale fosse risultato dal Registro delle imprese come rappresentante legale o commerciale del garante in quanto amministratore unico della società, amministratore delegato con poteri di firma, direttore generale o institore della società, procuratore preposto alla succursale o alla sede dell'attività, oppure soggetto che esercita poteri di rappresentanza ricevuti tramite procura notarile nell'ambito di un contratto di mandato con rappresentanza o a seguito di delibera del CdA aventi forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata e quando questa procura notarile risultasse non scaduta e prodotta in copia autentica in allegato al contratto sottoscritto.

A margine di tali conclusioni un supplemento di analisi fu riservato al caso che la garanzia fosse stata una polizza assicurativa e non già una fideiussione bancaria, poiché l'operazione in questo caso presentava intrinsecamente un minor grado di trasparenza e affidabilità sotto il profilo dell'esistenza dei poteri di rappresentanza in capo al sottoscrittore. Infatti l'articolazione dell'impresa bancaria è tale per cui le singole succursali con le quali il terzo si relaziona sono solo diramazioni organizzative della medesima impresa senza duplicazione di soggetti di diritto. Invece, per le imprese assicurative si crea in genere una struttura organizzativa analoga a quella dei gruppi di società. In virtù di legami proprietario-contrattuali l'azione delle singole agenzie locali si salda sia a quella della casa madre ed è a quella riferibile, ma in

presenza di un'alterità dei soggetti giuridici con i quali il singolo assicurato ha a che fare.

Relativamente a questa evenienza si concluse che se il soggetto che interviene nel rilascio della garanzia si fosse identificato come rappresentante della singola società o agenzia locale, sarebbe stata necessaria una doppia verifica di legittimazione: quella del firmatario nei suoi rapporti con la società o agenzia locale e quella della società o locale nei suoi rapporti e nei suoi poteri di impegnare la casa madre sulla base di un contratto di agenzia intercorrente fra le due società.

Da un punto di vista pratico fu suggerito alla pubblica amministrazione che quando la fonte dei poteri di rappresentanza del sottoscrittore della garanzia fosse stata una procura notarile, era opportuno che la pubblica amministrazione acquisisse copia autentica della procura notarile, che autodichiarazioni o attestazioni del ruolo e dei poteri di firma o regolamenti interni provenienti dalla stessa società non dovessero essere considerati sufficienti a comprovare la titolarità dei poteri di firma, poiché a tal riguardo solo le risultanze del Registro delle imprese sono attendibili, che la PA aveva l'onere di riscontrare sia l'autenticità e la validità delle autodichiarazioni sia la possibilità di riferire il rilascio della garanzia nel suo effettivo ammontare alle mansioni corrispondenti alla funzione ricoperta dal firmatario nell'organigramma aziendale, che, inoltre, l'utilizzazione di carta intestata della società, che pure crea un'apparenza qualificata di poteri, non è sufficiente a tutelare in pieno l'affidamento del terzo e infine che nel caso in cui nelle more fra l'attribuzione dei poteri di firma e la sottoscrizione del contratto di garanzia la società garante fosse stata interessata da operazioni straordinarie come trasformazioni, fusioni o scissioni, dovevano essere adottate e specifiche cautele supplementari distinguendo diverse fattispecie.

In caso di rappresentante di società incorporante nella fusione o beneficiaria nella scissione per la pubblica amministrazione non sono stati ravvisati rischi particolari una volta verificato presso il notaio rogante

che la procura stessa non fosse stata nelle more revocata. In caso diverso, ossia di rappresentante che sulla base della continuità dei rapporti esercitasse i poteri conferiti dalla procura spendendo il nome di una società diversa da quella che li aveva conferiti, ovvero in caso di scissione parziale, si consigliava alla pubblica amministrazione di non accettare la garanzia, ravvisandosi un significativo rischio di contenzioso, ove la società risultante dall'operazione decidesse in seguito opportunisticamente di disconoscere gli effetti del contratto, essendo mancata o essendo infondata, a dire della società, la svendita del nome.

A questo punto con il vostro permesso cederei per la ulteriore esposizione dei fatti e dei contenuti del parere la parola alla collega.

FEDERICA PASQUARIELLO, *Docente del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (intervento da remoto)*. Grazie. Buonasera, illustrissimo presidente, onorevoli deputati e onorevoli senatori. Proseguo nella lettura dopo essermi in aggiunta ai saluti e ai ringraziamenti della collega Genovese.

Nella seconda parte dello studio furono prese in esame fattispecie che includono profili di internazionalità, vale a dire le ipotesi in cui la garanzia offerta fosse prestata da impresa bancaria o assicurativa straniera od operante all'estero anche distinguendo fra due casi: impresa bancaria o assicurativa la cui attività esterna e rappresentanza è assoggettata alle regole di diritto italiano e impresa bancaria o assicurativa la cui attività esterna e rappresentanza è assoggettata a un altro diritto nazionale, muovendo dal presupposto che secondo il diritto internazionale privato italiano un'impresa societaria risulta regolata, compresi i profili della sua rappresentanza, dalla legge dello Stato di costituzione dell'ente.

Questa è la parte dello studio esposta a maggior rischio di obsolescenza. Infatti, facemmo riferimento agli Stati che all'epoca della redazione del parere risultavano appartenenti all'Unione europea nonché aderenti e firmatari delle convenzioni interna-

zionali rilevanti nella materia. Tali elenchi sono, come è intuitivo, suscettibili di modifiche nel tempo, nel senso che l'adesione ma anche la fuoriuscita da questi accordi internazionali si può sempre verificare.

In relazione all'area dell'Unione europea considerammo preliminarmente che il principio di libera prestazione dei servizi bancari e assicurativi vale a escludere la necessità di sede o succursale in Italia del garante con possibilità di svolgimento dell'attività che interessa, ossia il rilascio di garanzia finanziaria, anche in regime di libera prestazione dei servizi.

Per il novero intero delle fattispecie in esame ribadimmo poi le cautele sulla legibilità della firma e sulla necessità di acquisire documentazione di carattere internazionale attestante i poteri del firmatario. In proposito metteva conto assumere che tutti i certificati, i documenti, gli estratti di pubblici registri, gli atti notarili o ad essi equiparati, che nel caso esaminato andavano acquisiti dalla pubblica amministrazione, risultavano dover essere tradotti in italiano con traduzione giurata, vale a dire certificata conforme al testo straniero dalla competente autorità diplomatico-consolare italiana, ovvero da un traduttore ufficiale o da un notaio italiano che dichiarasse di conoscere la lingua straniera. Incidentalmente nello studio si osservava che l'onere di questo adempimento strumentale alla corretta istruttoria della pratica per l'autorizzazione poteva ragionevolmente spettare al privato che quell'autorizzazione richiede. Rilevammo altresì che oltre che tradotti in italiano con traduzione giurata, di regola tutti gli atti certificati, copie ed estratti provenienti da soggetti che non sono sottoposti all'ordinamento italiano erano richiesti di essere legalizzati, ovvero apostillati.

Nel quadro regolamentare esaminato all'epoca dello studio la legalizzazione, ossia l'attestazione ufficiale della legale qualità di chi ha apposto la propria firma sopra atti, certificati, copie ed estratti nonché dell'autenticità della firma stessa, questa legalizzazione risultava disciplinata dalla Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari. La Convenzione prevede

la competenza della rappresentanza diplomatica o consolare italiana presente nello stato dal quale proviene il documento. Peraltro avvertimmo che i certificati di origine eurounitaria non dovevano essere legalizzati a mente della Convenzione di Bruxelles del 25 maggio 1987, convenzione che tuttavia era stata ratificata solo da alcuni Paesi dell'Unione europea all'epoca nella quale conducemmo lo studio.

Inoltre, verificammo che per gli atti e i documenti provenienti da Stati aderenti alla Convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961 la legalizzazione risultava sostituita dalla apostilla. In quel quadro ogni ordinamento individua l'organo o l'ufficio competente ad apporre l'apostilla e l'atto apostillato all'estero non va poi legalizzato in Italia.

Sulla scorta di tali riscontri anche in caso di società garante di diritto straniero ritenemmo che l'autentica o la legalizzazione della firma apposta sul contratto di garanzia potesse sostituire la procura notarile o altra documentazione pubblica attestante l'esistenza dei poteri in capo al sottoscrittore come in caso di garanzia proveniente da società di diritto italiano.

Restava da stabilire quali fossero le condizioni per poter considerare in Italia autentica una firma apposta sul contratto di garanzia in nome e per conto di un soggetto di diritto straniero e in proposito distinguemmo il caso che la sottoscrizione fosse anche materialmente apposta all'estero oppure fosse apposta in Italia. Nel primo caso la sottoscrizione del contratto di garanzia risultò poter essere autentica dalle rappresentanze consolari o ambasciate italiane all'estero con la precisazione che il Ministro degli affari esteri aveva individuato taluni Paesi europei nei quali limitare l'erogazione dei servizi notarili forniti dagli uffici consolari, cosicché in questi casi la legalizzazione della sottoscrizione poteva intervenire a opera di un notaio del luogo in cui il documento si fosse formato con effetti equivalenti in Italia alla legalizzazione consolare. Ove invece la sottoscrizione del contratto apposta da persona fisica rappresentante di società di diritto straniero fosse materialmente apposta in Italia, emerse che andava autentica dalla

rappresentanza consolare estera residente in Italia ed emerse anche che questa firma autenticata andava poi soggetta a legalizzazione o ad apostilla. In tali casi il parere illustrava come la legalizzazione era da eseguire in Italia presso la prefettura competente per territorio, ma la legalizzazione non risultava necessaria per gli atti e i documenti rilasciati dalle ambasciate e/o dai consolati degli Stati aderenti alla Convenzione europea di Londra del 7 giugno 1968.

Secondo il quadro regolamentare vigente all'epoca dello studio si segnalavano poi altri profili operativi. Né la legalizzazione né l'apostilla risultavano avere di per sé scadenza e il quadro normativo non consentiva di legalizzare né apostillare documenti firmati digitalmente o comunque non firmati di pugno e in modalità autografa.

Nei termini di cui sopra si è pervenuti alla conclusione che la legalizzazione della firma apposta sul contratto di garanzia potesse sempre sostituire la procura notarile o altra documentazione pubblica pretesamente attestante l'esistenza dei poteri in capo al sottoscrittore come nel caso di società italiana, così anche nei casi di società di diritto estero.

Ciò posto, occorre appurare se la legalizzazione della firma fosse l'unica formalità idonea ai fini considerati, ovvero se la pubblica amministrazione potesse accettare dalle imprese altre forme di attestazione dei poteri di rappresentanza di colui che sottoscrive la garanzia in nome e per conto del garante. Questa eventualità in via di principio si può dare se il rappresentante firmatario affermi la propria qualità di legale rappresentante della società oppure la propria qualità di rappresentante *ad negotia* speciale della società secondo una procura notarile internazionale.

Considerato che un generalizzato obbligo di sottoscrizione autentica dal notaio italiano sarebbe risultato in contrasto con il principio di libera prestazione dei servizi in questione, svolgemmo quindi un approfondimento sulla regolazione *pro tempore* delle procure notarili internazionali anche sulla scorta delle prassi dell'Unione

internazionale del notariato. Più nel dettaglio lo studio ha mostrato che occorre distinguere secondo un triplice ordine di casi, come segue. In primo luogo, in caso di società garanti estere soggette al regime di pubblicità nel Registro delle imprese italiano concludemmo che in definitiva si potessero seguire le medesime prassi di accertamento dei poteri di rappresentanza legale o commerciale seguite per le società garanti italiane, in quanto all'ente in questione si applica il diritto nazionale italiano in punto di rappresentanza organica dell'ente e il diritto del luogo di conferimento della procura per la rappresentanza negoziale. In particolare se il soggetto garante di diritto straniero, eurounitario o extracomunitario, ma che in Italia ha una residua sede secondaria ove opera stabilmente, deve essere necessariamente iscritto presso la Camera di commercio del circondario della sede legale. Quindi ci risultò sufficiente per la pubblica amministrazione attenersi al testo italiano reperibile nella sezione ordinaria e del Registro delle imprese che spiega pienamente il valore legale della pubblicità. Peraltro, segnalammo che l'attività bancaria o assicurativa svolta in Italia da tali soggetti va sottoposta ai controlli amministrativi previsti per legge dal testo unico bancario e dal codice delle assicurazioni private. Per il caso di rappresentanza negoziale, invece, tutte le funzioni notarili di autentica implicate nella redazione dell'atto finivano per seguire le regole dell'uomo di perfezionamento dell'atto stesso e i requisiti condivisi a livello di *soft law* della procura notarile internazionale.

Il secondo caso è quello di società garanti estere non soggette a regime di pubblicità nel Registro delle imprese italiano, ma assoggettate al diritto nazionale di un altro Paese dell'Unione europea. In questo caso il parere rileva che vigono regole sulla rappresentanza legale dell'ente simili a quelle vigenti in Italia, perché gli ordinamenti nazionali devono imporre un contenuto minimo dell'obbligo pubblicitario, compresa l'identificazione del legale rappresentante della società. Tramite il portale dell'*European Business Register*, una rete di registri nazionali delle imprese dei Paesi aderenti, 23 dei quali risultavano

all'epoca collegati *online*, è agevole avere accesso diretto alle informazioni in discorsi, sicché concludemmo che il soggetto che sottoscriveva il contratto in esame in qualità di rappresentante legale avrebbe potuto attestare la propria qualità di rappresentante legale della società stabilita in uno Stato dell'Unione europea producendo risultanze tratte dal registro delle imprese competente, attuali in base alle previsioni della legislazione nazionale interessata e idonee a individuare in modo univoco un determinato soggetto come rappresentante legale della società in base alla legislazione dello Stato di provenienza. In alternativa ritenemmo che la sussistenza dei poteri di rappresentanza dovesse essere riscontrata sulla base di una presupposta procura avente la forma dell'atto pubblico, tale secondo il diritto nazionale applicabile all'ente, atto pubblico che, se necessario e previsto, andava anche debitamente legalizzato.

Nella ricognizione di queste procure e atto pubblico il parere considerava la possibilità che si trattasse di un estratto autentico del verbale della delibera del CdA o analogo corrispondente organo amministrativo, ovvero di copia autentica della procura notarile speciale, ove il firmatario intervenisse nella sottoscrizione del contratto di garanzia quale procuratore speciale *ad negotia*.

Il parere non tralasciava di considerare poi che dei Paesi che aderiscono all'Unione europea la figura del notaio latino con funzione di pubblico ufficiale analoga a quella del notaio italiano esisteva, perlomeno nel 2014, in altri 21 Paesi, così che l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata provenienti dal notaio latino stabilito in un Paese dell'Unione europea potessero essere del tutto equiparati a quelli del notaio italiano. Lo studio chiariva anche che gli atti notarili di origine eurounitaria, al pari dei documenti amministrativi e dei certificati dei quali si è appena detto, non devono essere legalizzati secondo la Convenzione di Bruxelles del 25 maggio 198, ma restava fermo in ogni caso l'obbligo di traduzione ufficiale nei termini precisati poco fa.

In mancanza di atto pubblico notarile e negli ordinamenti eurounitari che non attribuiscono al notaio la funzione del

notaio latino analoga a quella contemplata dal diritto italiano, verificammo che l'attestazione di pubblica fede dei poteri di rappresentanza della persona fisica che sottoscrive in nome e per conto di una persona giuridica poteva essere attribuita dalla competente rappresentanza consolare dello Stato di nazionalità della persona giuridica rappresentata, nondimeno tenuto conto che, come richiamato sopra, anche gli atti consolari in Italia vanno legalizzati, salvo che per i Paesi aderenti alla Convenzione europea di Londra del 7 giugno 1968.

La terza e ultima eventualità è il caso di società garanti non di diritto comunitario e non soggette al regime di pubblicità nel registro delle imprese italiane. Qui il contesto esaminato consigliava di raccomandare particolari cautele e mettemmo in luce innanzitutto che il diritto societario nazionale, segnatamente relativo alle società bancarie assicurative che qui interessano, risulta estraneo al processo di armonizzazione dei singoli ordinamenti nazionali operato in ambito europeo e pertanto non è sussumibile in un modello omogeneo che si presti a valutazioni unitarie. Non necessariamente poi questi Paesi extraeuropei sono dotati di un pubblico registro delle imprese, nel quale la pubblicità delle iscrizioni assuma un valore legale con l'effetto di rendere incerto quando la firma è di un rappresentante legale della società e quando è di un rappresentante volontario della società. Inoltre, secondo la ricognizione compiuta in occasione dello studio non sempre tali Paesi prevedono la figura del notaio latino con la funziona di pubblico ufficiale analoga a quella del notaio di carriera.

Pertanto vedemmo che in tali casi andava esclusa la possibilità di utilizzare in modo generalizzato per l'attestazione dell'esistenza dei poteri di rappresentanza le sole risultanze pubblicitari anche ufficiali prodotte dall'impresa. Nondimeno la necessaria procedura di legalizzazione, ovvero di apostilla di cui dicevo poco fa, degli atti e dei documenti provenienti dall'estero per l'uso in Italia ci ha per-

messo di ritenere idoneo ad assorbire la sussistenza di simile fondamentali variabili in modo che la pubblica amministrazione non sarebbe restata esposta a rischi supplementari rispetto al caso di società garante europea.

In chiusura tutto ciò rappresentato, nel ribadire la disponibilità istituzionale del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona e delle sottoscritte a collaborare con la Commissione d'inchiesta, come dovesse risultare necessario od opportuno, preme segnalare nel contempo che la convenzione in essere fra la pubblica amministrazione e il Dipartimento dell'Università di Verona, rimasta in vigore per il tempo necessario all'effettuazione dello studio e cessata due mesi dopo la sua sottoscrizione nel 2014, impegnava reciprocamente le parti alla riservatezza sui risultati del parere e che i contenuti dell'odierna relazione sono state anticipatamente trasmessi dalle scriventi al direttore del Dipartimento sopracitato. Per tale ragione nel testo del quale abbiamo dato lettura è omissivo ogni riferimento idoneo a identificare il committente e ogni informazione relativa a persone o fatti. Ho finito e vi ringrazio dell'attenzione.

VINCENZO D'ARIENZO. Buongiorno e congratulazioni per lo studio. Io conoscevo lo studio già dal 2014, perché da consigliere provinciale della provincia di Verona in più occasioni ho battuto sul tema delle autorizzazioni per le discariche e altri impianti, che sicuramente avrete avuto modo di vedere nel vostro lavoro e nella vostra analisi; sono diverse nell'ambito del territorio provinciale, quindi capisco la vostra cautela nel dire chi era l'ente nella pubblica amministrazione che ha commissionato quel lavoro a suo tempo.

Ovviamente la vostra relazione è stato soprattutto centrata sul tema del diritto societario e vi sono anche altri aspetti che hanno a che vedere con questa tematica come la solidità economica delle società che offrono le garanzie, soprattutto se sono in territori diversi dall'Unione europea. Il tema è molto rilevante e ha una ricaduta sociale e ambientale molto forte,

perché in caso di garanzie non veritiere o non realistiche, non si consente alla comunità di riparare il territorio violato da un impianto che viene gestito in malo modo.

In ogni caso, visto che noi abbiamo già completato insieme al collega Potenti una parte della relazione che probabilmente integreremo con ulteriori dati, apprezzo molto la parte della legalizzazione della firma, ma mi interessava conoscere se non è il caso di insistere molto di più sulla rappresentanza diplomatica del nostro Paese in particolare per i Paesi extraeuropei, dove non ci sono tutte quelle garanzie che vi sono nei Paesi europei più o meno come quelle italiane e in cui questa stratificazione confusa tra le varie Convenzioni dell'Aia, di Vienna e di Bruxelles possa creare delle confusioni.

Alla luce di questo, visto che c'è la possibilità di integrare quella relazione, vi chiedo se avete esperienza o se nel corso della vostra analisi avete individuato come si comportano altri Paesi dell'Unione europea nello stesso ambito e se dal punto di vista del diritto commerciale intravedete una sanzione particolare per quelle aziende che presentano fideiussioni che non sono veritiere e realistiche. Resta il tema della solidità economica del soggetto garante.

PRESIDENTE. Se posso integrare, prevedete quali sono i possibili rimedi nel caso in cui la garanzia non possa essere escussa a causa del difetto di legittimazione da parte di chi ha firmato? Secondo voi si possono introdurre delle modifiche legislative specifiche per la questione della firma digitale?

FEDERICA PASQUARIELLO, Docente del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (intervento da remoto). Non esaminammo in concreto le prassi di altri ordinamenti né europei né extraeuropei, perché questo esulava dagli ambiti del parere che ci chiedeva proprio un'indagine sulla validità di queste garanzie per le pubbliche amministrazioni italiane, così come il tema

della solidità finanziaria del garante esulava dagli ambiti di quello studio. Sapevamo che per il calcolo e per la verifica degli importi delle garanzie c'erano delibere della pubblica amministrazione, però pure questo restò estraneo a quello studio.

Su come sanzionare il garante anche sul fronte del diritto commerciale, non ci sono rimedi che non siano risarcitori. Il diritto commerciale e il diritto privato non possono che prevedere strumenti risarcitori che però hanno il sapore di un'arma spuntata forse a fronte di un complicato che già è incapiente.

Sull'opportunità di interventi legislativi, non ci avevamo pensato all'epoca. Ci dovremmo forse riservare un approfondimento e una verifica. Non voglio parlare solo io, quindi lascio la parola alla collega.

ANNA GENOVESE, Docente del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (intervento da remoto). Per parte mia sottoscrivo quanto ha espresso la collega e aggiungo che in generale la questione di possibili coperture nei confronti di debitori incapienti può essere gestita con lo strumento assicurativo in generale. L'ordinamento in diversi ambiti stabilisce assicurazioni addirittura obbligatorie per far sì che l'incapienza del debitore non vada a discapito del risarcimento di un soggetto danneggiato. Quindi potrebbe in astratto, ma è certamente necessario da parte nostra, se la Commissione ci conferisce questo incarico e ci fa questa richiesta, eventualmente dare una risposta più meditata in seguito.

PRESIDENTE. Perché nell'ottica della nostra relazione il tema riguarda sia le modifiche sui rimedi sia la questione della firma digitale.

ANNA GENOVESE, Docente del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (intervento da remoto). Vale anche per la questione della firma digitale. Come abbiamo rappresen-

tato, dopo il 2014 e al di fuori di quella vicenda da cui è scaturito il parere né io né la collega abbiamo avuto motivo od occasione né scientifica né professionale di occuparci ulteriormente di questa materia.

PRESIDENTE. Vi ringrazio e se non ci sono altre domande dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14.35.

*Licenziato per la stampa
il 28 aprile 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



18STC0182170