



I consorzi dei sistemi EPR (*Extended Producer Responsibility*): una tipologia di enti meritevole di attenzione in prospettiva sistematica*



Andrea Nervi

Prof. ord. dell'Università di Sassari

SOMMARIO: **1.** Premessa. – **2.** Il dato normativo. – **3.** I problemi aperti: a) la personalità giuridica e la responsabilità patrimoniale. – **4.** (segue): b) la struttura organizzativa tra autonomia statutaria e indicazioni della pubblica amministrazione. – **5.** Alcune conclusioni, tra punti fermi e problemi aperti.

1. Premessa

Intorno alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore italiano fu chiamato a recepire alcune normative europee in materia ambientale e, tra queste, anche la direttiva n. 94/62 in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggi. Mediante l'adozione di tale disciplina l'ordinamento europeo forniva una delle prime concrete applicazioni del principio c.d. "chi inquina paga", poiché poneva, a carico delle imprese che producono ed immettono gli imballaggi sul mercato, l'obbligo di farsi carico dell'impatto ambientale di tali prodotti, una volta terminato il rispettivo ciclo di vita.

Nel dettaglio, tali obblighi consistevano nell'organizzare, su base nazionale, degli appositi sistemi di gestione degli imballaggi immessi sul mercato, nonché nel raggiungere – in un preciso arco temporale – determinati obiettivi quantitativi nel recupero e riciclo dei predetti imballaggi; il mancato raggiungimento degli obiettivi, peraltro, esponeva il singolo Paese a sanzioni pecuniarie di entità consistente.

* Dedicato, con viva stima e riconoscenza, al prof. Gian Domenico Mosco e destinato alla Raccolta di scritti in Suo onore.

Probabilmente consapevole della portata assai innovativa di tali prescrizioni, la direttiva europea n. 94/62 si limitava ad enunciazioni di carattere generale, demandando poi ai singoli legislatori nazionali la concreta conformazione e disciplina sia degli obblighi a carico delle imprese sia dei sistemi chiamati a raggiungere gli obiettivi quantitativi di recupero e riciclo.

Per il legislatore italiano il recepimento della direttiva n. 94/62 fu una sfida assai impegnativa, sotto diversi profili. In primo luogo, a differenza di altri Paesi europei (quali, ad esempio Germania e Francia), in quel frangente temporale l'Italia era priva di sistemi operativi preposti al recupero e riciclo degli imballaggi, nonché dei rifiuti in generale; occorreva pertanto edificare *ex novo* un apparato di regole e di controlli che, in arco di tempo relativamente breve, fosse in grado di raggiungere gli obiettivi quantitativi stabiliti a livello europeo. In secondo luogo, il sistema doveva essere costruito e reso funzionante facendo interagire pubbliche amministrazioni (soprattutto locali) ed imprese private (i produttori degli imballaggi) in un contesto – istituzionale e culturale – non sempre facile e, soprattutto, non particolarmente sensibile (almeno all'epoca) verso le istanze di natura ambientale.

Rivolgendo ora lo sguardo al versante dell'imprenditoria privata, il compito del legislatore nazionale consisteva nel creare un quadro di regole e controlli che riuscisse ad intercettare tutti i (numerossissimi) imprenditori coinvolti nella produzione di imballaggi e nella relativa immissione sul mercato, e che “costringesse” costoro a gestire la fase post-consumo di tali prodotti, nel senso di dar vita ad attività di recupero e riciclo funzionali al raggiungimento dei più volte citati obiettivi quantitativi.

Orbene, nel contesto ora riferito il legislatore italiano ha valorizzato l'istituto del consorzio di diritto privato *ex art.* 2602 c.c. A prima vista, nulla di sorprendente, se solo si considera che si tratta appunto di quella tipologia di enti attraverso i quali un gruppo di imprenditori dà vita ad un'organizzazione comune¹ che provvede alla disciplina o allo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese. La fase che viene qui in rilievo è appunto la corretta gestione ambientale del (materiale di) imballaggio prodotto e/o immesso sul mercato²; si tratta di un segmento della complessiva attività che gli imprendi-

¹ Sulla centralità dell'organizzazione come elemento costitutivo del consorzio si soffermano BORGIOI, *Consorzi e società consortili*, in *Tratt. dir. civ. comm.* diretto da Cicu, Messineo, Mengoni, XLI, 3, Milano, 1985, 50; nonché SARALE, *Consorzi e società consortili*, in COTTINO, SARALE, WEIGMANN, *Società di persone e consorzi*, in *Tratt. dir. comm.* diretto da Cottino, III, Padova, 2004, 436. Più di recente LUCARELLI, *Sub art. 2606*, in SANTOSUOSSO (a cura di), *Delle società, dell'azienda, della concorrenza – artt. 2575-2642*, in *Commentario del Codice Civile* diretto da Gabrielli, Milano, 2014, 709.

² Cfr. PRENESTINI, *Economia circolare e modelli organizzativi imprenditoriali: i consorzi per la gestione del fine vita dei prodotti*, in *Contr. impr.*, 2024, 759.

In termini generali, sulla nozione di “fase” si veda SARALE, *Consorzi e [...]*, cit., 440, secondo la quale essa indica un segmento, una porzione, in cui si può scomporre il ciclo produttivo di un bene/servizio, e che può costituire l'oggetto di una organizzazione imprenditoriale autonoma. Così intesa, la fase deve risultare sempre fruibile direttamente dalle imprese consorziate.

tori in discorso sono ora tenuti a svolgere, per ottemperare alle prescrizioni stabilite dal legislatore europeo in attuazione del principio “chi inquina paga”³.

A distanza di circa un trentennio, l’esperienza ha avuto un indubbio successo, se si considera che, partendo sostanzialmente da zero, il sistema Italia ha saputo raggiungere, e talora anche superare gli obiettivi quantitativi fissati dal legislatore europeo, e ciò finanche in anticipo rispetto alle scadenze temporali previste⁴. Aggiungasi che il sistema ha raggiunto dimensioni assai ragguardevoli in termini strutturali ed economici ed è quindi divenuto un attore importante del panorama imprenditoriale nazionale⁵. Infine, grazie ai risultati conseguiti il sistema consortile degli imballaggi costituisce oggi un punto di riferimento cui hanno attinto sia il legislatore sia le imprese private, allorché – come avvenuto in tempi recenti – le regole ed i principi in materia di responsabilità estesa del produttore sono state progressivamente riferite ad altre tipologie di rifiuti, nell’ambito della sempre più vasta attenzione e sensibilità verso la c.d. economia circolare⁶.

Tutto ciò premesso, dal punto di vista strutturale e normativo i consorzi istituiti nel settore degli imballaggi presentano alcune caratteristiche peculiari, che generano corrispondenti difficoltà di inquadramento sul piano sistematico, come talora emerge nella concreta realtà applicativa e giurisprudenziale. Ed è appunto a questo sforzo ricostruttivo che il presente studio è dedicato.

2. Il dato normativo

L’assetto normativo dei consorzi nel settore degli imballaggi è consegnato essenzialmente agli artt. 223 e 224 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*breviter* “Testo unico ambientale” o “t.u.a.”). Nel prosieguo, l’attenzione verrà dedicata essenzialmente agli enti istituiti ai sensi della prima disposizione, che sono quelli a più stretto contatto con le attività di na-

³ Si delinea così la natura seriale dell’interesse che viene soddisfatto dagli imprenditori mediante la partecipazione al consorzio, e che funge da presupposto per la stessa costituzione del consorzio. Così MOSCO, *Consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, in DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati, Libro quinto: Lavoro art. 2602-2620*, Bologna, 2017, 37.

In arg. anche RICCIUTO, *Struttura e funzione del fenomeno consortile*, Padova, 1992, 194, nella scia del pensiero di FERRI, voce *Consorzio a) Teoria generale e consorzi industriali*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 371. Più di recente PERONE, *L’interesse consortile*, Milano, 2008, 12.

⁴ Si veda il sito <https://indicatoriambientali.isprambiente.it/it/rifiuti/tasso-di-riciclaggio-dei-rifiuti-di-imballaggio>, da cui emerge come il sistema Italia abbia raggiunto in anticipo tutti gli obiettivi indicati dal legislatore europeo.

⁵ I due consorzi più grandi sono Corepla (www.corepla.it) e Comieco (www.comieco.org). Nell’anno 2024 il primo ha fatturato € 764.677.639,00, mentre il secondo € 450.594.695,00.

⁶ In arg. cfr. DE LEONARDIS, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. VIII, Milano, 2021, 170.

tura operativa, e che tendono a divenire il modello di riferimento anche per altri settori ed ambiti di intervento.

Procedendo per approssimazioni successive, il dato di partenza consiste nella loro riconducibilità alla categoria dei consorzi di diritto privato, retti quindi dalla disciplina *ex artt.* 2602 e seguenti del codice civile. Non di meno, la normativa codicistica subisce alcune significative “contaminazioni”, su cui è importante soffermare l’attenzione⁷.

Una prima deviazione risiede nella circostanza che il legislatore riconosce a questi consorzi la personalità giuridica, che viceversa – come ben noto – non costituisce un attributo dell’istituto codicistico. In base alla disciplina generale, tale attributo può derivare dall’adozione della veste societaria (*sub specie* di società di capitali), ma tale configurazione è chiaramente da escludersi nel caso dei consorzi di imballaggi previsti dal testo unico ambientale.

Una seconda deviazione attiene invece all’autonomia statutaria, che deve essere esercitata in un contesto “dialettico” con l’autorità ministeriale preposta al settore ambientale; nel dettaglio, il dialogo tra soggetto pubblico e soggetti privati assume configurazioni diverse. In particolare, nel caso dei consorzi *ex art.* 223 t.u.a. (ossia i consorzi formati dai produttori di imballaggi in senso tecnico)⁸, l’autorità ministeriale provvede alla redazione di uno schema tipo, che funge da punto di riferimento per la redazione dello statuto effettivamente adottato dai singoli consorzi. Lo statuto così adottato dal singolo consorzio è poi soggetto ad approvazione da parte della pubblica amministrazione mediante apposito provvedimento.

Si apre qui uno spazio di discrezionalità amministrativa, che si appunta sulla “incisività” con cui il soggetto pubblico può conformare le scelte organizzative dei consorziati, ad esempio in termini di composizione degli organi statutari. Sul punto si tornerà in seguito, esaminando le questioni tecniche ivi sottese, nonché le soluzioni adottate dall’autorità giudiziaria.

Questa ingerenza della pubblica amministrazione nella configurazione strutturale dei consorzi in discorso si giustifica in ragione della rilevanza *lato sensu* pubblicistica degli interessi che l’attività consortile è volta a soddisfare, e che – in ultima analisi – con-

⁷ Del resto, osserva perspicuamente SARALE, *Consorzi e [...]*, cit., 408, che il termine consorzio non individua un solo istituto, ma una pluralità di organismi difficilmente riducibili ad unità.

In arg. CUSA, *Il consorzio tra soggettività, responsabilità e tipicità*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 342, che la disciplina codicistica in materia di consorzi deve ritenersi derogabile ad opera delle leggi speciali che regolino specifiche fattispecie consortili. In arg. anche MOSCO, *Consorzi per il coordinamento [...]*, cit., 62.

⁸ Per completezza, deve osservarsi che, invece, nel caso del consorzio *ex art.* 224 t.u.a. (il Conai, ovvero il macroconsorzio cui aderiscono sia le imprese che producono imballaggi, sia quelle che li utilizzano per la commercializzazione dei loro prodotti), l’autorità ministeriale è chiamata ad approvare lo statuto autonomamente adottato dal consorzio e, in tale frangente, può subordinare l’approvazione all’adozione di determinate modifiche. In buona sostanza, quindi, nel caso di Conai manca lo schema statutario preconstituito, di emanazione ministeriale.

cernono appunto la salvaguardia dell'ambiente ed il rispetto delle prescrizioni impartite dal legislatore europeo.

Ragionando in termini generali, la valorizzazione dell'istituto consortile compiuta dal legislatore ambientale risulta perfettamente aderente alla storia che contraddistingue la figura del consorzio nel nostro ordinamento. Fin dalla sua origine nell'ordinamento corporativo del secolo scorso, infatti, il consorzio ha assunto il ruolo di strumento di coordinamento dell'attività imprenditoriale, come tale utilizzabile anche dalla mano pubblica per il perseguimento di apposite finalità⁹. In questa prospettiva, nella fase iniziale di costruzione del sistema sia il legislatore nazionale sia l'autorità amministrativa hanno guardato all'istituto consortile come leva per "forzare" il ceto imprenditoriale verso l'adozione di condotte idonee a raggiungere gli obiettivi ambientali previsti.

L'ultimo spunto strutturale degno di nota riguarda l'esplicitazione del concetto secondo cui i consorzi di imballaggi non hanno finalità lucrative e non possono distribuire né utili né avanzi di gestione¹⁰. Ciò non impedisce loro di svolgere attività rivolte nei confronti dei terzi (ovvero, in termini più generali, del mercato); anzi, bilanci alla mano, i proventi di queste attività risultano decisamente consistenti, in quanto la gestione dei rifiuti, complessivamente considerata, è certamente un'attività da sottoporre alle dinamiche concorrenziali. In ogni caso, tuttavia, i benefici di queste attività "esterne" devono ridondare a vantaggio delle imprese consorziate¹¹, ad esempio sotto forma di riduzione dei contributi cui le imprese aderenti sono altrimenti tenute verso l'ente consortile.

Il divieto di distribuire utili o avanzi di gestione ricomprende anche l'eventuale fase liquidatoria dell'ente (ad oggi non apertasi), ma soprattutto si estende alle sorti della singola partecipazione: in base alle norme statutarie vigenti (frutto, come sopra chiarito, di approvazione ministeriale)¹², al consorziato che recede o che viene escluso nulla è do-

⁹ Così RICCIUTO, *Struttura e funzione [...]*, cit., 81. Nello stesso senso anche MOSCO, *Consorzi per il coordinamento [...]*, cit., 15; BORGIOI, *Consorzi e [...]*, cit., 20.

¹⁰ Cfr. art. 224, comma 4, t.u.a.: "Per il raggiungimento degli obiettivi pluriennali di recupero e riciclaggio, gli eventuali avanzi di gestione accantonati dal CONAI e dai consorzi di cui all'articolo 223 nelle riserve costituenti il loro patrimonio netto non concorrono alla formazione del reddito, a condizione che sia rispettato il divieto di distribuzione, sotto qualsiasi forma, ai consorziati ed agli aderenti di tali avanzi e riserve, anche in caso di scioglimento dei predetti sistemi gestionali, dei consorzi e del CONAI".

La disposizione trova poi puntuale riscontro negli statuti dei singoli consorzi.

¹¹ In questi termini già MOSCO, *I consorzi tra imprenditori*, Milano, 1988, 116, il quale ricorda che deve esservi una sostanziale coincidenza tra i destinatari dei risultati che direttamente conseguono dall'attività consortile ed i consorziati medesimi, nel senso che il consorzio deve necessariamente operare a favore della cerchia di soggetti che hanno inteso disciplinare o svolgere attraverso il consorzio quella determinata fase dell'attività imprenditoriale. L'attività consortile, quindi, non può riguardare genericamente i terzi, poiché ciò contraddirebbe lo schema causale prefigurato dal legislatore.

Nello stesso senso anche SARALE, *Consorzi e [...]*, cit., 427.

¹² Art. 22, comma 11, dello statuto Corepla; art. 22, comma 11, dello statuto Comieco.

vuto, né a titolo di liquidazione della quota di partecipazione, né a titolo di rimborso di eventuali conferimenti o contributi versati¹³.

Il modello consortile qui ricostruito si è ormai consolidato nel trentennio di vigenza della normativa di settore ed ha assunto il ruolo di schema di riferimento per il legislatore nazionale, allorché – in tempi più recenti – è stato chiamato a recepire le ulteriori normative europee in materia di responsabilità estesa del produttore¹⁴, ad esempio per il settore degli oli usati (art. 233 t.u.a.) e dei beni in polietilene (art. 234 t.u.a.).

Non di meno, questa disciplina speciale non è autosufficiente, ma necessita di “appoggiarsi” alle abituali categorie mediante le quali i giuristi guardano ai fenomeni associativi organizzati e, dunque, alle tipologie di enti contemplati nel libro quinto del codice (nonché, volendo, anche nel libro primo). L’interazione tra questi blocchi normativi non è sempre lineare, ma – al contrario – foriera di talune problematiche, che, in ultima analisi, risalgono alla non sempre chiara collocazione sistematica che l’istituto del consorzio assume nel nostro ordinamento ed alle già rilevate incertezze, applicative ed interpretative, che ne derivano¹⁵.

¹³ In termini generali, come noto, la questione è controversa. Utile precisazione si legge in SARALE, *ConSORZI e [...]*, cit., 520, la quale osserva che l’espressione quota di partecipazione può assumere due significati, a seconda che si guardi al complesso di diritti ed obblighi inerenti alla fase del ciclo produttivo gestito dal consorzio, ovvero al profilo strettamente patrimoniale come misura di partecipazione al fondo consortile. Sulla base di tale distinzione può ritenersi che, nella prima accezione, la quota di accresce agli altri consorziati, ma – nella seconda accezione – essa dovrà essere liquidata al consorziato receduto o escluso.

Con specifico riguardo al profilo patrimoniale, si veda Mosco, *ConSORZI per il coordinamento [...]*, cit., 144 (e, precedentemente, Id., *I consorzi tra imprenditori*, cit., 213), che esclude il diritto al rimborso in caso di scioglimento parziale del rapporto consortile, ritenendo preminente l’interesse del consorzio all’integrità del vincolo consortile.

Contra BORGIOI, *ConSORZI e [...]*, cit., 461, il quale valorizza la diversa formulazione normativa dell’art. 2614 c.c. (in materia di consorzi) rispetto all’art. 37 c.c. (in materia di associazioni); solo in quest’ultima disposizione, e non anche nell’altra, il rimborso è espressamente escluso dal legislatore. Nello stesso senso anche RESCIGNO, *Recesso dal consorzio e diritto alla quota*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, II, 415 s. e, più di recente, LUCARELLI, *Sub art. 2609*, in SANTOSUOSSO (a cura di), *Delle società, dell’azienda, della concorrenza – artt. 2575-2642*, in *Commentario del Codice Civile*, cit., 727; nonché CUSA, *La società consortile*, cit., 198; da ultimo LIMATOLA, *Riflessioni sul recesso dal consorzio*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2025, 173.

¹⁴ In arg. PRENESTINI, *Economia circolare e [...]*, cit., 747.

¹⁵ In arg. PERONE, *L’interesse consortile*, cit., 3, sottolinea come la disciplina codicistica sia contraddistinta da lacune e incongruenze interne. Occorre quindi individuare soluzioni sistematicamente valide, rispondenti alla causa ed alla struttura consortile e capaci di integrarsi coerentemente, in una visione ordinata, con le norme del codice civile.

3. I problemi aperti: a) la personalità giuridica e la responsabilità patrimoniale

Riassumendo un dibattito ormai quasi secolare sull'istituto consortile, ritengo possa condividersi il convincimento secondo cui, rispetto alle altre tipologie di enti consegnateci dalla tradizione (associazioni, fondazioni, società, etc.), il consorzio si contraddistingue per una connotazione volutamente "gracile". A sua volta, quest'ultima trova una possibile spiegazione nelle funzioni che l'istituto è chiamato a svolgere, ovvero organizzare la cooperazione tra imprenditori; ciò reca inevitabilmente con sé esigenze di riservatezza¹⁶, che hanno indotto il legislatore ad adottare un approccio volutamente minimalista nella regolazione del fenomeno. A ciò si collegano, tuttavia, non poche difficoltà ed incertezze, di natura sia teorica sia applicativa¹⁷.

L'impostazione ora riferita è sostanzialmente rimasta ferma anche dopo la riforma legislativa del 1976, la quale – secondo le voci più lucide della dottrina¹⁸ – si è limitata ad esplicitare un concetto che poteva ritenersi implicito anche nell'assetto normativo preesistente, ossia l'idoneità dell'istituto ad organizzare (non solo la disciplina, ma anche) lo svolgimento di apposite fasi dell'attività imprenditoriale dei singoli consorziati.

L'approccio minimalista della riforma trova riscontro in vari indici normativi: dal fatto che il contratto di consorzio possa essere depositato presso il registro delle imprese anche solo per estratto (art. 2612 c.c.), all'assenza di regole legislative puntuali in ordine all'assetto organizzativo dell'ente ed alla ripartizione di competenze tra diversi organi (art. 2606)¹⁹, alla non chiarissima disciplina in punto di responsabilità patrimoniale (art. 2615 c.c.)²⁰, fino all'incertezza terminologica in ordine alle scritture contabili, nonché al-

¹⁶ Lo spunto si ritrova in BORGIOLO, *Consorzi e [...]*, cit., 252.

¹⁷ Ancor di recente è stato osservato che la piena comprensione del fenomeno consortile e la sua adeguata valorizzazione teorica ed operativa sono ostacolate dalle difficoltà che la letteratura ha incontrato nel mettere in luce l'identità giuridico-economica dell'istituto, ovvero il suo tratto caratterizzante rispetto agli altri modelli di esercizio dell'attività imprenditoriale ed ai diversi codici associativi conosciuti dall'ordinamento; così PERONE, *L'interesse consortile*, cit., 1.

¹⁸ Cfr. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento [...]*, cit., 11; RICCIUTO, *Struttura e funzione [...]*, cit., 76. Diversa valutazione in BORGIOLO, *Consorzi e [...]*, cit., 34.

¹⁹ In arg. MOSCO, *I consorzi tra imprenditori*, cit., 110. Cfr. anche GIROLAMI, *Il consorzio*, in Roppo, Benedetti (diretto da), *Trattato dei contratti III, Opere e servizi – 1*, Milano, 2014, 1182, secondo la quale la disciplina codicistica è ampiamente derogabile da parte dei consorziati nell'esercizio della loro autonomia statutaria. Adde LUCARELLI, *Sub art. 2606*, cit., 710.

²⁰ Controverso, in particolare, è il criterio in base al quale collocare la disciplina delle obbligazioni consortili nel primo, oppure nel secondo, comma dell'art. 2615 c.c. In arg. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento [...]*, cit., 188 e s., ritiene che il primo comma esprima la regola generale, mentre quello posto dal secondo comma sia un regime non ordinario.

Cfr. altresì PERONE, *L'interesse consortile*, cit., 224 s. Ampia discussione in DE CICCO, *Organizzazioni imprenditoriali non societarie e responsabilità*, Napoli, 2012, 178 ss.

la tempistica prevista per il relativo deposito presso il registro delle imprese (art. 2615-*bis* c.c.)²¹.

Nel contesto normativo ora considerato, il legislatore degli anni Novanta, nel momento in cui si è trovato di fronte all'esigenza di recepire la normativa europea in materia ambientale, si è ugualmente orientato verso l'impiego dell'istituto del consorzio ex art. 2602 c.c. allo scopo di organizzare le (complesse) attività imprenditoriali preordinate al conseguimento degli obiettivi quantitativi fissati in sede europea.

Evidentemente consapevole della fragilità strutturale dell'istituto così prescelto, il legislatore lo ha "puntellato" con alcuni presidi specifici, tra cui spiccano l'attribuzione della personalità giuridica, nonché la sostanziale predisposizione dell'assetto organizzativo da parte dell'autorità amministrativa, che ha appunto curato la stesura della disciplina statutaria di riferimento²².

Nel dettaglio, questa disciplina statutaria ricalca il modello tradizionale della società per azioni, basato sulla tripartizione di competenze, tra assemblea, consiglio di amministrazione e collegio sindacale. L'assetto così configurato produce alcune deviazioni rispetto alla disciplina generale che il codice civile delinea in materia di consorzi. In particolare, l'attenzione merita di essere indirizzata verso due profili che attengono alla conduzione dell'ente consortile.

In primo luogo, al consiglio di amministrazione del consorzio vengono attribuiti poteri gestionali molto ampi, se non proprio esclusivi²³; di conseguenza, viene di fatto esautorata la portata dell'art. 2606 c.c., che attribuisce all'assemblea la competenza a deliberare sull'attuazione dell'oggetto consortile²⁴. In secondo luogo, ed in linea di continuità logica, a questo punto risulta difficile configurare il rapporto tra consorziati ed amministratori in termini di mandato, con sostanziale ridimensionamento della valenza applicativa dell'art. 2608 c.c.²⁵.

²¹ In proposito si nota una sfasatura tra la previsione codicistica, che fissa il termine di due mesi dalla chiusura dell'esercizio, e gli statuti consortili (approvati dall'autorità ministeriale), che – ispirandosi al modello della società per azioni – stabiliscono il termine di quattro mesi, prorogabile fino a sei. Sulle diverse interpretazioni dell'art. 2615-*bis* c.c. e dell'obbligo ivi previsto si veda P. LUCANTONI, *L'obbligo di redazione e deposito della "situazione patrimoniale" nei consorzi con attività esterna (art. 2615-*bis* c.c.)*, in *Giur. comm.*, 2004, 433 ss.

²² In questa prospettiva, le scelte compiute in ordine alla configurazione strutturale dei consorzi di imballaggi costituiscono una significativa conferma dell'assunto secondo cui uno dei tratti caratterizzanti dell'istituto consortile risiede proprio nella presenza di un'organizzazione comune, mediante la quale i consorziati soddisfano un determinato interesse, ad essi parimenti comune; in arg. PERONE, *L'interesse consortile*, cit., 74.

²³ L'art. 12, comma 4, dello statuto Corepla, nonché l'art. 12, comma 6, dello statuto Comieco, sono così formulati: "Il consiglio di amministrazione è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria del Consorzio ed ha facoltà di compiere tutti gli atti che ritenga opportuni per l'attuazione e il raggiungimento degli scopi consortili".

²⁴ In arg. DORIA, *L'attività consortile tra interessi dei consorziati e danno ai creditori*, Napoli, 2011, 146 s.

²⁵ Sulla rilevanza di quest'ultima disposizione in termini generali, cfr. LUCARELLI, *Sub art. 2608*,

Non di meno, ai consorzi in questione non è possibile attribuire la veste societaria, perché il dato normativo non offre alcun appiglio in proposito, ma anzi – come già osservato – qualifica tali enti come privi di scopo di lucro e vieta loro la distribuzione di utili ed avanzi di gestione in qualsiasi momento della vita consortile²⁶.

Si ha così l'impressione di un legislatore che si sia fermato “a metà del guado”, nel senso che – da un lato – ha voluto superare l'intrinseca fragilità strutturale del consorzio, quale delineato nel codice civile, attribuendovi la personalità giuridica²⁷, ma – per altro verso – non ha inteso spingersi fino ad adottare l'altro schema ivi delineato, ossia dotarlo esplicitamente della veste societaria, *sub specie* di società di capitali²⁸. Ciò non toglie che la scelta legislativa rafforza plasticamente la distinzione strutturale del consorzio rispetto a quella dei singoli consorziati e, per altro verso, ne favorisce l'autonomia operativa anche nei confronti dei terzi²⁹, come già rilevato a proposito dell'incidenza delle fonti di finanziamento.

Questo assetto del consorzio munito *ex lege* di personalità giuridica, senza però essere qualificabile come società di capitali, pone alcuni interrogativi di natura sistematica.

Il primo attiene al rapporto con l'art. 2615 c.c. e, in particolare, con la regola contenuta nel relativo secondo comma, che – come noto – aggiunge alla responsabilità dell'ente consortile quella del singolo consorziato per conto del quale il consorzio abbia agito nell'assumere obbligazioni verso terzi. Viene quindi da chiedersi se le regole poste dal

in SANTOSUOSSO (a cura di), *Delle società, dell'azienda, della concorrenza – artt. 2575-2642*, in *Commentario del Codice Civile*, cit., 719 e s.

In arg. è interessante la recente decisione Cass., 14 maggio 2025, n. 12949, che, proprio in ragione della vigenza dell'art. 2608 c.c. e della radicale diversità strutturale tra consorzi e società, esclude l'applicabilità ai primi della disciplina sulla responsabilità degli amministratori *ex art.* 2393 c.c. e seguenti.

²⁶ In arg. PRENESTINI, *Economia circolare e [...]*, cit., 763, la quale si interroga altresì circa la possibilità di estendere il divieto anche a quei consorzi che, sempre per finalità ambientali di recupero e riciclo, sono costituiti in via facoltativa in settori non regolamentati.

²⁷ Da ricordare l'opinione di BORGIOLO, *Consorzi e [...]*, cit., 85, secondo il quale il consorzio con attività esterna è un ente comunque dotato di autonomia patrimoniale perfetta; a fronte di tale postulato, costituisce questione di scarso interesse il fatto che poi a tale autonomia si accompagni anche la personalità giuridica. In arg., di recente, FIMMANÒ, *Il «consorzio impresa»*, in *Contr. impr.*, 2025, 1069, la quale sviluppa la tesi secondo cui determinati consorzi svolgono una propria ed autonoma attività imprenditoriale, che si distingue da quella propria dei rispettivi consorziati, e che presuppone quindi una apposita struttura organizzativa ed aziendale.

²⁸ Discorrendo dell'istituto consortile in termini generali, CUSA, *La società consortile*, cit., 41, osserva che, mediante la costituzione di una società consortile, i consorziati decidono di costituire un autonomo soggetto per esercitare in comune almeno un'attività consortile. Tale attività, imputabile giuridicamente alla società e non ai soci, è esercitata in forza dell'unico contratto istitutivo dell'organizzazione comune, al quale devono imputarsi le operazioni decise da competenti organi sociali. *In parte qua* il ragionamento risulta applicabile anche ai consorzi di imballaggi, per effetto del riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica.

²⁹ In arg. SARALE, *Consorzi e [...]*, cit., 459.

citato art. 2615, e in particolare quella fissata dal relativo secondo comma, siano applicabili anche al consorzio che sia caratterizzato dalla personalità giuridica.

La risposta sarebbe certamente negativa, se si volgesse lo sguardo verso l'interpretazione che, della disposizione in discorso, viene abitualmente fornita per l'ipotesi in cui il consorzio assuma la veste societaria (*sub specie* di società di capitali), nel senso che si considera prevalente la trama normativa posta dal diritto societario rispetto alle regole consortili³⁰.

Personalmente, ritengo che la medesima soluzione (i.e., l'esclusione dell'applicazione dell'art. 2615, comma 2 c.c.) debba essere adottata anche nel caso in cui il legislatore abbia espressamente attribuito all'ente consortile la personalità giuridica di diritto privato, in quanto – a mio avviso – tale qualificazione non può non generare apposite conseguenze sul piano della responsabilità patrimoniale, con specifico riguardo alla posizione dei singoli consorziati, nel senso di restringere al solo patrimonio consortile il perimetro dei beni aggredibili dai creditori del consorzio ai sensi dell'art. 2740 c.c.³¹.

Quanto all'obiezione secondo cui il nostro ordinamento conosce fattispecie nelle quali sussiste la personalità giuridica dell'ente non è ostativa all'estensione della responsabilità personale verso altri soggetti, quali singoli soci ed amministratori del medesimo

³⁰ Sulla questione del rapporto tra regole consortili e principi societari si riscontrano posizioni articolate. In giurisprudenza, ad esempio, prevale l'orientamento secondo cui le regole societarie si considerano prevalenti rispetto a quelle consortili; così Cass., 27 novembre 2003, n. 18113.

In dottrina, invece, emergono opinioni differenziate. Ad esempio, secondo MOSCO, *ConSORZI per il coordinamento [...]*, cit., 243, la disciplina applicabile è quella societaria, ma con la disapplicazione delle norme attinenti allo scopo lucrativo, data la sostituzione di questo con la funzione consortile; le previsioni della disciplina consortile assumono valore solo se espressamente recepite dai contraenti, e sempre che non contrastino con regole inderogabili della disciplina delle società. Nello stesso LUCARELLI, *Sub art. 2615-ter*, in SANTOSUOSSO (a cura di), *Delle società, dell'azienda, della concorrenza – artt. 2575-2642*, in *Commentario del Codice Civile*, cit., 760.

Secondo CUSA, *La società consortile*, cit., 139, invece, davanti ad un contratto qualificabile come società consortile deve prevalere sempre la disciplina del tipo di società prescelto, rispetto alla disciplina del consorzio, salvo che l'applicazione della prima obliteri uno o più degli aspetti essenziali del fenomeno consortile.

Da ricordare, anche, l'opinione di Giuseppe Ferri, secondo cui “l'adozione della struttura organizzativa delle società di capitali, se pur assume rilievo sotto determinati aspetti, non preclude l'applicazione dei principi propri dei consorzi. Questi anzi prevalgono sui principi societari, nel caso in cui la disciplina del consorzio sia incompatibile con quella della società” (cfr. *Id.*, voce *Consorzio [...]*, cit., 382).

³¹ Nel senso del testo anche MOSCO, *ConSORZI per il coordinamento [...]*, cit., 256 e s., sulla base dell'argomento secondo cui la disciplina societaria deve ritenersi prevalente rispetto alle regole consortili. In arg. anche CUSA, *Il consorzio tra [...]*, cit., 330, il quale precisa che “l'art. 2615 c.c., indicando i beni sui quali i creditori dell'ente possono soddisfarsi, stabilisce vuoi che il consorzio esterno è un ente (con membri) a responsabilità limitata, vuoi che i terzi non possono mai agire direttamente nei confronti dei consorziati per le obbligazioni contratte in nome del consorzio”. In arg. anche BORGIOI, *ConSORZI e [...]*, cit., 127 s.

In giurisprudenza si vedano Cass., 28 luglio 2020, n. 16146; Cass., 24 luglio 2020, n. 15863; Cass., 23 marzo 2017, n. 7473; Cass., 27 novembre 2003, n. 18113.

ente, si può replicare che questa estensione si configura come eccezione alla regola, la quale trova spiegazione alla luce del precipuo ruolo che il socio/amministratore svolge nel governo dell'ente, nonché nell'assunzione delle obbligazioni verso i terzi³².

Questa *ratio* estensiva mi sembra del tutto assente nei consorzi in discorso, poiché la missione istituzionale loro assegnata dalla normativa primaria e secondaria rende oggettivamente difficile ipotizzare l'assunzione di obbligazioni per conto di singoli consorziati. Questi consorzi, infatti, agiscono nell'interesse di una "filiere" di imprese e sono chiamati a conseguire obiettivi "di sistema", ovvero rispondenti ad un interesse generale.

Si potrebbe ulteriormente obiettare che la limitazione di responsabilità al solo fondo consortile presuppone la predeterminazione della consistenza del patrimonio dell'ente, nonché la relativa conoscibilità *ex antea* da parte dei terzi, mentre tali profili sono notoriamente assenti nel caso dei consorzi *ex art.* 2602 c.c.³³.

Nel caso dei consorzi di imballaggio, tuttavia, nonché – più in generale – di consorzi dei sistemi EPR, viene in rilievo la vigilanza ministeriale, la quale è chiamata ad intervenire anche sulla consistenza patrimoniale dell'ente. In tal senso è assai indicativa la disposizione che attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di adottare apposite prescrizioni con riguardo ai contributi consortili, nel senso di fissarli ad un livello idoneo a garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione (art. 237, comma 7, t.u.a.)³⁴. Ponendo questa disposizione, il legislatore primario valorizza le impostazioni dottrinali che, con riguardo alle società consortili, ritengono compatibili con lo schema della società di capitali quelle previsioni statutarie che chiamano i consorziati ad effettuare contribuzioni periodiche in aggiunta al conferimento iniziale³⁵.

³² Significativa in questo senso è la disciplina della società in accomandita per azioni. La sottoposizione del socio accomandatario al regime di responsabilità personale ed illimitata per le obbligazioni sociali viene tradizionalmente spiegata alla luce del convincimento legislativo secondo cui tale sottoposizione costituisce lo strumento per assicurare, o almeno favorire, una gestione dell'impresa sociale più ordinata e responsabile (così, esplicitamente, COSTI, *Lazionista accomandatario*, Padova, 1969, 128); in altri termini, si tratta di una sorta di contrappeso per il fatto che il socio accomandatario è, di diritto, amministratore della società. L'accomandatario, dunque, è gravato da responsabilità illimitata in quanto amministratore, più che non in quanto socio (COSTI, *op. cit.*, 119). Da ultimo, anche per gli altri riferimenti, G. FERRI jr, *Della società in accomandita per azioni. Artt. 2452-2561*, in *Il codice civile. Commentario* P. Schlesinger, Milano, 2020, 17 ss., 29 s., 38 ss.; ID., *La società in accomandita per azioni*, in *Trattato delle società*, diretto da Donativi, III, Milano, 2022, 11 ss.

³³ In arg. BORGIOI, *Consorzi e [...]*, cit., 87.

³⁴ In arg. DORIA, *L'attività consortile tra [...]*, cit., 103, ricorda come il ricorso ad indici di liquidità e solvibilità possa essere utilmente applicato nella valutazione della situazione patrimoniale degli enti associativi privi di capitale sociale.

³⁵ In arg. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento [...]*, cit., 171; BORGIOI, *Consorzi e [...]*, cit., 165, il quale precisa che con il termine contributo si designano le prestazioni in denaro, che – a differenza del conferimento – hanno un contenuto variabile a scadenza periodica. Queste prestazioni non entrano, di regola, a far parte del capitale sociale e servono per fare fronte alle spese correnti. Cfr. anche LUCARELLI, *Sub art. 2615-ter*, cit., 763; nonché CUSA, *La società consortile*, cit., 154 s.; SARALE, *Consorzi e [...]*, cit., 561.

4. (segue): b) la struttura organizzativa tra autonomia statutaria e indicazioni della pubblica amministrazione

Il secondo ordine di problemi sollevati dai consorzi di imballaggi verte sulla loro struttura organizzativa, la quale – come precedentemente osservato – è frutto di una duplicità di fonti: da un lato l'autonomia negoziale (*rectius*, statutaria) delle imprese consorziate e, dall'altro lato, i provvedimenti amministrativi che recepiscono le indicazioni provenienti dall'autorità ministeriale preposta al settore.

Sempre muovendo dalla fragilità strutturale dell'istituto consortile nella versione codicistica, il legislatore primario, oltre ad attribuire la personalità giuridica ai consorzi di imballaggi, ha altresì previsto che il loro assetto venisse “plasmato” dalla pubblica amministrazione, attraverso propri provvedimenti. Ne è scaturita una figura – per così dire – ibrida³⁶, perché un ente esplicitamente qualificato come di diritto privato, viene in realtà ad essere strutturato in conformità al modello delineato dal soggetto pubblico.

Incidentalmente deve essere osservato che i consorzi in discorso rimangono volontari, e non obbligatori³⁷, in quanto le imprese, pur gravate dagli obblighi ambientali, non sono tenute ad aderire a tali consorzi, ma possono soddisfare i predetti obblighi mediante una delle modalità alternative contemplate dal legislatore³⁸. Ma quand'anche le imprese intendano dare vita ad un ente consortile diverso da quelli predisposti dal legislatore ambientale, non di meno il relativo assetto statutario deve essere sottoposto al vaglio della pubblica autorità preposta al settore³⁹.

Tornando ora alla questione di carattere generale, la scelta normativa di far interagire autonomia statutaria e prescrizioni della pubblica amministrazione pone il problema di individuare il punto di equilibrio tra i due “formanti”, ovvero di stabilire il limite oltre il quale al soggetto pubblico è precluso spingersi, a pena di violare la connotazione

³⁶ Per questa aggettivazione cfr. anche ALBÈ, *L'annosa questione della natura giuridica dei Consorzi unici di filiera per la gestione dei rifiuti da imballaggio perviene al giudizio del Consiglio di Stato*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 132.

³⁷ Se fossero obbligatori (così come venne inizialmente previsto dal legislatore nazionale; sul punto si veda Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, segnalazione AS080 del 28 novembre 1996, in *Boll.* 47/1996), tali consorzi si collocherebbero al di fuori dei fenomeni associativi. In arg. V. RICCIUTO, *Struttura e funzione [...]*, cit., 49, nonché – nello specifico – ALBÈ, *L'annosa questione della [...]*, cit., 130.

³⁸ La presenza di modalità alternative mediante le quali assolvere agli obblighi ambientali costituisce uno dei tratti caratterizzanti della normativa europea; in arg. DE LEONARDIS, voce *Economia circolare [...]*, cit., 177.

³⁹ Nella motivazione di Cons. Stato, Sez. IV, 4 giugno 2021, n. 4287, si legge la seguente affermazione: “Dai principi enucleati dal richiamato precedente si trae che i consorzi previsti dall'art. 234 D.Lgs. n. 152 del 2006, la cui finalità e la cui disciplina positiva è del tutto analoga alla tipologia di consorzio previsto e disciplinato dall'art. 223 D.Lgs. n. 152 del 2006, godono di ampia autonomia negoziale nella predisposizione della disciplina statutaria, che può essere conformata dal Ministero vigilante, soltanto nei limiti in cui ciò sia strettamente necessario per il perseguimento delle finalità pubblicistiche”.

formalmente privatistica degli enti in discorso e, soprattutto, l'autonomia statutaria delle imprese aderenti.

La questione si è posta all'attenzione degli interpreti allorché, dando attuazione alle indicazioni impartite dal legislatore primario, il Ministero competente emanò il provvedimento amministrativo contenente lo statuto-tipo dei consorzi ex art. 223 t.u.a.; le prescrizioni ivi contenute vennero ritenute eccessivamente "invasive" da parte di alcuni dei consorzi già esistenti, nonché delle imprese appartenenti alle filiere interessate. Nel contenzioso che ne scaturì il giudice amministrativo fu quindi chiamato ad una delicata opera di bilanciamento tra le diverse istanze.

È interessante osservare che i due gradi di giudizio si sono conclusi con esiti diametralmente opposti, in quanto il primo giudice respinse i ricorsi azionati, ritenendo quindi che le prescrizioni dell'autorità ministeriale fossero compatibili con il dato normativo⁴⁰. Questa decisione è stata tuttavia ribaltata dal Consiglio di Stato, che ha fissato il punto di equilibrio tra i due formanti in maniera diversa, censurando alcune delle prescrizioni impartite dall'autorità ministeriale e, dunque, facendo arretrare il formante pubblico a favore di un maggiore spazio per l'autonomia statutaria dei consorziati.

In questa sede non è necessario entrare nel merito delle singole questioni attraverso le quali si è articolato il contenzioso. Preme piuttosto sottolineare che il bilanciamento è stato raggiunto dall'autorità giudiziaria mediante una valutazione basata (non su regole specifiche, in realtà inesistenti, bensì) sui principi ricavabili dall'ordinamento complessivamente considerato e, in particolare, all'esito del raffronto tra la natura privatistica degli strumenti (consortili) predisposti dal legislatore ed il carattere invece generale degli obiettivi (ambientali) al cui perseguimento quegli strumenti sono preordinati⁴¹.

In buona sostanza, dunque, il formante dominante è quello privatistico, che può tollerare limitate e circoscritte correzioni/integrazioni da parte del soggetto pubblico, unicamente nella misura in cui ciò sia giustificato dall'esigenza di perseguire gli interessi

⁴⁰ Cfr. TAR Lazio, 24 ottobre 2014, n. 10699.

⁴¹ Questo il passaggio rilevante della motivazione che si legge in Cons. Stato, 24 settembre 2015, n. 4475: "l'univoca scelta legislativa di attribuire ai consorzi personalità giuridica di diritto privato - ricorrendo allo strumento del consorzio che, peraltro, costituisce la figura privatistica tipica configurata dal codice civile, negli artt. 2602 ss., per la collaborazione tra imprese - e di sottrarli, quindi, alle regole organizzative proprie delle pubbliche amministrazioni, impon[e] al Ministero, in sede di adozione dello schema-tipo di statuto, di far tendenzialmente riferimento all'ordinaria disciplina che presiede all'organizzazione e all'attività degli enti di diritto privato, e di limitarsi ad apportarvi i correttivi di stampo pubblicistico strettamente necessari al perseguimento degli interessi generali predeterminati dalla legge, al cui perseguimento è tesa l'attività dei soggetti consorziali in questione, in un rapporto di reciproca autonomia e nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, Cost., oltre che dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza sub specie di congruità tra disciplina normativa e azione amministrativa e di adeguatezza, necessità e idoneità delle previsioni regolatorie limitative dell'autonomia consortile rispetto all'obiettivo da perseguire, costituito dalla riduzione al minimo possibile, per tutto il ciclo di vita, dell'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio (art. 217, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006)".

generali stabiliti dal legislatore⁴². Viene così a delinarsi una prospettiva di metodo, che appare meritevole di essere valorizzata anche in altri ambiti e sotto altri profili.

L'analisi dell'assetto organizzativo dei consorzi richiede di essere approfondita anche su un altro versante, quello concernente il modello istituzionale di ente che scaturisce dalla predetta ibridazione tra autonomia statutaria e prescrizioni dell'autorità amministrativa.

I consorzi di imballaggi, che il legislatore primario qualifica come consorzi muniti della personalità giuridica di diritto privato, sono dotati di statuti che, in punto di fatto, mutuano la veste societaria e, in particolare, quella della società per azioni. Ciò è comprovato innanzitutto dalla classica tripartizione di organi (assemblea, consiglio di amministrazione e collegio sindacale), ma anche dal puntuale richiamo alla disciplina del bilancio, ivi inclusa la revisione contabile, nonché dall'insieme del quadro di regole predisposte. In maniera provocatoria, quindi, si potrebbe osservare che la veste societaria, apparentemente esclusa a livello di legislazione primaria, sembrerebbe – per così dire – rientrare dalla finestra attraverso le determinazioni dell'autorità amministrativa.

In realtà, l'adozione del modello tradizionale della società per azioni trova spiegazione in una logica prettamente strutturale e, più esattamente, nell'esigenza di dotare questi enti di un assetto organizzativo idoneo e adeguato rispetto alla complessità sia della relativa composizione sia dei compiti istituzionali cui essi sono preposti. È invece da escludere che l'adozione del modello sottenda una connotazione funzionale degli enti in discorso⁴³, che – ripetesi – non hanno fine di lucro.

In parole più semplici, la vicenda conferma che il modello strutturale della società per azioni (tradizionale) rimane lo schema principale per disciplinare, in ambito privatistico, organizzazioni complesse, soprattutto se di matrice imprenditoriale, ovvero preordinate ad interagire con le dinamiche del mercato.

Pur in questa prospettiva, tuttavia, le criticità non mancano. In particolare, le scelte compiute nel testo unico ambientale circa la configurazione di questi enti pongono il problema di individuare la disciplina applicabile, per i casi in cui le regole poste dal legislatore speciale – primario e secondario – lascino spazio a lacune interpretative ed applicative. In proposito deve essere ricordato che i consorzi di imballaggi sono ormai divenuti degli operatori di dimensioni medio-grandi, con importanti numeri in termini di

⁴² Giova precisare che i consorzi in discorso svolgono un'attività di pubblico interesse, ma non un servizio pubblico; la precisazione si legge nella motivazione di Cons. Stato, 24 settembre 2015, n. 4475.

⁴³ Su profilo funzionale e/o causale degli enti consortili cfr. RICCIUTO, *Struttura e funzione* [...], cit., 149. L'autore osserva che il legislatore del 1976 ha voluto creare un istituto utilizzabile per ogni forma di cooperazione tra imprese indipendenti e, di conseguenza, non ha qualificato in senso causale l'istituto in discorso. Quest'ultimo si presta così ad essere utilizzato per la creazione di strutture organizzative a carattere imprenditoriale analoghe a quelle realizzabili con lo strumento societario, senza il rispetto delle garanzie patrimoniali all'uopo previste.

Nello stesso senso, più di recente, GIROLAMI, *Il consorzio*, cit., 1167 s.

fatturato e di risultati di gestione, e svolgono attività che possono incidere in profondità nella vita delle singole imprese consorziate, così come delle pubbliche amministrazioni coinvolte nella gestione dei rifiuti.

Nello scenario ora rappresentato, deve ritenersi fisiologico l'insorgere di conflitti di interessi, nonché di contenziosi tra gli attori del sistema; da ciò scaturisce l'esigenza di individuare strumenti possibilmente puntuali per dirimere tali controversie, attraverso un quadro di regole in grado di attribuire agli operatori un apprezzabile livello di certezza giuridica.

Volendo esemplificare, un quesito sorto alla luce dell'esperienza pratica è il seguente: sono esperibili rimedi cautelari *ante causam* rispetto alle delibere assunte dall'organo amministrativo?⁴⁴ La risposta dovrebbe essere affermativa, qualora si ritenga che la disciplina suppletiva debba essere attinta da quella dettata in materia di società di capitali; all'opposto, l'esperibilità di tali rimedi dovrebbe essere negata qualora l'ambito di riferimento sia individuato negli enti del libro primo e, in particolare, di quelli di natura associativa⁴⁵.

Prescindendo momentaneamente dalla legislazione ambientale, deve osservarsi che già a livello di teoria generale non vi è concordia di opinioni a proposito del "serbatoio" normativo a cui attingere allorché la (scarna) disciplina dettata dal codice civile in materia di consorzi necessita di essere integrata per risolvere talune questioni applicative. La natura imprenditoriale del consorzio dovrebbe, di per sé, indurre l'interprete a guardare all'ambito societario, ma anche qui si riscontrano talune incertezze quanto alla scelta tra società di persone⁴⁶ e società di capitali⁴⁷.

⁴⁴ In arg. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento [...]*, cit., 111, testo e nota 36.

⁴⁵ In proposito si raffrontino le disposizioni contenute – rispettivamente – agli artt. 2388, comma 4, e 23, comma 3, del codice civile.

Diversa valutazione in PERONE, *L'interesse consortile*, cit., 186, secondo cui l'art. 2606 c.c. dispone – con formula ampia – la generale impugnabilità delle deliberazioni dei consorziati relativamente all'attuazione dell'oggetto consortile; tale rimedio non necessita di integrazioni analogiche dalla disciplina di altre figure associative, in quanto si applica indipendentemente dalla natura, assembleare o gestoria, dell'organo consortile che abbia adottato la decisione.

In arg. BORGIOI, *Consorzi e [...]*, cit., 327, il quale rileva la lacunosità del dato normativo in materia di consorzi, ritenendo che esso sia colmabile con i riferimenti all'autonomia contrattuale dei medesimi consorziati.

⁴⁶ Orientato in questo senso, ad esempio, è CUSA, *Il consorzio tra [...]*, cit., 345; l'autore fa talora riferimento anche alla disciplina in materia di cooperative (Id., *op. cit.*, 344). In termini generali cfr. SARALE, *Consorzi e [...]*, cit., 502.

⁴⁷ E, in quest'ultimo ambito, tra la disciplina dettata per le s.p.a. e quella dettata per le s.r.l.; in quest'ultimo senso, ad esempio, MOSCO, *Consorzi per il coordinamento [...]*, cit., 61, valorizzando sia la flessibilità e semplicità dell'ordinamento interno, sia la presenza di elementi personali. Nello stesso senso è orientato anche DORIA, *L'attività consortile tra [...]*, cit., 168.

In arg. anche LUCARELLI, *Sub art. 2606*, cit., 711, la quale richiama genericamente la disciplina in tema di società di capitali per risolvere eventuali dubbi con riguardo all'articolazione del potere gestionale all'interno dei consorzi.

Per la verità, la (apparentemente naturale) inclinazione verso l'ambito societario non viene condivisa da alcune autorevoli pronunce del Giudice di legittimità, il quale rileva che l'applicazione analogica ai consorzi delle norme dettate per le società non può essere considerata una regola generale, quantomeno nelle ipotesi in cui il consorzio non abbia assunto la veste societaria⁴⁸. Nel leggere la motivazione di queste pronunce sembra di avvertire il convincimento secondo cui, per sé considerato, il consorzio, pur essendo un imprenditore, è un ente diverso dalla società commerciale e, come tale, abbisogna di una propria ed autonoma disciplina generale di funzionamento, la quale prescinde dalla ormai consunta contrapposizione tra libro primo e libro quinto del codice civile⁴⁹.

5. Alcune conclusioni, tra punti fermi e problemi aperti

La vicenda sopra schematizzata rappresenta probabilmente un'interessante *case study*, utile a riflettere sulle tipologie di enti esistenti nel nostro ordinamento, nonché sulle esigenze sistematiche sottese al loro concreto utilizzo da parte degli attori del sistema socioeconomico.

Le circostanze narrate nelle pagine precedenti, infatti, trasmettono la sensazione secondo cui all'atto del recepimento della disciplina europea in materia di imballaggi non vi era, nell'ordinamento giuridico italiano, uno schema di ente già "pronto all'uso", nel senso che fosse in grado contemperare l'articolato insieme di interessi e questioni sottesi all'attuazione del principio "chi inquina paga" in questo specifico settore.

Dovendo intervenire sulla regolazione di attività imprenditoriali (*rectius*, sulla funzionalizzazione di attività imprenditoriali verso obiettivi ambientali), il legislatore ha

⁴⁸ Così Cass., 17 febbraio 2012, n. 2334 (est. Rordorf); Cass., 3 giugno 2010, n. 13465 (est. Rordorf).

Non si tratta, però, di un indirizzo unanimemente condiviso. In senso diverso si vedano Cass., 10 marzo 2023, n. 7179; Cass., 16 dicembre 2013, n. 28015, ove invece si afferma che lo statuto di disciplina dettato dal codice civile per i consorzi evidenzia una sicura assimilazione alle società per azioni.

⁴⁹ In arg. CAMARDI, *Enti collettivi e formazioni sociali, dal Libro I al Libro V attraverso il Terzo settore*, in *Contr. impr.*, 2023, 479. Muovendosi nello stesso ordine di idee, DORIA, *L'attività consortile tra [...]*, cit., 22, ravvisa l'esigenza di reimpostare un quadro sistematico delle strutture associative, superando l'argomento imperniato sulla neutralità delle forme strutturali rispetto allo scopo.

In arg., di recente, un interessante spunto si legge in DI RAIMO, *Le associazioni non riconosciute e i comitati*, in *Tratt. dir. civ. comm.* Cicu-Messineo, Milano, 2024, 84, il quale osserva che la caratteristica saliente degli enti del libro quinto consiste nella presenza di un ceto di creditori residuali, che – per definizione – realizzano il proprio interesse economico individuale solo a valle rispetto alla soddisfazione di tutti gli altri interessi connessi all'esito dell'attività di impresa. Ciò esprime l'attuazione del principio di concentrazione tra rischio e potere, e prospetta come accettabile il pericolo di conflitto di interessi fisiologico nella gestione dell'impresa.

Nello stesso senso CAMARDI, *Enti collettivi e [...]*, cit., 480, osserva che associazioni e fondazioni, pur quando svolgono un'attività astrattamente lucrativa, non possono appropriarsi in forma egoistica del lucro così generato.

naturalmente rivolto lo sguardo verso l'istituto consortile⁵⁰. Tuttavia, in ragione della più volte rilevata fragilità della disciplina codicistica, è stato necessario "irrobustire" lo schema di base introducendo una serie di rinforzi, parte dei quali sono stati stabiliti dallo stesso legislatore primario, mentre la restante parte è stata demandata alle valutazioni ed agli interventi dell'autorità amministrativa preposta al settore.

L'esito finale è certamente da valutarsi positivamente, se è vero – come è vero – che grazie ai consorzi in discorso l'Italia, partendo sostanzialmente da zero, ha saputo raggiungere con largo anticipo gli obiettivi fissati dal legislatore europeo, dando vita ad un sistema che certamente non sfigura rispetto a quelli, ben più risalenti, creati in altri Paesi dell'Unione.

Fermo quanto precede, il giurista attento al dato sistematico non può fare a meno di osservare che i protagonisti di questa vicenda, ossia i consorzi *ex art.* 223 t.u.a. hanno dovuto sostanzialmente "inventarsi" il proprio assetto strutturale ed organizzativo; ciò è avvenuto grazie al confronto – sempre dialettico e talora contenzioso – tra il mondo dell'imprenditoria privata e quello dei soggetti pubblici a vario titolo coinvolti nel settore di attività.

Viene allora da chiedersi se la vicenda qui esposta non sia suscettibile di una diversa chiave di lettura, che guardi alla complessiva evoluzione, come maturata dall'ordinamento giuridico complessivamente considerato nella sua variegata articolazione. Secondo questa prospettiva, è probabilmente vano attendersi di reperire, a livello (se non di codice civile, quantomeno) di legislazione primaria, delle tipologie di enti privati che siano già compiutamente conformate per assolvere alla complessità di compiti che, nell'odierno contesto socioeconomico, vengono loro assegnati dalla legislazione ambientale.

Nello scenario ora considerato, il fattore che caratterizza il quadro di riferimento è probabilmente rappresentato dall'interazione tra interessi pubblici e strumenti privati. Ciò corrisponde ad un approccio tendenzialmente sconosciuto nella sistematica del codice civile, salvo alcune limitate e circoscritte eccezioni, tra cui possiamo annoverare certamente l'istituto consortile, che fin dall'inizio risulta configurato – almeno a livello teorico – come potenzialmente preordinato anche verso il perseguimento di interessi di portata (se non pubblica, quantomeno) generale.

Ciò che inevitabilmente mancava nella visione del codice civile è rappresentato dalla sovrapposizione del diritto europeo, che interviene non solo nel senso di articolare in maniera molto più complessa la dialettica tra interessi pubblici e strumenti privati, ma anche nel senso di connotare il funzionamento degli istituti privatistici secondo una prospettiva particolarmente attenta alle dinamiche del mercato e della concorrenza⁵¹.

⁵⁰ Così anche PRENESTINI, *Economia circolare e [...]*, cit., 772.

⁵¹ Sulla rilevanza del principio di concorrenza nella materia della gestione dei rifiuti la letteratura è molto vasta. *Ex multis*, si vedano DE LEONARDIS, voce *Economia circolare [...]*, cit., 177; PRENESTINI, *Economia circolare e [...]*, cit., 750.

In questo quadro, l'ordinamento italiano ha adottato una soluzione originale sul piano del metodo: in luogo di istituire *ex novo* un ente puntualmente regolato nella sua configurazione strutturale, ha – per così dire – approfittato della scarna disciplina del consorzio per “delegificare” la materia, affidando all'autorità amministrativa, ed alla sua maggiore agilità operativa, il compito di adattare l'assetto organizzativo dell'ente alla specificità dei compiti e delle funzioni ad esso affidate.

Ragionando in una prospettiva sistematica, l'interprete è indotto ad interrogarsi se i consorzi di imballaggi (e, più in generale, dei sistemi EPR) possano candidarsi a rappresentare un modello di riferimento, astrattamente utilizzabile anche per altri ambiti disciplinari ed applicativi. L'interrogativo rimanda ad una problematica di portata ben più vasta, che attiene alla disciplina degli enti privati, quale delineata nel nostro ordinamento, in rapporto alle attività concretamente esperibili dai consociati. Come ben noto, trattasi di questione annosa e, allo stato, rimasta sul piano delle declamazioni teoriche, con la sola, ma assai rilevante eccezione, rappresentata dalla riforma delle società di capitali, risalente ai primi anni Duemila.

Nei suoi termini generali, la problematica esula dalle finalità del presente studio. Ci si limita ad osservare che, sullo sfondo di talune questioni applicative concernenti i consorzi, aleggia talora l'opzione interpretativa di attingere alla disciplina contenuta nel libro primo del codice civile, da intendersi qui come quadro regolatorio di ultima istanza in materia di fenomeni associativi⁵². Si tratta tuttavia di una linea di tendenza rimasta sostanzialmente priva di riscontri in concreto, posto che, alla prova dei fatti, il giurista chiamato a dirimere questioni interpretative in materia consortile preferisce comunque guardare al libro quinto del codice, ritenendo decisiva la natura imprenditoriale dei soggetti coinvolti e degli interessi sottesi al fenomeno⁵³.

Ciò conferma, per un verso, la collocazione sempre più marginale che gli enti del libro primo del codice ormai rivestono a livello sistematico⁵⁴ e, per altro verso, la soverchiante importanza assunta dal modello delle società di capitali come schema idoneo a regolare i fenomeni associativi di natura corporativa. È importante precisare che il ruolo così svolto attiene alla connotazione strutturale dell'ente, mentre rimane impregiudicata la natura degli interessi perseguiti, che non necessariamente deve essere lucrativa⁵⁵, come ben attestano i fenomeni qui rappresentati.

⁵² In questo senso sembra orientato, di recente, E. CUSA, *Il consorzio tra [...]*, cit., 332 s.; in arg. anche RICCIUTO, *Struttura e funzione [...]*, cit., 48. L'impostazione si trova già in FERRI, voce *Consorzio [...]*, cit., 378, il cui scritto è antecedente alla riforma del 1976.

⁵³ In questo senso cfr. DORIA, *L'attività consortile tra [...]*, cit., 69 ss. Osserva CUSA, *La società consortile*, cit., 102, che lo scopo consortile deve essere economico.

⁵⁴ Nello stesso senso, da ultimo, DI RAIMO, *Le associazioni [...]*, cit., 103.

⁵⁵ Nell'ambito di una vasta letteratura, MARASÀ, *La 'commercializzazione' degli enti del Libro I del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, 215, ravvisa, nel contesto attuale, “un uso delle forme societarie del Titolo V completamente disancorato non solo dal fine di lucro soggettivo ex art. 2247 c.c. ma anche da qualsiasi altra finalità economica dei soci”. Nello stesso senso anche CAMARDI, *Enti collettivi e [...]*, cit.,

Indubbiamente la vicenda qui ricostruita presenta alcune significative peculiarità, tra cui spicca la forte determinazione – tanto del legislatore quanto degli attori del sistema – a conseguire gli obiettivi stabiliti dall’ordinamento europeo. È stato questo il fattore decisivo che ha saputo colmare le lacune normative che altrimenti caratterizzano la disciplina consortile; queste ultime sono probabilmente destinate a riproporsi in presenza di altre situazioni, in cui occorra coordinare molteplici interessi verso il perseguimento di obiettivi di rilievo generale.

ABSTRACT

Muovendo dal recepimento delle normative europee in materia di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggi, il saggio si sofferma sulle scelte compiute dal legislatore italiano, il quale ha sistemi operativi imperniati sulla figura del consorzio. In questo contesto l’istituto consortile è stato riconfigurato, nel senso che l’originario impianto codicistico è stato integrato con novità significative (ad esempio, l’attribuzione della personalità giuridica), alcune delle quali sono affidate alla valutazione discrezionale della pubblica amministrazione. Ne risulta un quadro composito, che conferma le notevoli potenzialità del consorzio come schema di coordinamento delle attività imprenditoriali, ma – allo stesso tempo – anche la sua incerta collocazione sistematica.

Starting from the implementation of European regulations on the recycling and recovery of packaging waste, the essay focuses on the choices made by the Italian legislator, whose operating systems are centered on the consortium. In this context, the consortium institution has been reconfigured, integrating the original legislative framework with significant innovations (for example, the attribution of legal personality), some of which are left to the discretionary assessment of the public administration. The result is a complex picture, confirming the consortium's considerable potential as a framework for coordinating business activities, but also—at the same time—its uncertain systematic positioning.

