



Spett.le  
ECONORD S.p.A.  
Via Giordani n. 35  
21100 - Varese  
*Alla cortese attenzione del Dott. Claudio Milanese*  
Via e-mail a [claudio.milanese@econord.it](mailto:claudio.milanese@econord.it)

Milano, 31 agosto 2022

**OGGETTO: ASSOAMBIENTE/FISE – Parere**

Gentili Signori,

come richiesto, abbiamo esaminato il parere espresso dal “*Collegio Speciale dei Probiviri di FISE*” (di seguito anche i “*Probiviri FISE*”) in persona dei Sig.ri Avv. Paolo Maldari, Dott. Alberto Giardina e Avv. Andrea Bruno (il “*Parere*”), che è stato chiamato a pronunciarsi circa la eleggibilità del Dott. Enrico Testa alla presidenza della Associazione ASSOAMBIENTE, pur avendo già questi ricoperto nel periodo 2018-2022 il ruolo di Presidente di FISE ASSOAMBIENTE, Associazione di Settore di FISE (Federazione Imprese di Servizi).

Il Parere riporta che “*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*”.

Quindi, come si desume dalla documentazione resa disponibile, in linea con tale progetto:  
(i) l’Assemblea Straordinaria di FISE del 13 settembre 2021 ha approvato il **nuovo Statuto FISE**, unitamente al Regolamento attuativo e al Codice Etico, che sostituisce lo **Statuto Fise previgente** adottato nel 2017; (ii) l’Assemblea Straordinaria di FISE ASSOAMBIENTE ha anch’essa approvato il nuovo **Statuto Assoambiente**, unitamente a Regolamento attuativo, Codice Etico, nonché la **Convenzione di Adesione** con FISE; (iii) con atto stipulato il 13 dicembre 2021 a rogito del Notaio Angela Dalmazio Tarantino (Rep. N. 1074 – Racc. N. 264) e registrato il 5 gennaio 2022, alcune imprese già aderenti a FISE ASSOAMBIENTE hanno dichiarato “*costituita, ai sensi dell’articolo 14 del codice civile, un’associazione denominata “ASSOAMBIENTE”*. All’Art. 4 di tale atto “*costitutivo*”, nominando “*Presidente dell’Associazione (e del Comitato Esecutivo e del Consiglio Direttivo)*, con i poteri di rappresentanza generale dell’ente di cui all’articolo 20 dello statuto, Enrico TESTA, nato a Bergamo il 5/1/1952”.



Per quanto qui più rileva, i Probiviri FISE hanno concluso che *“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”*.

Le motivazioni esposte dai Probiviri FISE si possono così sintetizzare: (i) il precedente incarico era assunto quando *“mancava ancora il soggetto (ASSOAMBIENTE) alla presidenza del quale il Dott. Enrico Testa potesse essere eletto”*; (ii) comunque, *“tra i due soggetti (ASSOAMBIENTE e FISE ASSOAMBIENTE) non vi è alcuna continuità normativa, patrimoniale o soggettiva”*, il che esclude l'applicazione dell'art. 21.2 dello Statuto ASSOAMBIENTE, laddove stabilisce un limite temporale alla rielezione (v. *infra*); e (iii) la carica precedentemente assunta quale Presidente di FISE ASSOAMBIENTE, oltre ad avere *“altre funzioni (non di rappresentanza legale), non vale ora a integrare i limiti temporali di mandato; per cui, assolto l'incarico attuale avente “carattere transitorio”, non vi sono elementi tali da pregiudicare la “eleggibilità o rieleggibilità alla Presidenza di ASSOAMBIENTE” nella persona del Dott. Testa.*

Ora, quindi, ci viene chiesto nello specifico: (a) se, innanzitutto, il Parere sia stato reso da un organo competente e/o possa esplicitare effetti; (b) se il Presidente uscente, Dott. Chicco Testa, sia o meno incandidabile e/o ineleggibile; (c) se, in caso di incandidabilità del Dott. Testa, si possa comunque procedere al regolare svolgimento delle elezioni in presenza di un solo altro candidato eleggibile.

#### **1. – L'incompetenza del “Collegio Speciale dei Probiviri FISE” e l'inopponibilità del Parere ad ASSOAMBIENTE**

In via del tutto preliminare, va rilevata la carezza di competenza del “Collegio Speciale dei Probiviri FISE” a rendere il Parere, per essere tale organo sprovvisto di poteri non solo a pronunciarsi sulla materia in oggetto ma anche ad assumere decisioni opponibili, *ratione materiae*, all'Associazione ASSOAMBIENTE.

Invero, deve escludersi *a priori* che i Probiviri eletti in seno a FISE possano pronunciarsi sulla corretta interpretazione delle disposizioni dello Statuto e dei regolamenti di ASSOAMBIENTE che regolano modalità, durata e limiti alla nomina degli organi interni di quest'ultima Associazione.

La previsione di cui all'art. 25.16 dello Statuto di ASSOAMBIENTE è chiara e univoca, sul punto, nell'attribuire ai soli Probiviri del medesimo ente una *“competenza esclusiva”* nella *“interpretazione del presente Statuto e di ogni altra norma regolativa dell'Associazione”*.

Di identico tenore sono le previsioni contenute nello Statuto FISE (cfr. art. 14.16 del nuovo Statuto e art. 23 di quello previgente); le quali, nel delimitare l'ambito di competenza esclusiva del rispettivo organo probivirale, di necessità escludono che lo stesso possa validamente pronunciarsi su questioni che esorbitano il perimetro della propria realtà associativa, quale è, appunto, la nomina degli organi sociali della distinta Associazione ASSOAMBIENTE.



Al difetto di competenza si aggiunge, inoltre, un eccesso di mandato dei Probiviri FISE, ai quali è stato chiesto, per il vero, un *“parere sulla interpretazione dello Statuto di FISE e sui rapporti tra questa, le sue articolazioni interne e la Associazione ASSOAMBIENTE”*<sup>1</sup>. Il Parere reso, al contrario, si risolve in una ampia dissertazione sulla candidabilità ed eleggibilità del Dott. Testa quale Presidente/organo sociale di ASSOAMBIENTE, indicata a più riprese come “associazione autonoma”.

È pur vero, che allo stato, non sono stati ancora nominati i Probiviri di ASSOAMBIENTE dall'Assemblea dell'ente medesimo; ma l'art. 35 del relativo Statuto è altrettanto chiaro nel precisare che, nel vigore del regime transitorio, solo *“L'Assemblea di ASSOAMBIENTE potrà deliberare di attribuire alcune funzioni ad Organi di FISE (ad esempio Tesoriere, Probiviri e Sindaci Revisori)”*.

Anche sotto questo profilo, è evidente che il Parere è ulteriormente affetto da un vizio genetico: la formazione del Collegio Speciale di FISE non segue ad alcuna delibera dell'Assemblea di ASSOAMBIENTE, bensì alla semplice richiesta dei Direttori delle due associazioni, secondo una modalità del tutto irrituale ed estranea ad alcuna previsione statutaria e regolamentare.

L'unico possibile appiglio per poter tentare di giustificare l'intervento dei Probiviri FISE potrebbe essere dato dalla previsione contenuta all'art. 16 della Convenzione di Adesione; laddove si dispone che *“Eventuali controversie in sede di applicazione e di interpretazione della Convenzione saranno sottoposte al Collegio dei Probiviri della FISE”*.

Sennonché, la Convenzione di Adesione non tratta di cariche, condizioni di eleggibilità o altra non materia analoga, e men che meno sovrapponibile, all'oggetto specifico del Parere: essa si occupa, piuttosto, di regolare il “rapporto associativo” tra FISE e ASSOAMBIENTE e, per di più, limitatamente agli aspetti patrimoniali (Sezione A) e alla gestione di risorse professionali e materiali (Sezione B).

Per questi motivi, dunque, ***il Parere non può assumere alcuna rilevanza nei confronti e all'interno di ASSOAMBIENTE***, posto che è stato (i) richiesto in difformità alle previsioni dello Statuto, (ii) ad un organo privo di competenza e che (iii) peraltro ha ecceduto l'oggetto del proprio “mandato”; sicché, in definitiva, (iv) non può essere validamente acquisito dall'Associazione ASSOAMBIENTE né legittimamente considerato dagli organi che dovranno verificare la candidabilità ed eleggibilità del Dott. Testa alla Presidenza della stessa Associazione.

---

<sup>1</sup> Come riferito nel Parere, *“Con nota del 16 maggio 2022 prot. N. P79104GR 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”*.



## 2. – Natura ed evoluzione di FISE e ASSOAMBIENTE

*Nel merito*, il Parere mira essenzialmente a “valutare se vi sia una identità o distinzione tra i due soggetti FISE ASSOAMBIENTE da un lato e ASSOAMBIENTE dall'altro”; e poi a “valutare se tra i due menzionati soggetti, ... vi sia una continuità tale da far ritenere già operante la clausola limitativa alla rielezione del Presidente nel nuovo ASSOAMBIENTE”.

In proposito, i Proviviri FISE muovono dalla considerazione che, nel previgente ordinamento, la struttura interna della stessa FISE si sarebbe articolata 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”. Soltanto ora, quindi, ASSOAMBIENTE sarebbe divenuta una associazione munita di autonomia organizzativa e gestionale e provvista di una propria regolamentazione; e ciò in quanto si sarebbe costituita come una “Associazione di Categoria”, che da un lato raccoglie le imprese operanti in settori omogenei e, dall'altro lato, aderisce alla Federazione FISE “al fine di avvalersi dei vantaggi organizzativi, amministrativi ed operativi complessivamente derivanti da tale adesione”.

La conclusione espressa nel Parere è quindi che, stante la “rispettiva natura giuridica del tutto difforme”, “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”.

Un esame approfondito dello Statuto previgente rivela però che, in realtà, **FISE è sempre stata una associazione complessa a carattere federativo**, rispetto alla quale, prima del 2021, FISE ASSOAMBIENTE non costituiva una mera articolazione interna, bensì una **associazione non riconosciuta** che, benché di grado minore e in certa misura subalterna all'associazione di grado superiore, era **dotata di autonomia organizzativa e di una propria soggettività giuridica**.

### 2.1 – La c.d. “associazione complessa” e la pluralità dei rapporti associativi

Invero, FISE rientra (e rientrava) nella categoria delle c.d. “associazioni di associazioni” o “associazioni complesse”, le quali danno vita ad una struttura verticale, in cui la “sezione” o “cellula” si sottopone allo statuto di una associazione superiore, entrando a far parte di essa in qualità di membro<sup>2</sup>.

In altri termini, tale modello organizzativo può essere così descritto:

(a) l'associazione complessa è formata da altre associazioni, le quali possono, a loro volta,

---

<sup>2</sup> F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, Art. 11-35, *Comm. Cod. Civ. Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006, p. 242 ss.; ID., *Le associazioni. Le fondazioni. I comitati*, Padova, 1987, p. 314 ss.; G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, 1996, Giappichelli, Torino, pp. 120 e ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. I, *La norma giuridica-I soggetti*, 1990, p. 367.



unire fra loro altre associazioni ancora, e così via fino alla base della “piramide”;

- (b) l’associazione di vertice, al contempo, persegue il medesimo scopo delle associazioni ad essa sottostanti, con la sola differenza che queste ultime lo perseguono nell’ambito di più ristrette circoscrizioni territoriali o in rapporto a differenziate categorie di membri o, infine a distinti settori di attività.

La natura di FISE quale “associazione complessa” è dichiarata sin dall’art. 1 dello Statuto previgente, laddove è definita come *“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); e persegue, tra gli altri scopi, la tutela degli interessi di carattere generale e collettivo dei Soci *“rappresentandoli, nei limiti del presente Statuto e d’intesa con le Associazioni, nei rapporti con le istituzioni ed amministrazioni, e con altre Associazioni e fondazioni”* (art. 2).

Inoltre, come si evince da diverse disposizioni dello Statuto FISE previgente, già prima del 2021 ricorrevano tutte le condizioni, necessarie e sufficienti, per qualificare l’allora FISE ASSOAMBIENTE come una associazione non riconosciuta, dotata di autonomia giuridica rispetto all’associazione di grado superiore.

Del resto, dottrina e giurisprudenza hanno da tempo chiarito che l’autonomia giuridica dei raggruppamenti minori di una “associazione complessa” non deve essere, necessariamente, enunciata dallo statuto della associazione maggiore: è invece necessario e sufficiente che l’autonomia sia effettiva al ricorrere, cioè, di alcuni *indizi minimi*.

Più precisamente, il raggruppamento minore non si riduce ad una semplice articolazione di una associazione unitaria, ma è qualificabile come una associazione non riconosciuta con una propria autonomia giuridica, ogniqualvolta sia dotata di una propria struttura organizzativa autonoma e distinta da quella superiore, quale che ne sia il grado di indipendenza economica e/o decisionale nei confronti del raggruppamento superiore.

Ciò che più conta, in altri termini, è la **capacità della “associazione minore” di auto-organizzarsi in via autonoma** dandosi, sia nei rapporti interni sia in quelli esterni, una disciplina organizzativa-statutaria con l’attribuzione di poteri e competenze specifiche ad ogni singolo suo organo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Così, Trib. Pavia 20 novembre 1990, in *Giur. Comm.*, 1992, II, p. 876 ss., ha riconosciuto autonomia giuridica ad una Confesercenti mandamentale, in forza della sua indipendenza organizzativa rispetto alla Confesercenti nazionale, in applicazione dei seguenti principi: *“ogni qual volta l’associazione minore sia dotata di una sua struttura organizzativa, autonoma e distinta da quella superiore, nel senso di un’articolazione statutaria dei poteri e delle attribuzioni rispettivamente spettanti ad ogni suo singolo organo, sia all’interno che all’esterno dell’associazione stessa, si è sempre in presenza di un gruppo munito di autonomia giuridica sub specie di*



Va altresì osservato che, nell'ambito di una "associazione complessa", quale è ed è sempre stata FISE, il **rapporto associativo** assume una configurazione particolare, non equiparabile a quella ordinaria riscontrabile tra ente e singolo associato.

In effetti, il rapporto associativo che unisce i componenti dell'associazione minore coesiste (i) con il rapporto che vincola tale associazione di grado inferiore all'organizzazione di livello superiore e (ii) con il rapporto che associa tutti gli iscritti come membri dell'associazione complessa. Questo frazionamento del fenomeno associativo in una *pluralità di rapporti associativi* risponde proprio all'esigenza di *attribuire rilevanza esterna all'operato dei singoli raggruppamenti*; esigenza che si realizza elevando questi ultimi ad associazioni giuridicamente autonome.

## 2.2 – L'autonomia giuridica di (FISE)ASSOAMBIENTE

Ebbene, il Titolo IV dello Statuto FISE previgente, laddove disciplina(va) le Associazioni di Settore facenti parte dell'ente federativo FISE, è chiaro e univoco nel configurare FISE ASSOAMBIENTE quale soggetto giuridico autonomo, sia pur coordinato con l'ente federativo:

- (i) le Associazioni di Settore, quale era FISE ASSOAMBIENTE, sono definite dall'art. 29 dello Statuto FISE previgente come *"gli organismi rappresentativi degli interessi di carattere generale e collettivo dei Soci sul piano tecnico - economico, dell'immagine e in genere delle attività relative alla categoria di competenza"*. Dunque, si tratta della tipica associazione minore che persegue lo scopo comune di una associazione complessa in relazione ad una specifica categoria di membri e a un distinto settore di attività;
- (ii) sempre ai sensi dell'art. 29, ***"Le Associazioni hanno autonomia organizzativa, gestionale ed operativa nell'ambito di quanto previsto dallo Statuto Federale"***. Tale autonomia giuridica era esplicitata dalla struttura delle Associazioni di Settore, come precisato dall'art. 30: non solo le Associazioni di Settore adottavano *"Statuti e Regolamenti deliberati dalle rispettive Assemblée"*; ma erano pure rette da propri organi interni. Ancor più chiaramente, dispone(va) l'art. 30 che: ***"Gli organi delle Associazioni hanno poteri organizzativi, gestionali e operativi autonomi nell'ambito di quanto previsto dallo Statuto Federale, anche di rappresentanza all'esterno, allorché le iniziative da assumere riguardino specificamente il settore rappresentato; essi perciò potranno mettere in atto tutte quelle iniziative che saranno utili a promuovere e sostenere la presenza e gli interessi delle imprese rappresentate presso la clientela ed enti in genere, il tutto in armonia con***

---

*associazione autonoma non riconosciuta, quale che ne sia il grado di indipendenza economica e/o decisionale nei confronti del raggruppamento superiore. Ciò che più conta non è tanto l'autonomia economica o decisionale in sé considerata, ben potendo sussistere un'associazione autonoma non riconosciuta ancorché per qualche verso dipendente da un ente superiore ... e addirittura nella carenza di un fondo comune (requisito, questo, come noto richiesto esclusivamente ex art. 16 c.c. per le associazioni e le fondazioni riconosciute come persone giuridiche), quanto invece il potere o la facoltà di auto-organizzarsi in via autonoma dandosi, sia nei rapporti interni che esterni, una disciplina organizzativa propria e specifica."*



*lo Statuto e gli indirizzi generali della Federazione”<sup>4</sup>.*

Al di là delle previsioni statutarie, tale “autonomia” è comunque dimostrata dal concorso di plurimi elementi costitutivi indispensabili per ravvisare nella “Associazione di Settore” un ente di fatto *sub specie* di associazione non riconosciuta, come disciplinati dall’art. 16 cod. civ.<sup>5</sup>:

- a) la denominazione dell’ente, che è praticamente identica a quella attuale (Assoambiente);
- b) uno scopo comune non economico, anche se diretto al vantaggio immediato degli associati<sup>6</sup>, identico a quello dell’associazione di vertice FISE ma differenziato per categoria di membri e settore di appartenenza;
- c) la previsione di *“norme sull’ordinamento e l’amministrazione”*, mediante l’adozione di statuti e regolamenti autonomi, che *“devono prevedere altresì sistemi elettivi tali da dare adeguata rappresentanza agli associati dei vari tipi e dimensioni, in particolare per quanto riguarda la composizione del Consiglio Direttivo”* (art. 29);
- d) l’associazione minore è dotata di una propria assemblea, che ha il potere di nominare i propri organi direttivi, compreso il Presidente; le adunanze sono convocate dagli organi dell’Associazione di Settore, che determinano anche le materie all’ordine del giorno;
- e) l’Associazione di Settore, nella persona del Presidente, ha poteri di rappresentanza all’esterno *“allorché le iniziative da assumere riguardino specificamente il settore rappresentato”*.

**Non rileva invece, come requisito indispensabile, né l’autonomia economica e/o amministrativa, né l’indipendenza decisionale dell’Associazione di Settore**, dal momento che:

- i) un’associazione non riconosciuta ben può sussistere come “autonoma” anche se dipende, per certa misura, dalle risorse di un ente superiore o addirittura in difetto di un fondo

---

<sup>4</sup> Analoga previsione è contenuta all’art. 8 del nuovo Statuto Assoambiente: gli organi associativi hanno poteri operativi e poteri di rappresentanza esterna nella misura in cui *“le iniziative da assumere riguardino specificamente il settore rappresentato”*.

<sup>5</sup> L’ordinamento giuridico conosce la categoria dei c.d. *“enti collettivi non personificati”*, dotati cioè di soggettività giuridica e come tali considerati come centro di imputazione di diritti e doveri, nonché destinatari di una specifica disciplina. Questo è, per l’appunto, il caso della associazione non riconosciuta, per cui il codice civile ne parifica in qualche modo la condizione soggettiva a quella di un organismo dotato di personalità giuridica, laddove l’art. 37 cod. civ. prevede l’insensibilità del fondo comune alle vicende personali degli associati (c.d. autonomia patrimoniale imperfetta) e, al contempo, l’art. 36 cod. civ. ne ammette la rappresentanza in giudizio. Cfr. G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, cit., p. 44.

<sup>6</sup> Parte della dottrina ha contrapposto alle finalità “altruistiche” scopi “egoistici”. In realtà, la distinzione è equivoca, giacché *“l’associazione che si proponga di soddisfare bisogni di soggetti estranei al rapporto (come le associazioni o fondazioni caritative) non gode di disciplina normativa diversa da quella applicabile alle associazioni o fondazioni costituite per il vantaggio dei propri membri”*. Così, G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, cit., pp. 100-101.





comune (requisito, questo, richiesto esclusivamente ex art. 16 cod. civ. per le associazioni e le fondazioni riconosciute come persone giuridiche<sup>7</sup>). Ad ogni modo, le Associazioni di Settore, quale FISE ASSOAMBIENTE, non solo potevano già (a) adottare un proprio *“rendiconto consuntivo”* e un *“bilancio di previsione”* (art. 29); ma anche (b) *“deliberare contributi aggiuntivi a carico delle imprese appartenenti alle stesse per sopperire a particolari esigenze comuni”*.

Sotto questo profilo, va respinta anche la tesi espressa nel Parere secondo cui mentre *“ASSOAMBIENTE correttamente esige dalle Imprese Associate il versamento dei contributi sociali”*, all’opposto *“FISE ASSOAMBIENTE operava una esazione dei contributi in regime di autonomia meramente virtuale”*, con ciò determinandosi una *“radicale diversità ontologica”* dei due soggetti in forza della *“diversa declinazione della rispettiva potestà impositiva nei confronti degli Associati”*.

Inoltre, il regolare pagamento dei contributi associativi e il rispetto degli altri obblighi statutari è sempre stato, come usuale, condizione necessaria per la permanenza del vincolo associativo non solo quanto al rapporto intercorrente con FISE (associazione complessa), ma anche per l’appartenenza all’Associazione di Settore (come si desume, *a contrario*, dall’art. 8 dello Statuto FISE previgente: *“L’espulsione dalla Federazione per le aziende associate comporta l’automatica decadenza dalle Associazioni del settore”*).

La definizione stessa delle Associazioni di Settore quali *“organismi rappresentativi”* degli interessi di una *“categoria di competenza”*, dotati di *“autonomia organizzativa”* – e quindi quali soggetti giuridici a tutti gli effetti – comporta che ove mai tutti i relativi associati avessero omesso il pagamento delle quote contributive, non solo questi sarebbero automaticamente decaduti dalla qualità di *“associati”* di FISE; ma, si sarebbe estinta anche la stessa *“Associazione di Settore”*, venendo meno la sua stessa compagine associativa e, di conseguenza, gli organi sociali essenziali per il suo funzionamento.

Del resto, la sopravvivenza della *“Associazione di Settore”* non potrebbe essere predicata nemmeno come mera *“articolazione interna”*: lo Statuto FISE, infatti, non tratta i *“Settori”* alla stregua di *“divisioni aziendali”* o *“scatole vuote”*, ma al contrario prevede espressamente che agiscano come *“organismi”* – dunque, enti di fatto – il cui rapporto con la Federazione è regolato dalle norme statutarie e regolamentari di FISE (art. 28).

---

<sup>7</sup> Cfr. F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit. pp. 244-247. Il patrimonio è requisito indispensabile solo per associazioni che aspirino al riconoscimento un’associazione può vivere anche senza patrimonio, laddove lo scopo venga perseguito mediante l’attività e/o la contribuzione personale dei soli associati. La presenza di un patrimonio autonomo e segregato è, del resto, resa superflua nelle associazioni non riconosciute dalla previsione della responsabilità illimitata e solidale imposta agli amministratori. Nel caso di specie, quindi, è irrelevante che ASSOAMBIENTE non abbia acquisito, né FISE abbia devoluto, beni già facenti parte dell’associazione complessa.





- ii) è normale che l'associazione superiore possa definire una *“linea di indirizzo politico generale e organizzativo”* e che, pertanto, l'associazione minore debba operare *“in armonia con gli scopi istituzionali della Federazione”*<sup>8</sup> o sia richiesta una verifica, o anche approvazione preliminare, delle norme statutarie e regolamentari da parte degli organi dell'ente di vertice. Ciò non esclude, però, che, come enunciato dall'art. 30 dello Statuto previgente, *“Gli organi delle Associazioni [di Settore] hanno poteri organizzativi, gestionali e operativi autonomi”*; e, coerentemente, gli amministratori della associazione minore non assumono il compito di mandatarî dell'associazione superiore, ma assolvono la propria funzione nell'interesse del raggruppamento minore che li ha eletti. Ad un attento esame, poi, lo Statuto FISE previgente non contiene previsioni tali da escludere l'“autonomia decisionale o deliberativa” di FISE ASSOAMBIENTE, tale per cui, come sostenuto nel Parere, *“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”*. È la disciplina previgente, peraltro adottata dalla stessa FISE, a riconoscere *“autonomia decisionale e operativa”* agli organi delle Associazioni di Settore, che conservano il potere di assumere in proprio delibere, anche con rilevanza esterna, laddove agiscano in rappresentanza degli associati e a tutela degli interessi della categoria specifica che rappresentano<sup>9</sup>;
- iii) alcune funzioni amministrative, quali la gestione “centralizzata” delle risorse, il servizio di tesoreria/contabilità e l'assunzione di personale, ben possono essere “delegate” dall'associazioni minore a quella superiore, senza per questo perdere la propria autonomia giuridica. Tale schema è riprodotto esattamente dalla Convenzione di adesione sottoscritta tra l'attuale FISE e ASSOAMBIENTE, senza che venga messa in dubbio l'autonomia di quest'ultima, come più volta ribadita dai Proviviri FISE.

---

<sup>8</sup> Del resto, gli artt. 28 e 29 dello Statuto FISE previgente non contemplavano un intervento invasivo e pervadente di FISE tale da integrare una forma di etero-direzione a dispetto di qualsiasi sostanziale autonomia delle Associazioni di Settore: vero è che *“La Federazione stabilisce, tanto in linea generale quanto in casi specifici, le direttive per il coordinamento delle attività delle Associazioni di settore”*; ma *“essa interviene quando si tratti di problemi che interessano anche indirettamente più Associazioni del settore o che rappresentino questioni di rilevanza generale”*.

È poi del tutto coerente con l'organizzazione di una “associazione complessa” e le necessarie esigenze di coordinamento interno che *“le relative delibere debbono essere notificate al Comitato Esecutivo della Federazione ai fini della loro esposizione nel bilancio della Federazione ed agli effetti amministrativi e di tesoreria”* (art. 29).

<sup>9</sup> Ovviamente, l'associazione di settore può anche limitarsi ad una attività istruttoria o propositiva, ma ciò non impedisce il permanere di una potestà deliberativa autonoma.



Del resto, tuttora, la Convenzione di Adesione prevede che ASSOAMBIENTE conferisce delega a FISE per la gestione di tutti i suoi processi amministrativi, quali la gestione e incasso delle contribuzioni associative, la gestione dei pagamenti e *“quant’altro necessario per la gestione di ASSOAMBIENTE”* (art. 12): e nessuno dubita dell’autonomia giuridica dell’Associazione aderente.

### 2.3 – Il progetto di “riorganizzazione” di ASSOAMBIENTE e la continuità giuridica dell’ente

Del pari, la *continuità giuridica* di ASSOAMBIENTE come associazione autonoma non può *“ritenersi radicalmente esclusa”* per il solo fatto che, in data 13 dicembre 2021, sarebbe stato stipulato un atto pubblico regolarmente registrato.

Come noto, la costituzione di una associazione non riconosciuta non richiede alcuna forma solenne<sup>10</sup>. Sicché, l’atto in questione non segna di per sé il *“momento genetico di un soggetto nuovo dell’Ordinamento Giuridico”*, né tanto meno preclude la preesistenza (e la continuità giuridica) di ASSOAMBIENTE, come provano, da un lato, l’identità di scopo, denominazione e attività istituzionale di ASSOAMBIENTE rispetto alla sua configurazione previgente.

L’atto, benché definito come *“costitutivo”*, non dà vita ad un ente diverso da quello preesistente: piuttosto, si tratta di un negozio di organizzazione, con cui è stata formalizzata la struttura organizzativa dell’associazione non riconosciuta già esistente, in vista del riconoscimento dello stesso ente come persona giuridica (e, per lo stesso motivo, è stato costituito un patrimonio autonomo). Ciò non toglie che ASSOAMBIENTE fosse già costituita come associazione (non riconosciuta) di settore, per giunta già normata dallo Statuto FISE previgente che, come visto, agli artt. 28-30 ne disciplinava i rapporti interni e la rilevanza di questi all'esterno.

Il *riconoscimento della personalità giuridica* di ASSOAMBIENTE, poi, non opera quale condizione di esistenza dell’ente, né vale a interromperne la *“continuità giuridica”*; semmai, determina (e insieme presuppone) l’autonomia patrimoniale perfetta, con l’effetto di superare il regime di responsabilità solidale e illimitata previsto per le obbligazioni contratte dall’associazione non riconosciuta.

In definitiva, il progetto di “riorganizzazione” ha conferito ad ASSOAMBIENTE maggiore autonomia organizzativa e operativa, senza però costituire un nuovo soggetto giuridico rispetto alla associazione (non riconosciuta) preesistente e già giuridicamente autonoma:

- è stata formalizzata l’esistenza della già costituita associazione (non riconosciuta) FISE ASSOAMBIENTE, modificandone in parte la denominazione e dotandola di un patrimonio autonomo;
- attraverso le modifiche statutarie adottate nel 2021 è stato introdotto un nuovo sistema di

---

<sup>10</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. II, 15 gennaio 2000, n. 410.



governance: (i) *a livello superiore, nei rapporti con FISE*, ASSOAMBIENTE è stata riorganizzata come “associazione di categoria”, e quindi provvista di una autonomia gestionale e patrimoniale maggiore di quella riconosciuta in precedenza. Ciò non toglie che ASSOAMBIENTE sia, di fatto, lo stesso ente che prima operava come “associazione di settore” e soggetto giuridico autonomo e organizzato; (ii) *a livello inferiore, nei rapporti interni*, potendo operare anche come “associazione di secondo livello”, ASSOAMBIENTE può accogliere come associati sia imprese, sia associazioni rappresentative di imprese; ed è ora strutturata anche in “sezioni”: queste sì da considerare come mere “articolazioni interne”, potendo essere costituite – eventualmente - dal Consiglio Direttivo, senza essere previste, *ab origine* e a livello statutario, come le “associazioni di settore” in FISE.

Nel senso fin qui descritto depone anche la *volontà espressa dagli organi sociali di FISE ASSOAMBIENTE*, diretta a realizzare un progetto di “trasformazione e riorganizzazione”, e non lo scioglimento dell’Associazione di Settore con la conseguente costituzione di un ente *ex novo*:

- alla riunione del Consiglio Direttivo di FISE ASSOAMBIENTE del 30 novembre 2021, il Presidente di FISE ASSOAMBIENTE, Dott. Testa, ha individuato nell’*acquisto della personalità giuridica, adesione diretta delle imprese associate e autonomia finanziaria* gli aspetti qualificanti il percorso di riorganizzazione;
- ancor più esplicitamente, il medesimo ha dichiarato, in occasione dell’Assemblea Straordinaria di FISE ASSOAMBIENTE del 13 dicembre 2021, che *“il rapporto associativo con le imprese passerà da FISE ad Assoambiente senza soluzione di continuità e rischi di doppia contribuzione”*, con ciò volendo significare, per l’appunto, che il rapporto associativo con FISE sarebbe stato “mediato” dalla partecipazione in ASSOAMBIENTE quale “associazione di categoria”, senza però escludere (almeno espressamente) la permanenza e ultra-attività dello stesso ente come soggetto giuridico autonomo preesistente.

Lo stesso disegno è stato da ultimo confermato dalla Convenzione di Adesione: *“Il processo di trasformazione e riorganizzazione ... ha riguardato FISE e il rapporto con i Settori”*; e *“Le Associazioni [di Settore], costituite da imprese già aderenti a FISE, intendono mantenere un rapporto associativo con FISE nel suo nuovo ruolo federativo”* (cfr. premesse c.- f.).

Né si perviene a diversa ricostruzione ove si consideri che nell’attuale ASSOAMBIENTE si potrebbero verificare modifiche nella compagine associativa, vuoi per il coinvolgimento di UNICIRCULAR, vuoi per l’estensione ad altri partecipanti.

La compagine associativa, infatti, si forma attraverso successive adesioni al programma associativo. Non per questo, ogniqualvolta si aggiungano nuovi membri, la realtà associativa vigente viene meno ed è sostituita da un’altra: semplicemente, il rapporto associativo, una volta originato, si evolve progressivamente nel tempo.



Allo stesso modo, contrariamente a quanto sostenuto nel Parere, le modalità di adesione previste dal nuovo Statuto Assoambiente non offrono argomenti di segno contrario:

- (a) l'art. 1 dell'atto "costitutivo" appare confermare la continuità del rapporto associativo originario, laddove precisa che l'Associazione mira a *"riunire in associazione tutti i componenti del Settore Assoambiente di Fise, iscritti libro al 31 dicembre 2021, salva la loro espressa manifestazione di dissenso a tale ammissione"*: e **un simile dissenso, evidentemente, non sarebbe necessario e, anzi, non avrebbe alcun significato se il rapporto dei singoli iscritti si dovesse costituire ex novo**;
- (b) l'articolo 35 dello Statuto Assoambiente, dedicato alle *"Disposizioni Transitorie e Finali"*, definisce un regime transitorio per cui *"Tutti gli associati iscritti a FISE al 31.12.2021 restano obbligati a versare a FISE la contribuzione associativa per l'anno 2021 e precedenti"* (art. 35.6). Tale clausola è legittima, e anzi coerente con la finalità di assicurare la continuità del rapporto associativo a quanti, già membri di FISE ASSOAMBIENTE, intendano conservare la qualità di "associati" nella medesima associazione, ora riorganizzata nella "nuova" ASSOAMBIENTE, nel corso dell'esercizio 2021 (quello, cioè, in corso alla data di approvazione del nuovo Statuto);
- (c) che dall'anno 2022, invece, le quote associative verranno acquisite direttamente ed esclusivamente da ASSOAMBIENTE, è in linea con la maggior autonomia organizzativa e gestionale dell'Associazione; la quale, pur avendo già operato come soggetto giuridico autonomo, si ritrova ora "riorganizzata" in un ente di maggiore complessità e con più articolate funzioni.

Ribadito, quindi, che in una associazione complessa coesiste una pluralità di rapporti associativi, il rapporto intercorrente tra i singoli membri e ASSOAMBIENTE è proseguito senza interruzione di continuità (salvo eventuale dissenso), come chiarito anche dall'art. 1 dello stesso atto "costitutivo". Invece, a fronte della trasformazione di ASSOAMBIENTE, il rapporto associativo dei singoli iscritti non si istituisce direttamente con l'associazione superiore (FISE), ma viene mediato dalla partecipazione in ASSOAMBIENTE, quale "Associazione di Categoria" o di secondo livello, che a sua volta aderisce all'associazione "federativa".

Coerenti sono, a tal fine, le previsioni di cui all'art. 35.4 del nuovo Statuto; per cui il rapporto dei singoli associati si intende, conseguentemente, *"risolto nei confronti della Federazione e incardinato senza soluzione di continuità in ASSOAMBIENTE"*. Sempre l'art. 35.4 cit. conferma il meccanismo di ammissione automatica in ASSOAMBIENTE – e, per converso, di risoluzione del rapporto diretto con FISE – per quanti siano già componenti di FISE-ASSOAMBIENTE



e regolarmente iscritti al libro soci di FISE, salvo dissenso<sup>11</sup>.

Infine, ad un livello superiore, i rapporti diretti tra ASSOAMBIENTE e FISE sono regolati dalla apposita “Convenzione di Adesione”, oltre che dalle previsioni dei rispettivi statuti aventi rilevanza inter-associativa (in conformità a quanto previsto dall’art. 34 del nuovo Statuto Assoambiente).

La stipula della Convenzione non perfeziona, cioè, un rapporto associativo del tutto nuovo e originale: semplicemente, il rapporto già esistente tra FISE è stato adeguato alla nuova veste di ASSOAMBIENTE (che non è più “associazione di settore”) e realizza una *“integrazione, anche funzionale”*<sup>12</sup> tra i due enti – mediante l’adesione dell’associazione minore a quella superiore, sempre secondo uno schema “federativo” –, senza per questo interferire con i rapporti interni proseguiti, in continuità, tra quest’ultima e i propri membri.

### **3. – Il limite temporale alla candidabilità ed eleggibilità del Presidente**

Chiariti gli esatti termini dell’operazione intrapresa, e **considerato che l’attuale ASSOAMBIENTE è in rapporto di continuità giuridica, ed anzi di identità, con FISE ASSOAMBIENTE (quale soggetto giuridico autonomo e preesistente)**, è agevole comprendere che il sistema di *governance* istituito dalla nuova disciplina statutaria, incluso quello previsto in via transitoria dall’art. 4 dell’atto “costitutivo” e dall’art. 35 dello Statuto Assoambiente, non può prescindere dalle pregresse vicende associative e alle preclusioni o limitazioni che siano nel frattempo maturate.

In particolare, come evidenzia il Parere, l’art. 21.2 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”.

È incontroverso che il Dott. Testa abbia svolto la funzione di Presidenza in (FISE) ASSOAMBIENTE per il periodo 2018-2022, o, detto altrimenti, abbia già ricoperto un *“secondo mandato biennale”*. Sicché, *allo stato*, il mancato decorso di un biennio è ragione ostativa non solo alla eleggibilità del Dott. Testa alla carica di Presidente della stessa Associazione, ma addirittura alla sua candidabilità.

L’attuale incarico di Presidenza è la miglior prova della continuità giuridica e normativa,

---

<sup>11</sup> Al contrario, ai sensi dell’art. 35.5 dello Statuto Assoambiente, *“Gli iscritti nel libro degli associati di FISE, Settore ASSOAMBIENTE, che non aderiranno ad ASSOAMBIENTE ovvero fino a quando l’Associazione non sarà costituita, resteranno aderenti a FISE in continuità, qualificandosi tra le categorie degli associati di cui all’art. 3, comma 2 punti 2 e 3 dello Statuto FISE”*.

<sup>12</sup> Questo è, infatti, l’obiettivo primario perseguito dalla Convenzione, come enunciato dalla premessa h).



erroneamente negata dai Probiviri FISE: come dichiarato dallo stesso Dott. Testa all'Assemblea Straordinaria del 13.12.2021, "l'attuale governance associativa viene mantenuta. il Consiglio Direttivo Assoambiente e la Giunta Unicircular, le Vice Presidenze e la Presidenza termineranno il loro mandato, anche di rappresentanza in FISE, alla data di svolgimento dell'Assemblea elettiva 2022 la quale provvederà alla nomina delle nuove cariche associative. Fino a tale data i poteri e le attribuzioni degli organi associativi in carica saranno disciplinati dal nuovo Statuto e dalle norme transitorie in esso contenute, ove necessario con i richiami ai rispettivi articoli dello Statuto\Regolamento previgente".

Pressoché identico è il contenuto della previsione transitoria di cui all'art. 35.2 dello Statuto Assoambiente<sup>13</sup>.

L'applicazione del limite di durata del mandato e di candidabilità, dunque, è conseguenza derivante dalla identità/continuità giuridica di ASSOAMBIENTE <sup>14</sup>, ma è pure necessitata dall'esigenza di tutela degli associati. In assenza di tale limite temporale, infatti, gli associati, dopo che il Dott. Testa avrà raggiunto il periodo massimo di carica come Presidente dello stesso soggetto giuridico, non avrebbero la possibilità di eleggere, effettivamente, "nuove cariche associative", finendo per vanificare quanto previsto dall'art. 35.2 dello Statuto Assoambiente.

Nessuna disposizione, statutaria o di altro tipo, autorizza poi a ritenere che l'attuale incarico, seppur destinato a concludersi con il periodo transitorio, *"non [sia] dotato delle caratteristiche di pieno mandato"*: né l'atto costitutivo né lo Statuto Assoambiente limitano i poteri del Presidente ad atti di ordinaria amministrazione, né subordinano l'esercizio del mandato al parere, o al veto, di organismi superiore.

Del resto, già come Presidente di FISE AMBIENTE, il Dott. Testa esercitava poteri di rappresentanza esterna, nella misura in cui FISE AMBIENTE operava e si organizzava a tutela degli interessi di categoria.

Né, infine, può il Presidente uscente invocare l'art. 20 dello Statuto FISE Previgente, che ammetteva un *"terzo periodo di mandato"*, essendo tale possibilità esclusa dall'attuale permanenza in carica, senza soluzione di continuità dal 2018, del Dott. Testa: invero, nel

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 35.2 dello Statuto Assoambiente: *"Gli organi associativi attualmente in carica, Presidente e Consiglio Direttivo termineranno il loro mandato, anche di rappresentanza di FISE, alla data di svolgimento dell'Assemblea elettiva al quale provvederà alla nomina delle nuove cariche associative; fino a tale data i poteri e le attribuzioni degli organi associativi in carica continueranno ad essere disciplinati dai rispettivi articoli dello Statuto e Regolamento previgente"*.

<sup>14</sup> Tale continuità, anche normativa sul piano delle regole elettorali, risulta confermata anche dal Direttore di ASSOAMBIENTE, Elisabetta Perrotta; che, in risposta ad un preciso quesito posto dal Dott. Luciano Milanese, ha ribadito che *"la nuova normativa statutaria di Assoambiente si pone in continuità con le precedenti regole elettorali, inserendole nel nuovo contesto associativo autonomo"* (e-mail 19.07.2022).



previgente regime statutario, *“Una ulteriore rielezione, per un massimo di un mandato biennale, è ammessa dopo che sia trascorso un intervallo di tempo almeno pari a quello del mandato ricoperto”*.

#### **4. – Conclusioni**

Per tutto quanto esposto, vi sono valide ragioni per escludere la candidabilità ed la eleggibilità a Presidente del Dott. Chicco Testa; ragioni che potranno essere sottoposte anche all’attenzione del Consiglio Direttivo e/o della Commissione di Designazione di ASSOAMBIENTE, in quanto organi preposti a verificare le proposte di candidatura alla carica di Presidente (cfr. art. 9 del Regolamento attuativo).

Nonostante l’incandidabilità del Dott. Testa, l’Assemblea potrà svolgersi regolarmente per eleggere il Presidente tra i candidati ammessi; e poiché né lo Statuto né il Regolamento prevedono come requisito indispensabile la presenza di una pluralità di candidati (limitandosi a regolare la presentazione e la verifica delle candidature), la carica di Presidente potrà essere deliberata anche nell’ipotesi di un solo candidato eleggibile.

\*\*\*

Restiamo, dunque, a disposizione per ogni chiarimento e, con l’occasione, inviamo i nostri migliori saluti.

Avv. Maria Grazia Longoni  


Avv. Dario Covucci  
