

## Procedimenti di cognizione e ADR

---

# ***No alla negoziazione assistita obbligatoria per le domande già assoggettate a mediazione obbligatoria***

di **Franco Stefanelli**

Corte Cost., Sent., ud. 9 ottobre 2019, 12 dicembre 2019, n. 266, Pres. Carosi – Est. Sciarra.

**[1] Procedimento civile – Negoziazione assistita obbligatoria – Requisiti di necessità ed urgenza del decreto legge – Termine – Procedimenti conciliativi – Motivazione inadeguata sulla rilevanza – Inammissibilità** (Cost., artt. 3, 24 e 77; art. 3 d.l. 12 settembre 2014, n. 132, conv. con modificazioni in l. 10 novembre 2014, n. 162; art. 23 d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28)

*[1] È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, d.l. n. 132/14, conv., con mod., in l. n. 162/2014, in riferimento agli artt. 3 e 77 Cost., in quanto l'ordinanza di rimessione non consente la verifica del rispetto del termine di preclusione sancito dall'art. 3, comma 1, terzo periodo, d.l. n. 132/2014, che condiziona la stessa necessità di fare applicazione della disposizione censurata e la conseguente rilevanza della questione sollevata, nonché per inadeguata motivazione sulla rilevanza, poiché non sono state sufficientemente esplicate le ragioni dell'esclusione del carattere successorio delle domande restitutorie e risarcitorie, a fronte dell'instaurazione di una controversia attinente alla legittima allocazione dei beni del de cuius.*

**[2] Procedimento civile – Negoziazione assistita obbligatoria – Mediazione Obbligatoria – Procedimenti conciliativi – Cumulo – Alternatività – Motivazione inadeguata sulla rilevanza – Inammissibilità** (Cost., artt. 3 e 24; art. 3 d.l. 12 settembre 2014, n. 132, conv. con modificazioni in l. 10 novembre 2014, n. 162; art. 23 d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28)

*[2] È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5 d.l. n. 132/14, conv., con mod., in l. n. 162/2014, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., per inadeguata motivazione sulla rilevanza e per incompleta ponderazione del quadro normativo di riferimento.*

## **CASO**

[1] Con ordinanza del 14 dicembre 2018, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Verona sollevava, in via principale, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.l. 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, in l. 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.

Il giudice *a quo* esponeva 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 proprietà con il fratello, incassandone per intero il ricavato.

Ad avviso del rimettente, la qualità di eredi non sarebbe valsa a conferire alle domande risarcitorie e restitutorie carattere successorio e non sarebbe stato necessario il previo esperimento della mediazione obbligatoria. Al caso di specie si sarebbe applicata, 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. 132/2014).

Il giudice *a quo* – dubitando della legittimità costituzionale della predetta norma 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 ad invitare l'altra parte, mediante il suo avvocato, a stipulare una convenzione di negoziazione assistita – assumeva che la previsione di tale condizione di procedibilità contrastasse con l'art. 77, secondo comma Cost., in quanto avrebbero difettato i «*requisiti di necessità ed urgenza*», che lo stesso preambolo del censurato decreto-legge avrebbe individuato 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 avrebbe potuto essere sanata dalla conversione in legge, sarebbe stata avvalorata dal fatto che l'entrata in vigore delle disposizioni che avevano introdotto la negoziazione assistita «*quale presupposto processuale di alcune tipologie di controversie*» era stata differita di novanta giorni – senza giustificazioni di sorta – rispetto alla pubblicazione dell'atto normativo nella Gazzetta Ufficiale. Per contro, avrebbero avuto immediata efficacia tutte le altre previsioni che regolavano lo svolgimento della procedura di negoziazione assistita, sia facoltativa sia obbligatoria.

Il differimento dell'efficacia di previsioni caratterizzate da una funzione *deflativa* che ne avrebbe imposto un'efficacia immediata, attribuita per contro alle norme sulla negoziazione assistita facoltativa, sarebbe stata in contrasto, inoltre, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Ove la questione sollevata in via principale fosse stata dichiarata inammissibile o non fondata, il rimettente prospettava, 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*

*negoziiazione 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, determinandosi «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».*

L'assetto così delineato si sarebbe posto in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 Cost., in quanto avrebbe sottoposto 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»: se in un caso, dunque, sarebbe previsto «un doppio, contemporaneo filtro alla giurisdizione», nell'altro caso, sarebbe previsto un rapporto di alternatività tra le due procedure.

La disposizione censurata sarebbe stata lesiva anche dell'art. 24 Cost., in quanto avrebbe determinato «una duplicazione di costi, sicuramente gravosa, vista la necessità di assistenza difensiva in entrambe le procedure» ed avrebbe costituito «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 lega la negoziazione assistita e la messa in mora dell'assicuratore della responsabilità civile automobilistica; cfr. sent. n. 28/2016 della Consulta), il quale avrebbe potuto giustificare la contemporanea attivazione, e perseguirebbero entrambe la medesima finalità conciliativa.

Il legislatore, nell'imporre un doppio e contemporaneo filtro alla giurisdizione, avrebbe gravato le parti di «costi significativi superflui» ed avrebbe reso 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.

Con atto depositato il 14 maggio 2019, interveniva in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che chiedeva di dichiarare inammissibili o manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Verona.

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

Nel merito, l'Avvocatura Generale dello Stato richiamava le enunciazioni di principio della sentenza n. 97 del 2019, che esaminava analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo stesso rimettente in merito alla diversa procedura della mediazione obbligatoria.

Non sarebbe stata fondata la censura di violazione dell'art. 77, secondo comma Cost.: le «*Relazioni di accompagnamento del testo*», infatti, avrebbero illustrato 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 avrebbe costituito presupposto indefettibile dell'immediata applicazione della disciplina introdotta con decreto-legge e, peraltro, nel caso di specie, il limitato differimento dell'efficacia si sarebbe spiegato con le esigenze di «*assestamento del sistema alle nuove disposizioni*»; inoltre – osservava l'Avvocatura dello Stato – non vi sarebbe stata 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 giustificerebbe in quest'ottica il differimento dell'applicazione delle relative disposizioni.

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

Nel merito, le questioni non sarebbero state 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 sarebbero differenziate nella struttura: solo nella mediazione, difatti, vi sarebbe un soggetto terzo e imparziale rispetto alle parti in conflitto.

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

## **SOLUZIONE**

[1] La Consulta ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, d.l. 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, in l. 10 novembre 2014, n. 162, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma Cost., dal Tribunale ordinario di Verona.

[2] La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5 d.l. 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, in l. 10 novembre 2014, n. 162, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Verona.

## QUESTIONI

[1] La Corte Costituzionale, in primo luogo, ha evidenziato come le censure del rimettente vertano sulla disciplina della negoziazione assistita, istituto, che è volto a favorire la composizione della lite, ed legato – come già affermato dalla Consulta – 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*» (sent. n. 77/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 92 comma 2 c.p.c.).

Il Giudice delle Leggi, nel decidere la questione, ha accolto l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura Generale dello Stato, per inadeguata motivazione sulla rilevanza, nei termini di seguito precisati.

Nel censurare la previsione della condizione di procedibilità della negoziazione assistita per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti € 50.000,00 (art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, d.l. n. 132/2014), il rimettente ha mosso dalla premessa che le domande restitutorie e risarcitorie proposte dalle parti attrici non avessero «*carattere successorio*», in quanto non avrebbero riguardato «*la legittimità della allocazione*» dell'asse ereditario.

La motivazione circa la rilevanza della questione, tuttavia, ad avviso della Corte, non superava il vaglio di ammissibilità (e ciò, in relazione a tutte le questioni proposte, anche in via subordinata).

L'art. 3, comma 1, terzo periodo, d.l. n. 132/2014 impone, infatti, di rilevare d'ufficio l'improcedibilità «*non oltre la prima udienza*». Il rimettente riferiva 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 graduata.

L'ordinanza di rimessione, tuttavia, non offriva 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.

La motivazione in ordine alla rilevanza si rivelava carente, però, 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 presentassero carattere successorio, il giudice *a quo* ravvisava tale carattere soltanto nelle controversie attinenti alla legittima «allocazione» dei beni del *de cuius*, senza alcuna enunciazione di argomenti testuali e sistematici a sostegno dell'accezione restrittiva che mostrava di recepire: in sostanza, è risultata insufficientemente motivata l'esclusione del carattere successorio delle domande restitutorie e risarcitorie avanzate.

[2] Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5 d.l. n. 132 del 2014, sollevate in via subordinata, si incentravano sul presupposto che, alle domande restitutorie e risarcitorie, si affiancassero domande successorie. Nel denunciare 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* prospettava 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*».

Il rimettente non individuava tali domande alla luce della nozione circoscritta di controversie in materia di successione, che aveva ritenuto di far propria e non illustrava il nesso che intercorreva con le altre domande. La Corte Costituzionale osservava che 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 di remissione, tuttavia, trascurava di dar conto di quel meccanismo di raccordo tra la negoziazione assistita e la mediazione obbligatoria che il legislatore ha previsto all'art. 3, comma 1, secondo periodo, d.l. n. 132/2014: «*[Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti deve, tramite il suo avvocato, invitare l'altra parte a stipulare una convenzione di negoziazione assistita.] Allo stesso modo deve procedere, fuori dei casi previsti dal periodo precedente e dall'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, chi intende proporre in giudizio una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro*». Per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme entro il limite di valore dei cinquantamila euro, pertanto, 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, d.lgs. n. 28/2010.

Su tale previsione, ha osservato la Consulta, il rimettente non si era punto soffermato, 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 associava, dunque, ad una incompleta ponderazione del complesso quadro normativo di riferimento, comportando l'inammissibilità della questione sollevata.

Inoltre, la Corte Costituzionale rilevava come il rimettente indicasse quale 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, auspicando l'enunciazione di una regola di alternatività tra la negoziazione assistita e la mediazione civile obbligatoria, senza peraltro chiarirne i termini, così avventurandosi nella tematica della conformazione degli istituti processuali, in cui l'apprezzamento discrezionale del legislatore risulta particolarmente ampio (cfr. sent. n. 139/2019 Corte Cost.). Ciò si è tradotto, in conclusione, in una ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni sollevate in via subordinata, alla luce della indeterminatezza del *petitum*.

