CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **266/2019** (ECLI:IT:COST:2019:266)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CAROSI** - Redattore: **SCIARRA**
Camera di Consiglio del **09/10/2019**; Decisione del **06/11/2019**
Deposito del **12/12/2019**; Pubblicazione in G. U. **18/12/2019**
Norme impugnate: Art. 3, c. 1°, secondo e terzo periodo, e 5°, del decreto-legge 12/09/2014, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 10/11/2014, n. 162.
Massime: **40921 40922**
Atti decisi: **ord. 58/2019**

SENTENZA N. 266

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Aldo CAROSI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, secondo e terzo periodo, e 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, promosso dal Tribunale ordinario di

Verona, con ordinanza del 14 dicembre 2018, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 14 dicembre 2018, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in via principale, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, e, in subordine, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., del comma 5 del medesimo art. 3 del d.l. n. 132 del 2014.

1.1.– Il giudice a quo espone di dover decidere, previo accertamento della decadenza dal beneficio d'inventario, sulle domande risarcitorie e restitutorie proposte contro le figlie ed eredi di un soggetto che avrebbe truffato gli attori, impadronendosi del denaro a suo tempo consegnato per investimenti in obbligazioni, e avrebbe alienato a terzi i quadri in comproprietà con il fratello, incassandone per intero il ricavato.

Ad avviso del rimettente, la qualità di eredi non varrebbe a conferire alle domande risarcitorie e restitutorie carattere successorio e non sarebbe pertanto necessario il previo esperimento della mediazione obbligatoria. Al caso di specie si applicherebbe, invece, la condizione di procedibilità della negoziazione assistita, prevista per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme di importo inferiore a cinquantamila euro (art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 132 del 2014).

1.2.– Il giudice a quo assume che la previsione di tale condizione di procedibilità contrasti con l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto difetterebbero i «requisiti di necessità ed urgenza», che lo stesso preambolo del censurato decreto-legge individuerebbe nella «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di degiurisdizionalizzazione e adottare altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile, nonché misure urgenti per la tutela del credito e la semplificazione e accelerazione del processo di esecuzione forzata».

La manifesta insussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, che non potrebbe essere sanata dalla conversione in legge, sarebbe avvalorata dal fatto che l'entrata in vigore delle disposizioni che hanno introdotto la negoziazione assistita «quale presupposto processuale di alcune tipologie di controversie» è stata differita di novanta giorni – senza giustificazioni di sorta – rispetto alla pubblicazione dell'atto normativo nella Gazzetta Ufficiale. Per contro, avrebbero immediata efficacia tutte le altre previsioni che regolano lo svolgimento della procedura di negoziazione assistita, sia facoltativa sia obbligatoria.

Il differimento dell'efficacia di previsioni caratterizzate da una funzione "deflativa" che ne imporrebbe un'efficacia immediata, attribuita per contro alle norme sulla negoziazione assistita facoltativa, contrasterebbe, inoltre, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

1.3.– Ove la questione sollevata in via principale sia dichiarata inammissibile o non fondata, il rimettente prospetta, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, nella parte in cui impone «il cumulo tra

negoziazione assistita e procedure stragiudiziali obbligatorie, per legge o per previsione contrattuale o statutaria» e, in particolare, l'attivazione congiunta, nel termine di quindici giorni assegnato dal giudice, sia della negoziazione assistita sia della mediazione obbligatoria.

Il giudice a quo muove dal presupposto che, nel caso di specie, si determini un concorso tra due diverse condizioni di procedibilità: la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione obbligatoria per le restanti domande in materia successoria.

L'assetto così delineato si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto sottoporrebbe il concorso tra negoziazione assistita e mediazione obbligatoria e altre condizioni di procedibilità a una disciplina diversa da quella dettata dall'art. 23, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), che sancisce l'alternatività delle procedure con riguardo al «concorso tra mediazione obbligatoria e altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, diverse dalla negoziazione assistita».

La disposizione censurata sarebbe lesiva anche dell'art. 24 Cost., in quanto determinerebbe «una duplicazione di costi, sicuramente gravosa, vista la necessità di assistenza difensiva in entrambe le procedure» e vanificherebbe il «raggiungimento di una soluzione conciliativa tra le parti», che presupporrebbe il confronto, nella medesima sede, su tutti i punti controversi.

Non si ravviserebbe neppure «quel "nesso di complementarietà"» che lega la negoziazione assistita e la messa in mora dell'assicuratore della responsabilità civile automobilistica (si richiama la sentenza n. 28 del 2016).

Il legislatore, nell'imporre un doppio e contemporaneo filtro alla giurisdizione, graverebbe le parti di «costi significativi superflui» e renderebbe pertanto eccessivamente difficoltoso l'accesso alla tutela giurisdizionale che, per giurisprudenza costante di questa Corte e della Corte di giustizia dell'Unione europea, potrebbe essere assoggettato al preventivo adempimento di oneri non sproporzionati solo in vista del perseguimento di interessi generali.

2.– Con atto depositato il 14 maggio 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Verona.

In via preliminare, la difesa dell'interveniente ha eccepito che il giudice a quo non avrebbe motivato, con riguardo alla controversia che deve decidere, la rilevanza delle questioni sollevate.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato richiama le enunciazioni di principio della sentenza n. 97 del 2019, che ha esaminato analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo stesso rimettente in merito a una diversa procedura, la mediazione obbligatoria.

Non sarebbe fondata la censura di violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Le «Relazioni di accompagnamento del testo» illustrerebbero in maniera adeguata l'urgenza di definire in termini ragionevoli le numerose controversie civili pendenti, anche per le «gravi ripercussioni» del cospicuo contenzioso «sulla crescita economica del Paese».

La necessità di provvedere con urgenza non presupporrebbe in maniera indefettibile l'immediata applicazione della disciplina introdotta con decreto-legge. Peraltro, nel caso di specie, il limitato differimento dell'efficacia si spiegherebbe con le esigenze di «assestamento del sistema alle nuove disposizioni».

Non vi sarebbe alcuna disparità di trattamento con le procedure facoltative di negoziazione assistita, destinate a operare con efficacia immediata, in quanto le procedure obbligatorie richiederebbero maggiori oneri organizzativi e si giustificherebbe in quest'ottica il differimento dell'applicazione delle relative disposizioni.

Le questioni proposte in via subordinata sarebbero inammissibili, in quanto non risulta che le parti abbiano contemporaneamente esperito i due rimedi.

Nel merito, le questioni non sarebbero fondate, poiché l'obbligatorietà, in ipotesi particolari, sia della negoziazione assistita sia della mediazione obbligatoria si prefiggerebbe di «diffondere tali strumenti tra gli operatori di giustizia, ancora restii ad una definizione stragiudiziale delle controversie ed invece legati alla cultura del conflitto».

Peraltro, tali procedure, pur preordinate alla risoluzione stragiudiziale delle controversie, si differenzierebbero nella struttura: solo nella mediazione, difatti, vi sarebbe un soggetto terzo e imparziale rispetto alle parti in conflitto.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che il concorso della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita rappresenterebbe una ipotesi «del tutto eventuale ed astratta», in quanto le parti ben potrebbero dapprima esperire la negoziazione assistita e successivamente, nel solo caso di fallimento di questa procedura, avvalersi della mediazione obbligatoria.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, nella parte in cui, a pena di improcedibilità della domanda giudiziale, obbliga chi intenda proporre in giudizio una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro a invitare l'altra parte, mediante il suo avvocato, a stipulare una convenzione di negoziazione assistita.

1.1.– Il rimettente assume che tali disposizioni contrastino con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in quanto sarebbero ictu oculi sprovviste dei «requisiti di necessità ed urgenza», e adduce – come elemento sintomatico dell'insussistenza dei presupposti prescritti dalla Costituzione – l'entrata in vigore «differita di novanta giorni rispetto al momento della […] pubblicazione in Gazzetta Ufficiale» della legge di conversione.

Il differimento dell'efficacia non solo non sarebbe stato giustificato in alcun modo, ma sarebbe anche in contraddizione con la scelta di attribuire un'efficacia immediata alle altre disposizioni «regolanti lo svolgimento della procedura di negoziazione assistita sia facoltativa che obbligatoria». In questa prospettiva, il giudice a quo denuncia l'irragionevolezza della disposizione censurata, in quanto la «funzione deflattiva» che accomuna tutte le ipotesi di negoziazione assistita imporrebbe «l'immediata entrata in vigore delle relative discipline».

1.2.– Nell'ipotesi in cui siano dichiarate inammissibili o non fondate le questioni proposte in via principale, il Tribunale ordinario di Verona, in subordine, censura l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, nella parte in cui «determina un concorso tra due diverse condizioni di procedibilità: la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione per le restanti domande svolte in causa, poiché vertenti in materia successoria».

Il giudice a quo denuncia, in primo luogo, il contrasto con l'art. 3 Cost., sul presupposto

che il legislatore assoggetti «l'ipotesi del concorso della negoziazione assistita obbligatoria con la mediazione obbligatoria, o altre condizioni di procedibilità, ad una disciplina diversa da quella, contenuta nell'art. 23, secondo comma, del d.lgs. 28/2010, del concorso tra mediazione obbligatoria e altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, diverse dalla negoziazione assistita». Se in un caso è previsto «un doppio, contemporaneo filtro alla giurisdizione», nell'altro caso è previsto un rapporto di alternatività tra le due procedure.

Il concorso di condizioni di procedibilità, nell'ipotesi «di cumulo oggettivo e soggettivo di domande, anche tra loro non connesse, sempre soggette a condizioni di procedibilità diverse», entrerebbe in conflitto anche con l'art. 24 Cost., in quanto determinerebbe «una duplicazione di costi, sicuramente gravosa, vista la necessità di assistenza difensiva in entrambe le procedure», e rappresenterebbe «un serissimo ostacolo al raggiungimento di una soluzione conciliativa tra le parti, essendo evidente che questa non può prescindere da un confronto su tutte le questioni controverse, da svolgersi nello stesso ambito».

Inoltre, la procedura di negoziazione assistita obbligatoria e la mediazione obbligatoria non sarebbero contraddistinte da un nesso di complementarità, che potrebbe giustificarne la contemporanea attivazione, e perseguirebbero entrambe la medesima finalità conciliativa.

Sarebbero dunque tanto «significativi» quanto «superflui» i costi che l'attivazione di entrambe le procedure determina, senza concedere alle parti «opzioni alternative».

2.– Le censure del rimettente vertono sulla disciplina della negoziazione assistita. Tale istituto, volto a favorire la composizione della lite, e legato – come questa Corte ha affermato – alla «consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera» (sentenza n. 77 del 2018, punto 13. del Considerato in diritto).

L'Avvocatura generale dello Stato, per tutte le questioni, ha eccepito in linea preliminare l'inammissibilità per inadeguata motivazione sulla rilevanza.

L'eccezione è fondata, nei termini di séguito precisati.

2.1.– Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nel corso di un giudizio avente a oggetto la restituzione di somme indebitamente trattenute dal dante causa a titolo universale delle parti convenute e «il risarcimento dei danni anche morali» che il medesimo dante causa avrebbe arrecato. Le parti attrici hanno chiesto di accertare la responsabilità iure hereditatis delle parti convenute, sul presupposto dell'intervenuta decadenza dal diritto di accettare l'eredità con beneficio d'inventario.

Nel censurare la previsione della condizione di procedibilità della negoziazione assistita per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti i cinquantamila euro (art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 132 del 2014), il rimettente muove dalla premessa che le domande restitutorie e risarcitorie proposte dalle parti attrici non abbiano «carattere successorio», in quanto non riguarderebbero «la legittimità della allocazione» dell'asse ereditario.

Nel denunciare, in via gradata, l'illegittimità costituzionale dell'obbligo di esperire sia la negoziazione assistita sia la mediazione obbligatoria (art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014), il giudice a quo prospetta il concorrere di entrambe le condizioni di procedibilità, «la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione per le restanti domande svolte in causa, perché vertenti in materia successoria».

2.2.– La motivazione sulla rilevanza non supera il vaglio di ammissibilità demandato a questa Corte, per tutte le questioni proposte.

L’art. 3, comma 1, terzo periodo, del d.l. n. 132 del 2014 impone di rilevare d’ufficio l’improcedibilità «non oltre la prima udienza».

Il rimettente riferisce di avere rilevato d’ufficio il mancato esperimento della negoziazione assistita e di avere «anticipato» tale rilievo nell’ordinanza del 4 luglio 2018. Dal rilievo officioso della improcedibilità della domanda per il mancato esperimento della negoziazione assistita traggono origine tanto le questioni sollevate in via principale quanto quelle sollevate in via gradata.

L’ordinanza di rimessione, tuttavia, non offre alcun ragguaglio sul rispetto del rigoroso termine di preclusione sancito dalla legge, che condiziona la stessa necessità di fare applicazione della disposizione censurata e la conseguente rilevanza delle questioni sollevate.

2.3.– La motivazione in ordine alla rilevanza si rivela carente anche da un altro punto di vista.

Le controversie devono essere identificate alla stregua dell’oggetto delle pretese o del titolo che fonda e unifica le diverse domande introdotte in causa.

Nell’escludere che le domande restitutorie e risarcitorie presentino carattere successorio, il giudice a quo ravvisa tale carattere soltanto nelle controversie attinenti alla legittima «allocazione» dei beni del de cuius, senza enunciare argomenti testuali e sistematici a sostegno dell’accezione restrittiva che mostra di recepire.

2.4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, sollevate in via di mero subordine, si incentrano sul presupposto che, alle domande restitutorie e risarcitorie, si affianchino domande successorie.

Il rimettente non individua tali domande alla luce della nozione circoscritta di controversie in materia di successione che ha ritenuto di far propria e non illustra il nesso che intercorre con le altre domande. Nell’ottica di una motivazione non implausibile sulla rilevanza, il rapporto che si instaura tra le diverse domande proposte si rivela di importanza saliente ai fini della determinazione della procedura di risoluzione alternativa applicabile.

L’ordinanza trascura di dar conto di quel meccanismo di raccordo tra la negoziazione assistita e la mediazione obbligatoria che il legislatore prevede all’art. 3, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 132 del 2014. Per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme entro il limite di valore dei cinquantamila euro, la condizione di procedibilità della negoziazione assistita non opera per quelle che – riguardando la materia delle «successioni ereditarie» – già siano assoggettate alla condizione di procedibilità della mediazione civile obbligatoria, in base all’art. 5, comma 1-bis, del decreto-legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell’articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali).

Su tale previsione il rimettente non si sofferma, anche solo per escluderne l’applicabilità al caso di specie e la valenza sistematica ai fini dell’individuazione di un appropriato meccanismo di coordinamento, ispirato alla considerazione necessariamente unitaria della vicenda sostanziale dedotta in giudizio e all’esigenza di salvaguardare la ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), senza vanificare, con inutili intralci, l’effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).

L’insufficiente e contraddittoria motivazione sulla rilevanza e sulle peculiarità della controversia si associa, dunque, a una incompleta ponderazione del complesso quadro normativo di riferimento.

Le questioni sollevate sono pertanto inammissibili.

2.5.– Con particolare riguardo alle censure formulate in via gradata, si deve inoltre rilevare che il rimettente indica come termine di raffronto la disciplina delineata dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2010, che dispone l'applicazione dei «procedimenti obbligatori di conciliazione e mediazione, comunque denominati», e delle «disposizioni concernenti i procedimenti di conciliazione relativi alle controversie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile» in luogo dei procedimenti di mediazione regolati dal d.lgs. n. 28 del 2010.

Nell'auspicare l'enunciazione di una regola di alternatività tra la negoziazione assistita e la mediazione civile obbligatoria, senza peraltro chiarirne i termini, il rimettente si avventura su un terreno – quello della conformazione degli istituti processuali – in cui l'apprezzamento discrezionale del legislatore risulta particolarmente ampio (sentenza n. 139 del 2019, punto 11. del Considerato in diritto). Alla luce della indeterminatezza del petitum, si coglie un'ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni sollevate in via subordinata.

3.– Dalle considerazioni svolte discende l'inammissibilità di tutte le questioni proposte dal Tribunale ordinario di Verona.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, come convertito nella legge n. 162 del 2014, sollevate in via subordinata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.