



Schema di decreto ministeriale recante regolamento che istituisce e disciplina l'elenco pubblico delle organizzazioni e associazioni legittimate a proporre l'azione di classe

Atto del Governo 313

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	313
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante regolamento in materia di disciplina dell'elenco pubblico delle organizzazioni e associazioni di cui agli articoli 840-bis del codice di procedura civile e 196-ter delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile
Norma di delega:	Articolo 196-ter delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368

	Senato	Camera
Date:		
presentazione	07/10/2021	07/10/2021
annuncio:	13/10/2021	12/10/2021
assegnazione:	13/10/2021	12/10/2021
termine per l'espressione del parere:	02/11/2021	01/11/2021
Commissione competente:	2 ^a Giustizia	II Giustizia
Rilievi di altre Commissioni:	5 ^a Bilancio, 10 ^a Industria, commercio, turismo	V Bilancio (Termine il 22 ottobre 2021)

Presupposti normativi

Lo schema di regolamento in esame costituisce attuazione della **legge n. 31 del 2019**, recante disposizioni in materia di **azione di classe**, ed in particolare:

- dell'articolo 1, che introduce, nel codice di procedura civile, l'articolo *840-bis*, ai sensi del quale la **legittimazione ad agire** a tutela dei diritti individuali omogenei, oltre che a ciascun componente della classe è attribuita anche alle **organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro** i cui obiettivi statutari comprendano la tutela dei predetti diritti; la medesima previsione stabilisce tuttavia che possano proporre l'azione di classe **esclusivamente le organizzazioni e le associazioni iscritte in un elenco pubblico** istituito presso il Ministero della giustizia". Analoga previsione è contenuta nel nuovo articolo *840-sexiesdecies c.p.c.* in tema di **azione inibitoria collettiva**, in quanto detta disposizione riconosce alle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro "i cui obiettivi statutari comprendano la tutela degli interessi pregiudicati" la legittimazione a proporre l'azione inibitoria collettiva "qualora iscritte nell'elenco di cui all'articolo *840-bis*, secondo comma".
- dell'articolo 2 che introduce, nelle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, l'articolo *196-ter*, secondo il quale, con **decreto del Ministro della giustizia**, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da adottare entro 180 giorni dalla data di pubblicazione della medesima legge, sono stabiliti i requisiti per l'iscrizione **nell'elenco** di cui all'articolo *840-bis*, i criteri per la sospensione e la cancellazione delle organizzazioni e associazioni iscritte, il contributo dovuto ai fini dell'iscrizione e del mantenimento della stessa, nonché le modalità di aggiornamento dell'elenco.

La legge 31/2019 è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale il 18 aprile 2019 e dunque i termini per l'adozione del regolamento sarebbero venuti a scadenza il 15 ottobre 2019 (180 giorni a decorrere dalla pubblicazione). Si ricorda tuttavia che l'entrata in vigore della riforma, originariamente fissata al 19 aprile 2020, è stata posticipata al **19 maggio 2021** dall'art. 26 del decreto-legge n. 149 del 2020 (c.d. *ristori-bis*).

La legge n. 31 del 2019 ha significativamente modificato l'**istituto dell'azione di classe**, in precedenza previsto dal Codice del consumo (d.lgs. n. 206 del 2005) riconducendo tale azione nell'ambito del codice di rito, tramite l'inserimento di un nuovo titolo (il titolo *VIII-bis*, composto dagli articoli da *840-bis* a *840-sexiesdecies*) relativo ai "procedimenti collettivi", e sottraendo la disciplina al codice del consumo.

La riforma, in sintesi, prevede:

- l'**estensione dell'ambito di applicazione dell'azione di classe**. Eliminando anzitutto - data la nuova collocazione della disciplina, sottratta al codice del consumo - ogni riferimento a consumatori e utenti, l'azione sarà sempre esperibile da tutti coloro che avanzino pretese risarcitorie in relazione a lesione di "**diritti individuali omogenei**"; l'azione sarà quindi nella titolarità di ciascun componente della "classe", nonché delle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro che abbiano come scopo la tutela dei suddetti diritti, e che si siano iscritte in un elenco tenuto dal Ministero dello sviluppo economico. Destinatari dell'azione di classe saranno imprese ed enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle rispettive attività. Dal punto di vista oggettivo, l'azione sarà esperibile a tutela delle situazioni soggettive maturate a fronte di condotte lesive, per l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni;
- l'**ampliamento degli strumenti di tutela**, con la previsione, sempre nel codice di procedura civile, accanto all'azione di classe, di un'**azione inibitoria collettiva** verso gli autori di condotte pregiudizievoli di una pluralità di individui. Chiunque abbia interesse, oltre alle suddette organizzazioni e associazioni, potrà chiedere al giudice di ordinare a **imprese o enti gestori di servizi di pubblica utilità** la cessazione di un comportamento lesivo di una pluralità di individui ed enti, commesso nello svolgimento delle rispettive attività, o il divieto di reiterare una condotta commissiva o omissiva.

In particolare, per quanto riguarda l'azione di classe, la legge ne articola il **procedimento in tre fasi**: la prima e la seconda relative, rispettivamente, all'**ammissibilità dell'azione** e alla **decisione sul merito**, di competenza del tribunale delle imprese, e l'ultima, affidata ad un decreto del giudice delegato, relativa alla **liquidazione delle somme** agli aderenti alla classe. In caso di mancato adempimento delle obbligazioni di pagamento, anche la procedura di esecuzione forzata potrà essere esercitata in forma collettiva.

Quanto all'**adesione all'azione** - che in precedenza il codice del consumo consentiva solo dopo l'ordinanza che ammette l'azione, ma non a seguito della sentenza di merito - la riforma prevede:

- che si possa aderire all'azione di classe nella fase immediatamente successiva all'ordinanza che ammette l'azione. In questo caso, sarà il tribunale che dichiara la domanda ammissibile a fissare un termine ed a definire i caratteri dei diritti individuali omogenei che consentono l'inserimento nella classe;
- che si possa aderire all'azione anche in una fase successiva, dopo la pronuncia della sentenza che definisce il giudizio, e che dunque accerta la responsabilità del convenuto. Anche in questo caso sarà il tribunale, con la sentenza che accoglie l'azione, ad assegnare un termine per l'adesione.

Inoltre, la legge:

- individua il giudice competente a conoscere dell'azione nella sezione specializzata in materia di impresa dei tribunali (e delle corti di appello);
- prevede un ampio ricorso alle **tecnologie dell'informazione** e della comunicazione a fini di pubblicità della procedura;
- disciplina il **compenso** da corrispondere, in caso di accoglimento della domanda, a coloro che svolgono la funzione di rappresentanti della classe ed ai difensori, riconoscendo la c.d. **quota lite**. Si tratta di un compenso ulteriore rispetto alla somma che il convenuto dovrà pagare a ciascun aderente alla classe a titolo di risarcimento e l'ammontare dovrà essere determinato calcolando una percentuale rispetto dell'importo complessivo che il convenuto dovrà pagare; la misura della percentuale è inversamente proporzionale al numero dei componenti la classe (la percentuale scende all'aumentare del numero dei componenti).

Contenuto

Lo schema di regolamento è volto a dare attuazione agli articoli 1 e 2 della legge n. 31 del 2019 (Disposizioni in materia di azione di classe), definendo il necessario quadro regolamentare affinché le organizzazioni e le associazioni aventi come scopo la tutela di diritti individuali omogenei acquisiscano - mediante l'iscrizione nell'istituendo elenco - la necessaria legittimazione per attivare i meccanismi di tutela previsti dalla stessa legge n. 31 del 2019.

Il testo, che si compone di 12 articoli, è corredato del parere del Consiglio di Stato, reso in data 26 agosto 2021 e di quello del Garante per la protezione dei dati personali, reso il 14 gennaio 2021.

Con l'**articolo 1** è definito l'**oggetto** del regolamento, costituito dall'**istituzione dell'elenco**.

In ossequio a quanto stabilito dalla norma primaria si prevede che il regolamento disciplini: i requisiti e le modalità per l'iscrizione nell'elenco; i criteri per la sospensione e la cancellazione delle organizzazioni e associazioni dall'elenco; le modalità di aggiornamento dell'elenco; il contributo dovuto dalle organizzazioni o associazioni ai fini dell'iscrizione e del mantenimento dell'iscrizione.

Nel medesimo articolo sono esplicitate alcune **definizioni** dei termini utilizzati nel testo. In particolare si specifica che con le espressioni «organizzazioni» e «associazioni» si intendono gli **enti del terzo settore** - individuati dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 117 del 2017 - **diversi dalle imprese sociali** incluse le cooperative sociali, i cui obiettivi statutarî comprendono la **tutela di diritti individuali omogenei**.

Nella Relazione illustrativa che accompagna il provvedimento, si sottolinea che la definizione delle "organizzazioni e

associazioni" contenuta nello schema di regolamento conterrebbe "un univoco dato della norma primaria, riprendendo dalla medesima anche il presupposto dell'assenza di finalità di lucro dettato dalla legge n. 31 del 2019". Tale presupposto varrebbe ad evidenziare come il riferimento del legislatore sia, in particolare, agli enti del "terzo settore" che possono perseguire attività di interesse generale, come individuati dall'articolo 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, con esclusione, quindi, delle "imprese sociali incluse le cooperative sociali". La definizione contenuta nel regolamento, quindi, secondo la Relazione "mutua fedelmente le direttive del legislatore, consentendo l'iscrizione nell'elenco ai soli enti del "terzo settore" diversi dalle imprese sociali e dalle cooperative sociali".

L'articolo 2 disciplina l'**istituzione e la tenuta dell'elenco**, in conformità al dettato del nuovo articolo 840-*bis* c.p.c.

Viene al riguardo previsto che:

- l'elenco sia tenuto presso il Ministero, individuando come **responsabile** il Direttore generale degli affari interni, ovvero persona da lui delegata, purché la medesima abbia qualifica dirigenziale o qualifica di magistrato. Al Direttore vengono, quindi, riconosciuti i necessari poteri di vigilanza, previsti dal medesimo regolamento, stabilendo che gli stessi vengano esercitati sentito il Ministero dello sviluppo economico; viene poi stabilito che il Direttore generale possa avvalersi dell'attività dell'Ispettorato generale del Ministero;
- l'elenco venga pubblicato sul sito istituzionale del Ministero e contenga i dati identificativi dell'associazione o organizzazione e dei soggetti che ne hanno la rappresentanza, nonché l'eventuale stato di cancellazione, o sospensione, senza riferimento alle motivazioni che le hanno determinate;
- ai fini della prima costituzione, siano incluse nell'elenco le **associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale** che al momento dell'entrata in vigore del decreto risultano iscritte nell'elenco di cui all'articolo 137 del c.d. Codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico;

Come è noto l'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 prevede l'istituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, dell'Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, la cui disciplina è contenuta nel decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 dicembre 2012, n. 260.

- l'accesso all'elenco avvenga esclusivamente con **modalità telematiche**;
- il Ministero della giustizia sia **titolare del trattamento dei dati personali**, e che il suddetto trattamento sia effettuato soltanto per finalità correlate alla tenuta dell'elenco.

Si segnala che in merito allo specifico punto della titolarità dei dati personali il Garante per la protezione dei dati personali, che ha espresso parere sul testo del provvedimento il 14 gennaio 2021, ha sottolineato l'opportunità che la titolarità del trattamento dei dati personali contenuti nell'elenco fosse attribuita al Ministero della giustizia e non al Direttore generale della competente Direzione. Il testo del regolamento è stato quindi modificato recependo le osservazioni del Garante.

L'articolo 3 disciplina i **requisiti per l'iscrizione**, attuando le espresse previsioni di cui all'art. 196 *ter* disp. att. c.p.c. - introdotto dalla legge n. 31 del 2019 - ai sensi delle quali i requisiti devono comprendere la verifica delle finalità programmatiche, dell'adeguatezza a rappresentare e tutelare i diritti omogenei azionati e della stabilità e continuità delle associazioni e delle organizzazioni stesse, nonché la verifica delle fonti di finanziamento utilizzate.

Al riguardo tra i requisiti necessari sono individuati: la costituzione almeno due anni prima della presentazione della domanda di iscrizione; la sede in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea; l'aver come obiettivo statutario, anche se non esclusivo la tutela di diritti individuali omogenei, senza scopo di lucro; la previsione a livello statutario di vincoli di trasparenza e amministrativa e contabile mediante pubblicazione annuale del bilancio e della revisione dello stesso ad opera di terzi; l'assenza di fonti di finanziamento ad evidenziare la finalità senza scopo di lucro; il rispetto di requisiti di onorabilità degli associati, degli amministratori o rappresentanti.

Si prevedono, inoltre, espresse regole relative alla fusione delle associazioni ed organizzazioni, nonché alla comunicazione del possesso dei requisiti tra associazioni federate e riguardo al venir meno dei requisiti medesimi al responsabile.

L'articolo 4 disciplina il **contenuto della domanda di iscrizione nell'elenco e le modalità per la sua presentazione**. Viene in primo luogo previsto che la domanda debba essere redatta adottando una specifica modulistica pubblicata sul sito internet del Ministero. Il contenuto della domanda mira a consentire una completa identificazione dell'organizzazione o associazione, nonché ad acquisire la dichiarazione - resa dal legale rappresentante - in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti.

Viene, infine, previsto l'obbligo in capo alle organizzazioni o associazioni di comunicare entro il termine di venti giorni - tramite il canale della posta elettronica certificata - ogni variazione dei dati contenuti nella domanda, e quindi ogni evento che possa venire ad incidere sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge.

L'articolo 5, in ottemperanza di quanto prescritto nel nuovo articolo 196 *ter* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, stabilisce che all'atto dell'iscrizione nell'elenco, le organizzazioni o associazioni siano tenute al versamento di un **contributo iniziale di 200 euro** e di 100 euro quale quota

annuale di mantenimento dell'iscrizione nell'elenco.

Come sopra accennato, si ricorda che l'art. 196-ter disp. att. c.p.c., introdotto dall'articolo 2 della legge n. 31 del 2019, specifica che il contributo per l'iscrizione nell'elenco deve essere fissato in misura tale da consentire comunque di far fronte alle spese di istituzione, di sviluppo e di aggiornamento dell'elenco. Come è specificato nella Relazione tecnica allegata al provvedimento, l'importo del contributo è stato determinato dalla Direzione Generale Sistemi Informativi Automatizzati, la quale ha tenuto conto dei parametri indicati nella norma primaria (le spese di istituzione, sviluppo ed aggiornamento dell'elenco) ed ha quantificato la spesa iniziale in circa 6.000 euro. Partendo dalla rilevazione del numero delle associazioni o organizzazioni che risultano iscritte nell'elenco nazionale tenuto ai sensi dell'articolo 137, comma 2 del Codice di consumo, di cui al D.M. 21 dicembre 2012 n. 260 che risulta pari a 20, la Relazione tecnica ipotizza, alla luce del presente intervento normativo che allarga l'ambito dell'azione di classe non solo alla tutela dei consumatori, che il numero dei soggetti da iscrivere sia pari almeno al doppio di quelli già iscritti nell'elenco di cui al D.M. 260/2012, e quindi pari a 40 iscritti, con la possibilità, quindi, di fissare a 200 euro il contributo iniziale.

La disposizione specifica che il contributo che dovrà essere versato con **modalità telematica** dalle associazioni o organizzazioni entro il 31 gennaio di ogni anno e indica il capitolo di entrata del bilancio dello stato su cui il contributo deve essere versato, ferma la successiva riassegnazione ai pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero.

Si segnala che l'allocatione delle risorse riscosse quali contributi dovuti tanto per l'iscrizione che per il mantenimento della stessa al predetto elenco, sono versati sul capitolo di bilancio 3532 dello stato di previsione dell'entrata denominato "*Contributo dovuto ai fini dell'iscrizione e contributo annuo dovuto per il mantenimento dell'iscrizione nell'elenco delle organizzazioni e delle associazioni di cui all'articolo 840-bis, secondo comma, del codice di procedura civile in materia di azione di classe, previsto ai sensi dell'articolo 2, comma 1 della Legge rt. 31 del 2019*", per la successiva riassegnazione allo stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia. Infine si prevede che con decreto non regolamentare del Ministro della giustizia.

L'articolo 6 disciplina il **procedimento di iscrizione**, con particolare riguardo al modello di domanda che deve essere approvato dal responsabile della tenuta dell'elenco e della vigilanza, ai tempi di conclusione del procedimento, alla fase istruttoria e a quella decisoria.

L'articolo 7 disciplina il profilo del **mantenimento dell'iscrizione** come previsto dal nuovo articolo 196 *ter* disp. att. c.p.c., subordinando il medesimo all'invio da parte delle singole organizzazioni o associazioni entro il 30 giugno di ogni anno di una serie di documenti atti a dimostrare la conservazione dei requisiti per l'iscrizione nonché il versamento del contributo annuale. Viene rimesso al responsabile il potere di effettuare accertamenti presso le sedi dell'associazione nonché di richiedere la trasmissione di ulteriore documentazione nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei dati personali, e dunque con esclusione della possibilità di richiedere la trasmissione dell'elenco degli iscritti all'associazione o all'organizzazione. L'inopportunità relativa alla richiesta della trasmissione dell'elenco degli iscritti all'associazione o all'organizzazione era oggetto di specifica osservazione contenuta nel parere del Garante per la protezione dei dati personali reso sul provvedimento in data 14 gennaio 2021.

L'articolo 8 disciplina l'**aggiornamento dell'elenco**, prevedendo che lo stesso sia effettuato con **cadenza annuale** - entro il 31 maggio - con decreto del Direttore generale, pubblicato sul sito *internet* istituzionale. L'aggiornamento deve essere preceduto dalla verifica del mantenimento *da parte* singole organizzazioni o associazioni dei requisiti disciplinati. Al riguardo si prevede che il responsabile dell'elenco eserciti i necessari poteri di controllo, eventualmente avvalendosi dell'attività dell'Ispettorato generale del Ministero.

L'articolo 9 detta la disciplina dei **procedimenti di sospensione e cancellazione dall'elenco**.

Si prevede, al riguardo:

- l'adozione dei provvedimenti di sospensione o di cancellazione da parte del responsabile con decreto motivato, da comunicarsi all'organizzazione o associazione interessata a mezzo di comunicazione di posta elettronica certificata (PEC) o, nel solo caso di disattivazione del medesimo, con altro mezzo idoneo;
- la necessaria comunicazione mediante PEC, prima dell'adozione dei provvedimenti di sospensione o cancellazione, da parte del responsabile all'organizzazione o associazione interessata i motivi che comportano l'adozione del provvedimento, contetuale all'invito all'organizzazione o associazione interessata a presentare entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, a mezzo PEC, eventuali osservazioni, se del caso corredate da documenti;
- l'adozione di decreto motivato da parte del I responsabile, sia qualora ritenga di non accogliere le osservazioni sia nel caso in cui l'organizzazione o associazione interessata non faccia pervenire osservazioni nel termine assegnato;
- l'archiviazione nel caso in cui il responsabile all'esito dell'istruttoria decida di non adottare alcun provvedimento di sospensione o cancellazione; in tal caso del relativo decreto è data comunicazione all'organizzazione o associazione a mezzo PEC.

Recependo l'indicazione contenuta nel parere del Consiglio di Stato viene specificato che l'adozione di un eventuale atto di archiviazione non incide sul potere dell'amministrazione di avviare un nuovo procedimento di cancellazione o sospensione in presenza di nuovi elementi di valutazione.

L'articolo 10 disciplina **la sospensione dell'iscrizione** - da un minimo di 4 fino ad un massimo di 12 mesi - stabilendo che la stessa sia disposta nei casi in cui vengano meno i requisiti necessari per l'iscrizione dell'elenco, purché si tratti di carenze lievi, ed alla condizione che l'organizzazione o associazione, dichiarati per iscritto, entro dieci giorni dalla ricezione della relativa comunicazione, che provvederà a recuperare il requisito. Al riguardo si specifica che per carenze lievi si intendono quelle temporanee e parziali di un singolo requisito, fornendo una serie di esemplificazioni non tassative.

In caso di recupero del requisito da parte dell'organizzazione o associazione viene previsto che l'organizzazione o associazione informi a mezzo PEC il responsabile, allegando alla stessa ogni idonea documentazione. Ricevuta la comunicazione, il responsabile, entro quindici giorni dalla comunicazione, deve adottare il provvedimento con cui dispone la revoca o della sospensione o, alternativamente la conferma della sospensione.

Disposizioni specifiche concernono l'ipotesi di sospensione connessa al ritardo nel versamento del contributo.

Si prevede infine che, in caso di mancata revoca della sospensione entro un anno dalla sua adozione, la Direzione generale disponga la cancellazione dell'organizzazione o associazione dall'elenco.

L'articolo 11 detta la disciplina della **cancellazione dall'elenco**, ricollegando la stessa alle ipotesi di:

- accertamento della mancanza di uno dei requisiti dichiarati al momento della presentazione della domanda di iscrizione, fatte salve le sanzioni penali per i casi di falsa dichiarazione;
- sopravvenuto venir meno di uno dei requisiti necessari per l'iscrizione dell'elenco non qualificabile come carenza lieve
- mancato deposito dei documenti più rilevanti ai fini del mantenimento dell'iscrizione
- mancato svolgimento per un biennio di quelle che possono considerarsi le attività più qualificanti ai fini del riconoscimento all'organizzazione o associazione della adeguatezza a rappresentare e tutelare i diritti omogenei

L'effetto della cancellazione decorre dalla data della notifica del provvedimento



Si dispone infine che l'organismo o associazione nei cui confronti sia stata disposta la cancellazione dall'elenco non possa chiedere una nuova iscrizione prima che sia decorso un anno dall'adozione del provvedimento di cancellazione

L'articolo 12 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Senato: Dossier n. 467

Camera: Atti del Governo n. 313

25 ottobre 2021

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia