

Pubblicato il 23/06/2023

**N. 10653/2023 REG.PROV.COLL.**  
**N. 06661/2022 REG.RIC.**  
**N. 07445/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6661 del 2022, proposto da Confederazione generale italiana del lavoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Angiolini e Carlo de Marchis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Carlo de Marchis in Roma, viale Angelico, n. 38;

*contro*

Ministero della giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti*

Amnesty international - sezione italiana o.d.v., non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7445 del 2022, proposto da Unione sindacale di base, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avv. Arturo Salerni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero della giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti*

Open Arms Italia e.t.s., non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

*quanto al ricorso n. 6661 del 2022:*

del decreto del Ministero della giustizia 17 febbraio 2022, n. 27, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 12 aprile 2022, n. 86, recante «Regolamento in materia di disciplina dell'elenco pubblico delle organizzazioni e associazioni di cui agli articoli 840-*bis* c.p.c. e 196-*ter* disp. att. c.p.c., come introdotti dalla l. 12 aprile 2019, n. 31, recante disposizioni in materia di azione di classe», limitatamente alle parti indicate nella parte motiva del presente ricorso e, per quanto occorrer possa, di ogni altro atto preparatorio, presupposto, esecutivo, attuativo o comunque connesso rispetto agli atti impugnati, con riserva di motivi aggiunti per quanto non conosciuto;

*quanto al ricorso n. 7445 del 2022:*

del decreto del Ministro della giustizia 17 febbraio 2022, n. 27, registrato dalla Corte dei conti in data 31 marzo 2022, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 12 aprile 2022, n. 86, ed in particolare nella parte in cui indica tra le organizzazioni e le associazioni legittimate ad agire nelle azioni di classe a tutela di diritti individuali omogenei ed aventi i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle organizzazioni ed associazioni di cui agli articoli 840-*bis* c.p.c. e 196-*ter* disp. att. c.p.c. i soli enti individuati dall'art. 4 d.lgs. 117/2017, con esclusione delle organizzazioni sindacali, nonché di ogni atto allo stesso comunque connesso, sia esso antecedente, presupposto e/o successivo.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2023 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La Confederazione generale italiana del lavoro (Cgil) e l'Unione sindacale di base (Usb) impugnavano, con distinti ricorsi, il medesimo d.m. 17 febbraio 2022, n. 27.

2. Si costituiva in entrambi i giudizi il Ministero della giustizia.

3. Ad ambedue i ricorsi erano unite istanze di sospensione cautelare degli atti gravati cui però i difensori rinunciavano durante la discussione in camera di consiglio del 6 luglio 2022.

4. Le parti depositavano ulteriori memorie in vista della pubblica udienza del 5 aprile 2023, all'esito della quale il Collegio tratteneva la causa per la decisione di merito.

5. Esaurita l'esposizione dello svolgimento del processo, appare opportuno ricordare i fatti sottesi all'odierno giudizio.

5.1. A mezzo della l. 12 aprile 2019, n. 31 il Parlamento ha riformato la disciplina dell'azione di classe, estendendola oltre i confini della tutela consumeristica. Difatti, come può leggersi nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge (depositata agli atti del fascicolo), l'intenzione del legislatore è stata nel senso di ampliare tale tutela sia in termini soggettivi (ossia garantendo una più diffusa legittimazione all'azione) sia oggettivamente, consentendo l'azionabilità dello strumento per la difesa in via giudiziaria di tutti i «*diritti individuali omogenei*»: per enfatizzare tali finalità, la base normativa dell'azione di classe è stata «spostata» dall'art. 140-*bis* d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (cod. cons.), agli artt. 840-*bis* ss. c.p.c. In particolare, il

nuovo articolato introdotto dall'art. 1 l. 31 cit. disciplina un'azione giurisdizionale tipica per tutelare interessi individuali: nel dettaglio – ferma restando la possibilità di esercizio singolare del diritto secondo le ordinarie forme giurisdizionali – viene prevista una peculiare legittimazione in favore di organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro che possono agire «*nei confronti dell'autore della condotta lesiva per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni*». Nondimeno, non tutti gli enti esponenziali possono invocare la tutela collettiva prevista dal codice di rito, risultando la legittimazione all'azione di classe subordinata all'iscrizione in uno specifico elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia (v. art. 840-*bis*, comma 2, secondo periodo, c.p.c.).

5.2. A tal fine, il novello art. 196-*ter* disp. att. c.p.c. (introdotto dall'art. 2 l. 31 cit.) ha demandato al medesimo dicastero l'emanazione di un decreto che individui i requisiti per l'iscrizione nel citato elenco pubblico: orbene, il regolamento impugnato in questa sede costituisce per l'appunto il provvedimento attuativo della ricordata disciplina primaria.

5.3. In particolare, per quanto d'interesse nel presente giudizio, va rilevato come il d.m. 27 cit. abbia riservato l'iscrizione alle organizzazioni e associazioni individuate dall'art. 4, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (recante il c.d. codice del terzo settore, in breve c.t.s.). In aggiunta, tra i requisiti necessari ai fini dell'iscrizione nell'elenco, l'art. 3, comma 1, lett. f), d.m. 27 cit., ha previsto l'obbligo per l'ente di «*operare la raccolta delle fonti di finanziamento con le modalità stabilite*» dal codice del terzo settore.

5.4. Orbene, le due disposizioni appena rammentate precludono alle ricorrenti l'iscrizione all'elenco pubblico, in quanto le organizzazioni sindacali non possono essere qualificate come enti del terzo settore (v. art. 4, comma 2, c.t.s. secondo cui testualmente, «*non sono enti del terzo settore [...] i sindacati*») né sono tenute a finanziarsi secondo le modalità previste per tali soggetti.

6. Pertanto, con il ricorso iscritto al numero di Rg 6661/22 la Cgil espone le seguenti censure.

6.1. Con il primo motivo viene dedotta la violazione dell'art. 196-ter disp. att. c.p.c., atteso che la fonte primaria non circoscriverebbe la legittimazione all'esercizio dell'azione di classe agli enti del terzo settore: conseguentemente, la limitazione operata nel decreto gravato sarebbe illegittima. In aggiunta, l'esclusione dei sindacati dal novero delle organizzazioni abilitate tradirebbe lo spirito della legge che, invece, intenderebbe favorire la piú ampia possibilità di azione alle associazioni senza scopo di lucro.

6.2. A mezzo della seconda censura, invece, si rappresenta come l'elevazione della qualificazione quale ente del terzo settore a prerequisite dell'iscrizione nell'elenco pubblico costituirebbe un'ulteriore irragionevole disparità di trattamento, soprattutto in considerazione del fatto che le organizzazioni sindacali sono legittimate ad esercitare una serie di azioni giurisdizionali per la tutela di interessi collettivi in tema di discriminazione (v. art. 5 d.lgs 9 luglio 2003, n. 216, oppure art. 44, comma 10, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

6.3. Tramite la terza doglianza viene invece denunciata l'irragionevolezza del regolamento nella parte in cui identifica negli enti del terzo settore gli unici legittimati alla tutela degli interessi collettivi, atteso che la normativa di settore (cioè il d.lgs. 117 cit.) è semplicemente dettata dal *favor* legislativo per l'esercizio senza scopo di lucro di un'attività commerciale e non dal particolare ruolo sociale svolto dai predetti enti nella difesa di diritti omogenei di una classe di cittadini.

6.4. Infine, con l'ultimo motivo si evidenzia che un eventuale giudizio di conformità del regolamento alla fonte primaria determinerebbe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. 31 cit. attesa la palese ed irragionevole discriminazione delle organizzazioni sindacali.

7. Con il ricorso iscritto al numero di Rg 7445/22 l'Usb spiega i seguenti motivi di ricorso.

7.1. A mezzo della prima doglianza viene dedotta la violazione dell'art. 17 l. 23 agosto 1988, n. 400, atteso che il regolamento, nella parte in cui limita

l'iscrizione nell'elenco agli enti del terzo settore, si porrebbe in contrasto con la normativa primaria di riferimento.

7.2. Con la seconda censura si evidenzia l'illogicità della esposta limitazione, risultando vigente nell'ordinamento una serie di previsioni settoriali che legittimano l'esercizio di azioni collettive da parte del sindacato (es. art. 55-*septies* d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198).

8. Chiarito l'oggetto del processo, va, preliminarmente, disposta la riunione dei due ricorsi, trattandosi di impugnazioni avverso il medesimo provvedimento ed essendo le censure sostanzialmente assimilabili.

9. Va poi immediatamente rilevato che i ricorsi sono fondati.

9.1. In particolare, deve osservarsi come la previsione della legittimazione dei soli enti del terzo settore all'esercizio dell'azione di classe costituisce un'irragionevole limitazione che non appare potersi fondare sul disposto degli artt. 840-*bis* c.p.c. e 196-*ter* disp. att. c.p.c.

9.2. Difatti, le disposizioni di legge sono chiare nell'approntare un rinnovato strumento di tutela giurisdizionale avente portata generale: a corroborare quanto esposto è utile osservare come gli atti relativi ai lavori parlamentari evidenzino la volontà del legislatore di ampliare in maniera netta la possibilità di esperire azioni di classe, non solo nel ristretto ambito della tutela dei consumatori. Al contempo, al fine di garantire la bontà dell'iniziativa giurisdizionali, è stata prevista una limitazione della legittimazione per mezzo dell'iscrizione nel già menzionato elenco pubblico: si tratta di una speciale abilitazione che trova la sua (ragionevole) spiegazione nella necessità di evitare la creazione di *scatole vuote* senza requisiti di stabilità e rappresentatività, foriere di contenziosi giurisdizionali, avviati per finalità esclusivamente emulative.

9.3. Tuttavia, nell'esercizio della discrezionalità regolamentare, l'amministrazione ha operato in maniera palesemente illogica ed irragionevole, circoscrivendo la legittimazione all'azione al mero possesso della qualifica di ente del terzo settore.

9.4. In particolare, la relazione illustrativa del regolamento redatta dall'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia consente di evidenziare l'illegittimità della limitazione, atteso l'insanabile contrasto con la lettera e lo spirito della legge di riforma: all'uopo, va sottolineato come non emerga – dall'esame degli atti dei lavori parlamentari – alcuna *voluntas legis* che corredi la legittimazione all'azione di classe ai soli enti del terzo settore. Sul punto, infatti, palesemente erroneo è il presupposto logico dal quale prende le mosse l'azione regolamentare degli uffici ministeriali, poiché il sintagma normativo «*organizzazioni e associazioni*» non appare un «*evidente riferimento*» agli enti del terzo settore: non si tratta, contrariamente a quanto evidenziato dall'amministrazione, di un «*univoco dato della norma primaria*», né ciò appare infirmato dal «*presupposto dell'assenza della finalità di lucro*». Difatti, premesso in linea generale che l'assenza dello scopo lucrativo non è appannaggio esclusivo degli enti del terzo settore (la relazione tra le due categorie giuridiche non può dirsi infatti biunivoca), va rilevato come la tutela dei diritti individuali omogenei non rientri tra le finalità istituzionali necessariamente perseguite dagli enti del terzo settore: invero, l'art. 4, comma 1, c.t.s. precisa che un ente può qualificarsi come del terzo settore, ove persegue senza scopo di lucro «*finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi*». Conseguentemente, non rientrando la tutela collettiva degli interessi di una classe omogenea di persone tra le attività obbligatoriamente curate dagli enti del terzo settore (v. l'elenco di cui all'art. 5 c.t.s.), appare contraddittoria ed illogica la correlazione tra quest'ultima qualifica e la legittimazione.

9.5. Viceversa, la difesa dei diritti individuali omogenei di una determinata categoria di soggetti (nel caso delle ricorrenti, i lavoratori subordinati) risulta intrinsecamente connaturata con gli scopi associativi tipici del sindacato (v. art. 2 statuto Usb secondo cui l'ente «*propone la rappresentanza, la difesa e la*

*promozione dei diritti economici e sociali, professionali, sindacali e culturali dei lavoratori e delle lavoratrici»): risulta, indi, irrazionale l'esclusione di tali enti esponenziali dal novero dei legittimati all'azione collettiva. D'altronde, storicamente, la nascita del sindacato è funzionale all'esercizio di iniziative collettive a difesa della «classe» dei lavoratori (es. la contrattazione collettiva): pertanto, precludere a tale soggetto la tutela giurisdizionale, anch'essa collettiva, appare antitetico con la generalità del rimedio disciplinato dal legislatore.*

9.6. A corroborare il giudizio di incoerenza sull'operato amministrativo vale osservare come l'art. 2, comma 4, d.m. 27 cit. preveda che, ai fini del primo popolamento, vengano iscritte le associazioni dei consumatori già ricomprese nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons. tenuto dal Ministero dello sviluppo economico (Mise): orbene, per l'iscrizione nell'elenco appena citato – ai sensi dell'art. 3 d.m. 21 dicembre 2012, n. 260 – non risulta necessario che l'associazione si qualifichi come ente del terzo settore. In altre parole, un'organizzazione rappresentativa dei consumatori non iscritta nel registro del terzo settore, ma solo in quello tenuto dal Mise ai sensi dell'art. 137 cod. cons., verrebbe automaticamente registrata nel nuovo elenco in evidente violazione dell'art. 3 d.m. 27 cit. L'illogicità di una tale soluzione evidenzia, ulteriormente, l'irragionevolezza della limitazione all'iscrizione disposta dal regolamento impugnato.

9.7. Alla luce di quanto esposto, appare, quindi, evidente che la denunciata limitazione dell'iscrizione sia in contrasto con le norme primarie del codice di rito: analogamente, anche la disposizione regolamentare che impone peculiari modalità di finanziamento, tipiche degli enti del terzo settore, risulta illegittima.

9.8. Conseguentemente, i ricorsi vanno accolti con annullamento parziale del regolamento gravato, segnatamente, nelle previsioni di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), e all'art. 3, comma 1, lett. f), d.m. 27 cit.

10. L'accoglimento del ricorso e l'annullamento parziale dell'atto impugnato evidenziano l'irrilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale.



11. Le spese, stante l'originalità della controversia, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi, li accoglie e, per l'effetto, annulla parzialmente il provvedimento impugnato, nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Matthias Viggiano**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Savo Amodio**

IL SEGRETARIO