

Comunione – Condominio - Locazione

La sospensione delle procedure esecutive immobiliari non interferirà con il “blocco sfratti”: nihil novum sub sole

di **Saverio Luppino, Avvocato**



Seminario di specializzazione

LOCAZIONI COMMERCIALI E AFFITTI D'AZIENDA

Disponibile in versione web: partecipa comodamente dal Tuo studio!

[accedi al sito >](#)

[Corte Costituzionale, 22 giugno 2021 n.128](#)

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da covid - 19 - Proroga, inizialmente al 31 dicembre 2020 e, successivamente, al 30 giugno 2021, della sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente a oggetto l'abitazione principale del debitore, prevista dall'art. 54 - Ter del decreto - Legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, in legge n. 27 del 2020 - Inefficacia di ogni procedura per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 codice di procedura civile, avente a oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto - Legge n. 137 del 2020. - Questione di legittimità costituzionale: art. 54 ter del decreto - Legge 17/03/2020, n. 18, introdotto dall'allegato alla legge di conversione 24/04/2020, n. 27, come modificato dall'art. 4, c. 1°, del decreto - Legge 28/10/2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18/12/2020, n. 176, e come prorogato, nel termine d'efficacia, dall'art. 13, c. 14°, del decreto - Legge 31/12/2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26/02/2021, n. 21.

1. Il limitato perimetro applicativo dell'illegittimità costituzionale; le ordinanze di remissione e la difesa dell'avvocatura dello Stato.

La dottrina, le associazioni di categoria della proprietà edilizia, neofiti giuristi... hanno acclamato il contenuto della sentenza estendendone l'interpretazione e gli effetti dal perimetro applicativo dell'incostituzionalità dell'inefficacia di ogni procedura per il pignoramento immobiliare ex articolo 555 cpc, avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, **sino all'intera incostituzionalità dell'intero regime di “blocco degli sfratti” tout court** !

Ma non è così ...

Nelle ordinanze dei giudici remittenti [\[1\]](#), entrambi giudici dell'esecuzione immobiliare, si sollevano - specularmente - profili di illegittimità della norma in epigrafe, con la quale il legislatore avesse di fatto imposto "il blocco" (*rectius*:la proroga) **di ogni procedura esecutiva avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore**, inizialmente al 31.12.2020 e successivamente al 30.06.2021, in violazione degli articoli 3 e 24 Costituzione e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 1 del Protocollo addizionale CEDU.

In maniera "acuta" entrambi i giudici remittenti evidenziavano i limiti dell'iniziativa legislativa ed il vulnus costituzionale della norma impugnata, in quanto, a loro dire, la proroga andava direttamente ad incidere sul "diritto ad agire" ex articolo 24 C. comprimendone l'efficacia a fonte della circostanza che: *"il diritto del creditore di soddisfarsi in sede esecutiva è parte essenziale della tutela giurisdizionale e la sospensione non potrebbe essere giustificata dall'esigenza di tutelare altri beni di rango costituzionale, come il risparmio e la salute individuale e collettiva"*.

Segnatamente entrambi i giudici remittenti individuavano gli ulteriori limiti della norma impugnata, anche a fronte di tutela di altri interessi e beni di rango superiore, da una parte e specie con gli articoli 3 e 47 Cost. a fronte dell'irragionevole impatto che la proroga potesse avere su un sensibile aumento dei tassi di interesse sui mutui a causa dell'incertezza da parte dei creditori istituzionali (banche) al recupero delle somme erogate e dall'altra con il termine di ragionevole durata dei processi ex articolo 111 Cost..

Nella ricostruzione dei passaggi operati dal giudice di legittimità viene dato atto della difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha fatto rilevare da una parte **l'eccezionalità e temporaneità della misura** e dall'altra che essa era dettata non da una incondizionata tutela del patrimonio del debitore in periodo recessivo, bensì dall'esigenza di fronteggiare le contingenze pandemiche e garantire il diritto all'abitazione dell'esecutato, sotto il profilo della tutela di un bene di rango primario e del fatto che il debitore è la parte svantaggiata/debole del processo esecutivo.

Per estrema puntualità ed in ragione di quanto appresso si chiarirà, l'ordinanza del Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto censura l'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, successivamente prorogato nel termine di efficacia al 31 dicembre 2020, dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020 (come convertito nella legge n. 176 del 2020), e quindi fino al 30 giugno 2021, dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 (ancora in corso di conversione al momento della proposizione delle questioni e poi convertito nella legge n. 21 del 2021). L'ordinanza del Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Rovigo censura, a sua volta, gli artt. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020 e 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, laddove hanno prorogato l'efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

2. Il punto di vista della Corte Costituzionale: "il thema decidendum".

La corte ritenuta la oggettiva connessione delle questioni sollevate dai giudici remittenti le risolve in maniera unitaria con un approccio nuovo e differente rispetto al passato (leggasi: giustificazione degli interventi di proroga in ragione dell'eccezionalità, temporaneità, emergenza), - ci si consenta - con CORAGGIO (attuale Presidente della Corte Costituzionale) accogliendo le censure sollevate e dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

Infatti è la Corte stessa a rilevare la c.d. “norma indubbiata”, identificandola nel contenuto dell'articolo poi censurato che ha disposto l'estensione al 30.06.21 della prima proroga riguardante la sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore.

Ed è proprio qui che si coglie in tutta la sua portata non estensiva, ma restrittiva, il perimetro entro il quale il giudice delle leggi intende muoversi, per l'appunto “**circoscrivendo**” l'oggetto della censura di illegittimità alla sola disposizione indicata, letteralmente: “***L'esame delle questioni di legittimità costituzionale – pur in un contesto normativo più ampio (di cui si viene ora a dire) – deve quindi essere, in realtà, circoscritto alla predetta disposizione***”.

Chi scrive intende cogliere in questa chiara connotazione esegetica preliminare della Corte, il chiaro intento di sgomberare il campo ad una interpretazione estensiva e dilatata dell'illegittimità della proroga anche alle fattispecie differenti, quelle legate per l'appunto al c.d. “blocco sfratti” di cui alle procedure di esecuzione e rilascio degli immobili, in ordine alle quali – sempre a parere dell'autore – la corte avrà meno coraggio e non deciderà nulla e/o rigetterà le eccezioni – per i motivi che seguono - sino al termine del “blocco selettivo”, ossia al 31.12.2021, nonostante nello stesso periodo di cui alle ordinanze di rimessione^[2] in commento, siano state parimenti sollevate altre questioni di illegittimità anche in ordine alla materia delle locazioni^[3].

3. Il ragionamento della Corte ed il “diritto sociale all'abitazione”.

La Corte ripercorre le “tappe” del legislatore e richiama le motivazioni che lo hanno indotto ad operare “in deroga”, rispetto al regime ordinario in tempo di pandemia; in particolare l'articolo 83 del dl 18/20 - in applicazione delle misure emergenziali sulla disciplina degli istituti processuali, al fine di contenere gli “assembramenti” e tutelare la salute, misure emergenziali che, secondo il parere di alcuni autori, sono destinate a rimanere strutturali- ^[4] ha di fatto determinato un iniziale sostanziale arresto delle attività non urgenti delle procedure esecutive nel primo periodo di pandemia, cui è seguita una graduale ripresa nel rispetto delle misure di contenimento sanitarie.

In tale contesto l'art. 54 ter del dl 18/20, poi convertito in legge 27/20, stabiliva la

sospensione per sei mesi di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore; poi la medesima disposizione per effetto del protrarsi della situazione sanitaria emergenziale è stata successivamente prorogata dapprima fino al 31 dicembre 2020, ad opera dell'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, e quindi fino al 30 giugno 2021, dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, **quest'ultimo oggetto di esame nel giudizio di legittimità costituzionale**.

Nella motivazione della sentenza la corte accenna, "ai fini di una più completa ricostruzione del quadro normativo di riferimento", al fatto che altre disposizioni emergenziali di proroga hanno riguardato le procedure esecutive di rilascio di beni immobili, sempre nella medesima prospettiva di tutela dell'oggetto^[5].

La Corte riconosce quindi la fondatezza delle questioni sollevate con riferimento agli articoli 3 e 24 Cost. seppur ravvede la possibilità che il legislatore, in presenza di diritti meritevoli, per esigenze temporanee e transitorie e soprattutto entro i limiti di un ragionevole bilanciamento degli interessi, possa limitare la tutela giurisdizionale del creditore anche in sede esecutiva.

La Corte quindi, si sofferma e rimarca che la tutela esecutiva è componente essenziale del diritto di "accesso al giudice" quale espressione dell'articolo 24 Cost., in quanto consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in assenza di adempimento spontaneo del debitore, ^[6] espressione del "principio di effettività della tutela giurisdizionale" connotato rilevante di qualsiasi modello processuale di riferimento.^[7]

Calando il proprio ragionamento al caso concreto prospettato dai giudici remittenti, la corte afferma come il diritto all'abitazione debba ritenersi incluso nella categoria dei diritti "inviolabili" ed il suo oggetto, "l'abitazione", costituisca un bene di primaria importanza,^[8] con il che si interroga se con la norma impugnata, il legislatore si sia o meno attenuto ai limiti di "ragionevolezza e proporzionalità", necessari per la limitazione della tutela esecutiva del creditore.

In maniera uniforme ad altre pronunce del passato, la Corte non condanna il legislatore all'utilizzo di "rimedi estremi" (la proroga) di fronte a "mali estremi" (la pandemia), bensì rileva come l'abuso- con ciò riferendosi alla dilatazione temporale del secondo periodo di proroga, quello sino al 30.06.21 – di tali rimedi, **costituisca un'irragionevole violazione del diritto del creditore a conseguire la tutela esecutiva**.

Dopodiché il giudice delle leggi, quasi a dare i l'adempimento ai suoi futuri pronunciamenti in materia, evidenzia come vi sia stato un lento evolversi di adattamento delle misure emergenziali all'evoluzione della pandemia, che ha investito la "disciplina processuale affinata progressivamente", con ciò richiamando espressamente sia quella generale della giustizia civile comprensiva delle procedure esecutive, sia quella molto specifica del rilascio coattivo degli immobili, senza però trovare pari eco nella sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale che, a ben vedere della Corte, **è rimasta immutata nei suoi**

presupposti anche con la seconda proorga oggetto di censura.

In estrema sintesi e riportando la motivazione della Corte: *“È mancato cioè un aggiustamento dell’iniziale bilanciamento sia quanto alla possibile selezione degli atti della procedura esecutiva da sospendere, sia soprattutto quanto alla perimetrazione dei beneficiari del blocco, con il che anche se inizialmente la misura poteva sembrare ragionevole, nel prosieguo non essendosi adattata - come le alter citate - ha manifestato profili di irragionevolezza e sproporzione in quanto rivolta a protezione indistinta di tutti i debitori esecutati”.*

Secondo le valutazioni della corte il legislatore avrebbe difettato, in quanto a protezione di un indistinto interesse di tutti i debitori esecutati avrebbe imposto un eccessivo sacrificio in capo ai creditori procedenti in executivis, senza alcun criterio giustificativo dell’ulteriore protrarsi della paralisi della tutela esecutiva: *“Il legislatore, cioè, ha prorogato una misura generalizzata e di extrema ratio, quale quella della sospensione delle predette espropriazioni immobiliari, mentre avrebbe dovuto specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell’esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco”.*

Nell’epilogo del ragionamento conclusivo la Corte sembra offrire al legislatore un “salvacondotto”, su eventuali misure da adottare in ragione delle contingenze pandemiche, quasi a giustificare che ciò sia possibile, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità più volte evocati.

Ma ciò che appare chiaro a chi scrive è che la Corte abbia volutamente circoscritto il perimetro della propria decisione alla questione di irragionevolezza del criterio adoperato dal legislatore nel non avere adeguato la proroga di cui in commento, in maniera “selettiva”; proprio da ciò, a ben pensare, discende come, viceversa, nelle misure relative all’esecuzione per rilascio d’immobile, di recente conio,^[9] in cui la proroga delle esecuzioni è **stata graduata selettivamente**, attraverso la scelta di sospendere sino al 30.09.21, i provvedimenti di rilascio adottati dal 28.02.2020 al 30.09.2020; e fino al 31.12.2021 i provvedimenti di rilascio adottati dal 1.10.2020 al 30.06.2021, con ripresa al 30.06.21 di tutti gli altri, il legislatore abbia già predisposto un valido baluardo alle eccezioni di illegittimità costituzionali sollevate e di cui in epigrafe e di tanto la Corte ne terrà conto; proprio per questo, a parere di chi scrive: nihil novum sub sole !

^[1] Ordinanza 13.1.21 n.40 Giudice dell’esecuzione immobiliare Tribunale Barcellona Pozzi di Gotto; ordinanza 18.1.21 n.51 giudice dell’esecuzioni immobiliari Tribunale di Rovigo

^[2] Ordinanza Tribunale di Trieste 24.4.21 e Piacenza.

^[3] Articolo 13 DL183/20 conv in legge 26.2.21 n.21

^[4] Nel settore civile, la possibilità di svolgere l’udienza “cartolare” e quella telematica

[5] L'art. 103, comma 6, dello stesso d.l. n. 18 del 2020, come convertito, aveva originariamente previsto che l'«esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 1° settembre 2020». Con l'art. 17-bis del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, rubricato «Proroga della sospensione dell'esecuzione degli sfratti di immobili ad uso abitativo e non abitativo», è stato previsto che, «[a]l comma 6 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: "1° settembre 2020" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2020"». Tuttavia la norma sulla sospensione di cui all'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, è stata nuovamente modificata dall'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, secondo cui la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, prevista dall'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, è prorogata sino al 30 giugno 2021, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze nonché a quelli conseguenti all'adozione, ai sensi dell'art. 586, secondo comma, cod. proc. civ., del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari.

[6] Ci si consenta il richiamo ad un'opera dell'autore, Luppino, " Locazioni Immobiliari, redazione e impugnazione del contratto", Maggioli, 2^ edizione , 2019.

[7] Corte cost. 225 del 2018 e 304 del 2011.

[8] Corte cost. 79/20 e 166/2018.

[9] Decreto sostegni bis 73/21



Seminario di specializzazione

LOCAZIONI COMMERCIALI E AFFITTI D'AZIENDA

 **Disponibile in versione web: partecipa comodamente dal Tuo studio!**

accedi al sito >