

PARERE

DEL COLLEGIO SPECIALE DEI PROBIVIRI FISE

Con nota del 16 maggio 2022, Prot. N. P79104 GR, a firma congiunta del Direttore FISE Dott. Lorenzo Gradi e della Dott.ssa Elisabetta Perrotta, Direttore dell'Associazione ASSOAMBIENTE, la FISE – Federazione Italiana Imprese di Servizi, ha richiesto la formazione del Collegio Speciale dei Probiviri per l'emissione di un parere sulla interpretazione dello Statuto di FISE e sui rapporti tra questa, le sue articolazioni interne e la Associazione ASSOAMBIENTE.

Quesito

Viene posto un quesito sulla eleggibilità del Dott. Enrico Testa, nato a Bergamo il 05.1.1952, alla Presidenza di ASSOAMBIENTE, Associazione costituitasi in Roma, in data 13.12.2021 per atto raccolto dall'Avv. Angela Dalmazio Tarantino, Notaio (Rep. 1074, Racc. 264). L'Associazione in parola è stata costituita con lo scopo "di curare la trattazione delle problematiche di specifico interesse delle imprese e associazioni ad essa aderenti nonché proteggere, diffondere e migliorare l'attività dei settori rappresentati" (art. 3 Atto costitutivo ASSOAMBIENTE) e si qualifica quale "Associazione Sindacale di rappresentanza Datoriale delle Società e degli Enti operanti nel Settore di igiene ambientale [omissis], delle bonifiche, nonché di rappresentanza delle attività a supporto dell'economia circolare [omissis]" (art. 1 Statuto ASSOAMBIENTE).

Premessa

Il quesito muove le mosse da una pregressa situazione: il Dott. Testa ha infatti ricoperto il ruolo di Presidente di FISE ASSOAMBIENTE Associazione Imprese Servizi Ambientali (d'ora in avanti FISE ASSOAMBIENTE) nel periodo 2018-2022. Tale organismo era una delle articolazioni interne della FISE - Federazione Imprese di Servizi (d'ora in avanti FISE) la quale a sua volta era costituita quale "[omissis] sistema federativo delle Associazioni delle imprese che svolgono attività diretta alla produzione e gestione di servizi anche di pubblica utilità ovvero al sistema dei trasporti o in settori affini" (art. 1 Statuto FISE).

Negli anni più recenti FISE è stata interessata da un progetto di transizione, conclusosi a luglio 2021, da Associazione di Categoria a Federazione di Associazioni di Categoria, rinunciando così ad associare direttamente le imprese e ponendosi come soggetto collettore e coordinatore di distinte Associazioni le quali a loro volta raccolgono le imprese operanti in settori omogenei. Tra le più rilevanti difformità rispetto alla precedente struttura, vi è quella riguardante la struttura interna di FISE. Se nel previgente suo ordinamento, infatti, essa si articolava in organismi subordinati (tra i quali FISE ASSOAMBIENTE) i cui concreti margini di attività erano definiti dalle previsioni di Statuto FISE e dagli altri atti organizzativi e di indirizzo tutti provenienti dagli Organi associativi di FISE, con la nuova disciplina FISE si interfaccia con Associazioni (tra le quali ASSOAMBIENTE) che godono della più ampia autonomia organizzativa e gestionale, trovando la propria legittimazione in seno all'Ordinamento Giuridico dai rispettivi Atti costitutivi, dai rispettivi Statuti e dalle ulteriori normative intrassociative.



Nell'ambito della descritta evoluzione di FISE, son venute parallelamente costituendosi le Associazioni di Categoria destinate a raccogliere da un lato le imprese operanti in settori omogenei; dall'altro a proporsi come soggetti aderenti alla Federazione FISE al fine di avvalersi dei vantaggi organizzativi, amministrativi ed operativi complessivamente derivanti da tale adesione.

Anche ASSOAMBIENTE, dunque, è venuta a costituirsi in data 13.12.2021 per atto sopra indicato. L'Art. 4 dell'Atto Costitutivo di ASSOAMBIENTE statuisce una Governance iniziale per l'Associazione ed in essa, quale Presidente e legale rappresentante, viene appunto indicato il prefato Dott. Enrico Testa.

L'Art. 21 comma 2 dello Statuto ASSOAMBIENTE stabilisce che "Il Presidente dura in carica due anni e scade in occasione dell'Assemblea ordinaria. Il Presidente può essere rieletto per un secondo mandato biennale. Ulteriori rielezioni sono ammesse dopo che sia trascorso un intervallo di tempo pari ad un biennio".

Poiché appunto il Dott. Testa aveva svolto la funzione di Presidenza nella FISE ASSOAMBIENTE, è stata ipotizzata una continuità tra le cariche, ostativa all'assunzione da parte del Dott. Testa del nuovo incarico e della sua eventuale rieleggibilità in futuro.

Oggetto dell'indagine

Per poter dare risposta al quesito occorre valutare se vi sia una identità o distinzione tra i due soggetti FISE ASSOAMBIENTE da un lato e ASSOAMBIENTE dall'altro. Occorre poi valutare se tra i due menzionati soggetti, ove valutati come tra loro distinti, vi sia una continuità tale da far ritenere già operante la clausola limitativa alla rielezione del Presidente nel nuovo ASSOAMBIENTE..

Sulla identità tra FISE ASSOAMBIENTE e ASSOAMBIENTE

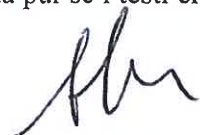
Da un esame della situazione normativa e statutaria, appare che tra FISE ASSOAMBIENTE e ASSOAMBIENTE vi sia una netta e radicale distinzione e che le due non possano in alcun modo considerarsi un soggetto identico seppur con denominazione parzialmente diversa.

Indice principale della diversità tra i due soggetti è la formale costituzione di ASSOAMBIENTE, in data 13.12.2021 mediante atto pubblico regolarmente registrato, il quale si pone come momento genetico di un soggetto nuovo dell'Ordinamento Giuridico.

Deve inoltre ritenersi radicalmente esclusa la identità tra i due soggetti anche per la rispettiva natura giuridica del tutto difforme.

Infatti ASSOAMBIENTE è a tutti gli effetti Associazione regolarmente costituita e dotata di atti normativo che ne disciplinano i rapporti interni e la rilevanza di questi all'esterno.

Per contro FISE ASSOAMBIENTE è stata mera articolazione organizzativa di un altro soggetto (FISE) per il quale assumeva finalità strumentali alla migliore gestione ed all'omogeneo espletamento di alcune attività associative. In tal senso gli atti che disciplinavano il funzionamento ed i rapporti esterni di FISE ASSOAMBIENTE dovevano considerarsi assunti ed adottati non da FISE ASSOAMBIENTE, ma da FISE che ne assumeva formalmente la paternità pur se i testi erano



stati sul merito elaborati da strutture riferibili alla autosufficiente organizzazione del soggetto subordinato (FISE ASSOAMBIENTE). Quest'ultima, più vicina a necessità e problematiche coinvolgenti le Imprese operanti nel settore omogeneo, assumeva una funzione di autonomo decisore tecnico e svolgeva dunque attività istruttoria e propositiva prodromica alla formazione dei contenuti del deliberato che sarebbe poi stato assunto dall'unico vero soggetto (FISE) abilitato ad assumere decisioni vincolanti all'interno ed aventi rilievo esterno.

Conseguenza di quanto sopra scritto sulla radicale diversità ontologica dei due soggetti in esame è la diversa declinazione della rispettiva potestà impositiva nei confronti degli Associati.

Entrambe le entità appaiono infatti avere autonoma capacità impositiva e di riscossione dei contributi da parte dei soggetti ad esse aderenti. Ciò non deve però trarre in inganno. Poiché proprio per la radicalmente diversa natura giuridica dei soggetti in esame, se ASSOAMBIENTE correttamente esige dalle Imprese Associate il versamento dei contributi sociali, finalizzati al sostentamento dell'Associazione e condizione di permanenza del vincolo associativo, FISE ASSOAMBIENTE operava una esazione dei contributi in regime di autonomia meramente virtuale e quindi solo in qualità di centro di riscossione nell'abito della organizzazione del soggetto sovraordinato (FISE).

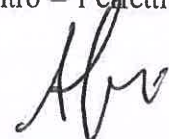
Per altro verso attualmente FISE, in qualità di Federazione, eserciterà la sua potestà impositiva nei confronti dei soggetti associati (tra i quali ASSOAMBIENTE) ed una eventuale violazione degli obblighi contributivi porterà alle sanzioni statutariamente previste nei confronti di tali soggetti. Precedentemente invece FISE aveva siffatta potestà nei confronti diretti delle Imprese ad essa direttamente aderenti, pur se organizzate nelle articolazioni interne; ed una eventuale omissione contributiva avrebbe comportato effetti in capo alla singola Impresa, lasciando inalterato il rapporto tra FISE e le sue articolazioni interne (FISE ASSOAMBIENTE, ad esempio). Tanto che ove si fosse riscontrato in sede di bilancio annuale un deficit nei contributi associativi, relativo ad un intero settore coordinato da una delle articolazioni interne, tale situazione non avrebbe potuto giuridicamente comportare direttamente una esclusione di tale articolazione da FISE, ma al più la valutazione degli Organi Associativi FISE di perdita di interesse in tale distinto Settore economico con conseguente soppressione dei servizi ad esso offerti.

Sulla continuità tra FISE ASSOAMBIENTE ed ASSOAMBIENTE

Potrebbe sollevarsi il dubbio – da cui appare prender le mosse il quesito sottoposto – che l'atto pubblico costitutivo di ASSOAMBIENTE non sia che in realtà la formalizzazione di una situazione de facto esistente in periodo antecedente, realizzandosi così una continuità tra i due soggetti, tale da imporre l'ultrattività della norma che limita le possibilità di rieleggibilità alla carica di Presidente.

Non vi sono però elementi adeguati e sufficienti a far presumere tale continuità.

Non può esser preso ad indizio di continuità tra i due soggetti collettivi il fatto che i rispettivi componenti coincidano fino ad una tendenziale sovrapponibilità. Infatti da un lato non vi è alcun obbligo per i soggetti già organizzati in FISE ASSOAMBIENTE di associarsi ad ASSOAMBIENTE: la determinazione in tal senso è lasciata ad una libera scelta delle imprese che intendano richiedere l'adesione mediante una manifestazione di volontà nuova e distinta da quella che fu espressa all'atto dell'adesione di quelle stesse imprese a FISE; e – per contro – l'effettiva



ammissione delle imprese istanti ad ASSOAMBIENTE è subordinata alla valutazione che il Consiglio Direttivo di ASSOAMBIENTE opera sulle singole richieste, senza che sia stabilito un automatismo tra l'appartenenza alla vecchia articolazione di FISE ed il nuovo soggetto ASSOAMBIENTE. Tali atti avendo valore costitutivo si pongono come iniziali di un rapporto associativo originale e non avente diretti ascendenti.

D'altro lato l'eventuale aspirazione di ASSOAMBIENTE a raccogliere l'associazione di tutte le imprese già riunite in FISE ASSOAMBIENTE è semplice sintomo della ordinaria e comprensibile aspirazione di una associazione di settore a radunare tutte le realtà a tale settore afferenti, ma non può certo assurgere ad elemento di continuità tra due soggetti del tutto distinti.

Opinare diversamente significherebbe ipotizzare l'esistenza di una ipotesi di cessione del rapporto associativo che non appare coerente con l'Ordinamento vigente.

Vi è di più: l'estensione dei soggetti partecipanti ad ASSOAMBIENTE è significativamente più ampio di quello dei soggetti che furono partecipanti a FISE ASSOAMBIENTE, essendo in essa confluite anche le imprese che precedentemente erano organizzate nella sub-struttura FISE denominata UNICIRCULAR. Questo elemento rileva non tanto dal punto di vista quantitativo: soprattutto occorre rilevare che la diversa compagine associativa, oggi formata da Imprese precedentemente organizzate in soggetti del tutto distinti pur se accomunati dalla subalternità a FISE, è ulteriore indice della assoluta mancanza di continuità legale e giuridica tra FISE ASSOAMBIENTE e ASSOAMBIENTE.

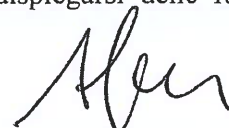
Stante tale radicale distinzione tra i due soggetti e la mancanza di continuità tra i essi, occorre dar ragione di alcuni elementi che tale continuità sembra suggerire.

L'art. 5 dell'atto Costitutivo, infatti, prescrive che "La quota di iscrizione degli associati che entreranno a fare parte della Associazione durante il primo anno viene determinata in base alle tabelle contributive approvate in data odierna dall'assemblea di FISE ASSOAMBIENTE [omissis]".

L'adozione di tali tabelle non appare sufficiente però a giustificare l'ipotesi di continuità. Essa è evidentemente dettata a regime transitorio (per il primo anno) ed attesta la volontà di dotarsi di uno strumento esterno all'organizzazione dell'ente costituendo, strumento del quale gli Associati avevano contezza e riconoscevano l'adeguatezza alle finalità ch'essi si prefiggevano con la partecipazione all'atto genetico del nuovo soggetto.

Parimenti la nomina del Presidente, effettuata nell'atto costitutivo, nella stessa persona che aveva diretto l'articolazione organizzativa dell'Associazione cui precedentemente è evidentemente destinata a costituire una Governance transitoria, che possa condurre il neonato soggetto fino al momento in cui sarà possibile adottare le determinazioni sul punto secondo le norme che lo Statuto ed il Regolamento attuativo dispongono. Scegliendo per tale funzione un soggetto che dia garanzie di esperienza ed affidabilità riconosciute dai soggetti che hanno partecipato alla costituzione della neonata ASSOAMBIENTE e maturate nello stesso settore del quale si vuole affidare la direzione.

Nessuno dei due elementi, quindi, possono essere indici affidabili di una continuità tra i due soggetti FISE ASSOAMBIENTE ed ASSOAMBIENTE: perché evidentemente dettati per il periodo transitorio tra la costituzione dell'Associazione ed il pieno dispiegarsi delle funzioni



elettive dell'Assemblea degli Associati; e perché tali statuizioni operano evidentemente non come rinvio a norme esterne, ma come mera adozione di atti estranei all'organizzazione del soggetto costituendo, giudicati però idonei a favorire il raggiungimento delle finalità perseguite con la nuova realtà associativa.

Sulla configurazione del mandato assunto in forza dell'Atto costitutivo.

Appare dunque corretta la conclusione che non vi sia rapporto tra i due soggetti FISE ASSOAMBIENTE e ASSOAMBIENTE, tale per cui il precedente incarico del Dott. Testa possa pregiudicare la futura elezione alla carica di Presidente di ASSOAMBIENTE. Resta da porre un'ultima valutazione circa l'attuale incarico assunto dal Dott. Testa in forza della nomina a presidente di ASSOAMBIENTE effettuata nell'art. 4 dell'Atto costitutivo.

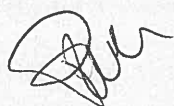
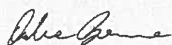
Tale incarico non può porsi come prorogatio di quello svolto in FISE ASSOAMBIENTE, stante la assoluta distinzione tra i due soggetti e soprattutto la conseguente radicale distinzione tra i due ruoli. Poiché infatti il ruolo di Presidente ASSOAMBIENTE implica l'assunzione della rappresentanza legale della Associazione neocostituita, sarebbe inconcepibile considerare tale ruolo in continuità con uno precedente il quale era del tutto privo di poteri di rappresentanza legale e si esauriva, al più, nel compendiare all'interno degli Organi FISE le esigenze e le istanze di un determinato Settore omogeneo.

Deve dunque ritenersi, l'attuale Presidenza, un incarico transitorio, destinato ad esaurirsi con il pieno svolgimento dei poteri elettivi della prima indicenda assemblea e peraltro non dotato delle caratteristiche di pieno mandato biennale che potrebbe integrare la previsione dell'art. 21 comma 2 dello Statuto ASSOAMBIENTE. Con la conseguenza che nemmeno tale incarico potrebbe ostare a future rielezioni del dott. Testa alla carica.

Conclusione e risposta al quesito

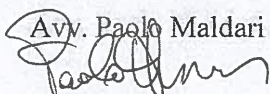
Stante quanto sopra, a parere del Collegio Speciale non vi può essere alcun elemento perché alla figura del Dott. Enrico Testa possa imputarsi l'aver assunto, nel periodo 2018-2022, una carica tale da pregiudicare la eleggibilità o rieleggibilità alla Presidenza di ASSOAMBIENTE. In primo luogo mancava ancora il soggetto (ASSOAMBIENTE) alla presidenza del quale il Dott. Enrico Testa potesse essere eletto. In secondo luogo la carica precedentemente assunta quale Presidente di FISE ASSOAMBIENTE aveva altre funzioni (non di rappresentanza legale). Infine tra i due soggetti (ASSOAMBIENTE e FISE ASSOAMBIENTE) non vi è alcuna continuità normativa, patrimoniale o soggettiva tale da lasciar ipotizzare un collegamento sufficiente a far ritenere integrata la fattispecie prevista dall'art. 21.2 dello Statuto ASSOAMBIENTE.

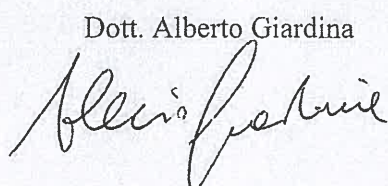
Per altro verso, a parere del Collegio Speciale l'attuale incarico conferito al Dott. Enrico Testa in sede di costituzione di ASSOAMBIENTE non è tale da portene impedire o condizionare l'elezione o la rielezione alla carica di Presidente ASSOAMBIENTE; ciò perché l'incarico attualmente ricoperto ha carattere transitorio e difettando del requisito della biennialità non potrà computarsi quale mandato utile ad integrare la fattispecie prevista dall'art. 21 comma 2 dello Statuto ASSOAMBIENTE.



Il Collegio Speciale dunque, in risposta al quesito sottopostogli, rimette le sue conclusioni come sopra espresse in ragione della valutazione meramente giuridica della fattispecie, affinché gli Organi competenti per Statuto possano liberamente assumere le loro decisioni sul merito della questione previo esame della presente risposta e di tutti gli altri elementi di fatto che concorrono a costituire la fattispecie nel suo complesso.

Confidando d'aver assolto all'incarico affidatoci,

Avv. Paolo Maldari


Dott. Alberto Giardina


Avv. Andrea Bruno
