

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2022

Data: 3 maggio 2022

Proporzionalità e ragionevolezza nella proroga del “blocco degli sfratti”. Brevi note alla sentenza n. 213 del 2021 della Corte costituzionale*

di **Francesco Valerio della Croce** – Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale presso la Sapienza Università di Roma; avvocato del Libero Foro di Roma

ABSTRACT: The article analyzes a recent sentence of the Constitutional Court n. 213/2021, regarding the blocking of executive procedures. In particular, compliance with the criteria of reasonableness and proportionality in the rules adopted by the legislator to counter the social effects of the COVID-19 pandemic are analyzed.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legislazione emergenziale in materia di blocco delle esecuzioni forzate. – 3. Ragionevolezza e proporzionalità: problemi di legittimità costituzionale nella proroga del blocco. – 4. La sentenza n. 213 del 2021 della Corte costituzionale. – 5. Principi costituzionali e interessi sociali alla ricerca di un equilibrio. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'inedito contesto emergenziale, determinato dalla pandemia da COVID-19, ha posto, con oramai diffusa e pacifica consapevolezza, il legislatore ed i pubblici poteri dinanzi alla necessità impellente di approntare scelte e interventi intrinsecamente contraddistinti da caratteristiche

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

d'urgenza e immediatezza. Tali persino da incidere sulla gerarchia assiologica stratificatasi nel tempo: tanto in quel comune sentire inteso come «*giudizio senz'alcuna riflessione*»¹, quanto nel *télos* delle politiche pubbliche fondamentali, in aderenza a ciò che è stata definita «*l'indeffettibile compresenza*»² delle attività economiche pubbliche e private assieme alla funzione di indirizzo e coordinamento a fini sociali riservata alle medesime. In un quadro siffatto, segnato dall' «*irruzione del catastrofico*»³, la dialettica e l'equilibrio nella tutela delle ragioni e dei centri d'interesse di cui si compone la società vivono un processo intenso di nuova articolazione e configurazione.

Esempio eloquente della dinamica in esordio menzionata è, sicuramente, rappresentato dalla legislazione d'emergenza introdotta per regolamentare il blocco delle procedure esecutive coattive, relativamente ai rapporti di locazione esistenti. I problemi di bilanciamento sottesi all'adozione del «congelamento» delle procedure in questione si sono rivelati molteplici, lambendo direttamente la necessità della tutela dei diritti sociali, accanto al diritto di godimento e di disposizione della proprietà, passando per la salvaguardia del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

2. La legislazione emergenziale in materia di blocco delle esecuzioni forzate

La disciplina relativa alle esecuzioni forzate, in vero, si palesa come parte di un più generale quadro normativo di riferimento per ciò che concerne l'attività giudiziaria, nel segno di una «*pressoché totale paralisi della giustizia nei suoi vari settori*», come sottolineato dalla Corte costituzionale nella ricostruzione in diritto operata nella sentenza 19 ottobre 2021 n. 213, relativa alla legittimità della proroga del cd. «blocco degli sfratti».

L'elemento di contesto, rappresentato dall'andamento della crisi sanitaria e dal dispiegarsi degli effetti sociali della pandemia, involge costantemente i canoni di giudizio della Corte e appare

¹ G. VICO, *La scienza nuova*, Libro Primo, II Degli elementi, BUR Classici, Milano, 2021, p. 167.

² M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1 del 2021, p. 17. In generale, sul tema dei rapporti tra attività economiche e fini sociali, si veda F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022.

³ A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli Editore, Torino, 2021, pp. 18 ss. Nella pagina del volume citato, l'autore indaga possibili cesure, continuità e prospettive, per opera della «catastrofe» pandemica, del nesso *normalità/normatività*, che contraddistingue la vita economica e sociale in Occidente secondo i canoni dell'uomo neoliberale.

quanto mai essenziale per comprendere la *ratio* sottesa ai diversi pronunciamenti adottati dalla Consulta. Si tratta, nel complesso, di un cammino giurisprudenziale scandito dal passaggio dalla negazione ontologica dell'esistenza di un diritto all'abitare⁴, al successivo espresso riconoscimento di quest'ultimo ed alla sua qualificazione come diritto sociale fondamentale e condizionato⁵. Sulla falsa riga di quanto in ultimo ricordato, anche prima dell'esplosione delle conseguenze sociali della pandemia il legislatore e la giurisprudenza si sono orientati nel senso della tutela del soggetto debole del rapporto sinallagmatico tra locatario e locatore⁶.

Per ciò che invece attiene alle misure adottate in contrasto agli effetti della fase acuta di emergenza sanitaria è opportuno ricordare – come, d'altronde, già fatto dallo stesso Giudice delle leggi nella sentenza 22 giugno 2021 n. 128 – le disposizioni contenute all'art. 83, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020: in sintesi, le norme richiamate, in virtù dei generali limiti introdotti alla libertà di circolazione⁷, hanno disposto il rinvio generalizzato delle udienze (inizialmente fissato conclusivamente dal marzo al 15 aprile 2020, poi spostato all'11 maggio 2020, ex art. 36, comma 1 del d.l. n. 23 del 2020) e, del pari, relativamente al decorso dei termini per il compimento di ogni atto in procedimenti civili e penali.

In seguito, al mutare dello stato delle cose derivante dall'impatto dell'emergenza epidemiologica, hanno concretamente ripreso a svolgersi diverse delle attività precedentemente impossibili, grazie all'ausilio delle modalità cartolare e telematica. Nel quadro iniziale d'interventi

⁴ È quanto, in particolare, sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 252 del 1983.

⁵ Si veda in proposito quanto sancito dalla Consulta nella sentenza n. 252 del 1989, in cui il Giudice delle leggi ha affermato che «*come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali*».

Per ulteriore approfondimento sull'approdo della giurisprudenza costituzionale richiamata si veda G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, n. 4 del 2018; ID., *Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale*, in P. Bilancia, (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 261 ss.

⁶ In proposito, si veda E. PONZO, *Una garanzia rafforzata del diritto all'abitazione in periodo di emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1 del 2021.

⁷ Nella letteratura, divenuta presto copiosa, sull'argomento si vedano, ex multis, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2020; M. LUCIANI, *Avviso ai naviganti del Mar pandemico*, in *Questione Giustizia on line*, 8 ottobre 2020; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, Editoriale Scientifica, Roma, n. 1 del 2020; A. CANTARO, *Pandemia e scienza giuridica. In divergente accordo*, in *Diritto e società*, n. 2 del 2020, pp. 225 ss.; F. LOSURDO, *Pandemia, bilanciamento tra diritti e paradigmi dell'emergenza*, in *Politics*, Edizioni Labrys, Benevento, 2021; G. ZAGREBELSKY, *Giusti i divieti se tutelano il diritto alla vita. Non vedo prove di dittatura*, in *La Repubblica*, 21 marzo 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6 del 2020.

«non è stata introdotta una disciplina specifica per le procedure esecutive» (Corte Cost., sentenza n. 128 del 2021): la sospensione, per queste ultime, è sopraggiunta conseguentemente all'impianto normativo sopra descritto.

In seguito, alla ripresa delle attività giudiziarie anche in materia di procedure esecutive, coincidente con la fine della cd. *seconda fase* dell'emergenza (databile al 30 giugno 2020), ha dispiegato pienamente i suoi effetti l'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, il quale ha sospeso, per la durata di sei mesi (con termine al 30 ottobre 2020), le procedure esecutive per il pignoramento immobiliare aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore. Il termine di cui sopra è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2020, ex art. 4 del d.l. n. 137 del 2020, e poi, ancora, al 30 giugno 2021, ex art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 (norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 128 del 2021).

A questo punto è bene rimarcare la contemporanea ed effettiva vigenza di un'ulteriore norma, rappresentata dall'art. 103, comma 6, del medesimo d.l. n. 18 del 2020, concernente la sospensione «[dell'] *esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo*» dapprima fino al 30 giugno 2020, poi, in sede di conversione, fino al 1° settembre 2020; termine, poi, ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2020 ed, in seguito, ancora oggetto di differimento in relazione ai soli casi di morosità e di provvedimenti di rilascio ex art. 586 cpc per immobili pignorati ed abitati dal debitore e dalla sua famiglia, sulla base di una scansione temporale fortemente legata ad una “periodizzazione” dei singoli provvedimenti di rilascio in questione.

Tra le norme sinteticamente richiamate esiste, pertanto, un rapporto di specificità: infatti, la proroga degli effetti dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020 ha garantito un «*plus di protezione al debitore esecutato*» (Corte Cost., sentenza n. 128 del 2021). Ciò è stato possibile in quanto la sospensione ha inciso su tutti gli atti della procedura d'esecuzione, nelle controversie aventi per oggetto la propria abitazione principale, e per gli effetti prorogati ex art. 103, comma 6, del medesimo decreto-legge⁸.

⁸ Sulle ricadute in termini di legittimità costituzionale della concomitanza delle norme in questione, si veda R. BIFULCO, *Eccesso di tutela? Perché la sospensione delle procedure immobiliari limita alcuni diritti fondamentali*, in *open.luiss.it*, 8 maggio 2021.

3. Ragionevolezza e proporzionalità: problemi di legittimità costituzionale nella proroga del blocco

Molto presto, la cornice legislativa sopra descritta ha ingenerato diversi conflitti tra interessi e beni differenti, costituzionalmente tutelati⁹.

In vero, la Corte costituzionale ha avuto modo di risolverli secondo canoni ermeneutici consolidati e con uno sforzo di adeguamento alla luce del contesto emergenziale; in una prima sede, lo ha fatto con la già più volte citata sentenza n. 128 del 2021.

In essa, la Corte ha statuito in merito alle censure sull'illegittimità costituzionale del blocco delle esecuzioni, individuata dalla Consulta nell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 – che ha disposto l'ulteriore proroga al 30 giugno 2021 della sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore - mosse dai giudici dell'esecuzione immobiliare presso i Tribunali di Barcellona Pozzo di Gotto e di Rovigo.

Tra le *quaestiones* affrontate in termini di diritto dalla Consulta nella pronuncia in parola, è possibile enucleare alcuni punti fondamentali, che ritorneranno anche nella successiva giurisprudenza in materia di blocco delle esecuzioni immobiliari.

In primo luogo, la Corte ha ricordato che il diritto di procedere *in executivis* è parte integrante del più generale diritto costituzionalmente sancito alla tutela della giurisdizione, in quanto lo stesso «consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore». Si tratta di una tesi pacifica e ampiamente corroborata dalla dottrina maggioritaria¹⁰.

La pronuncia in esame ha vincolato la sospensione della fase esecutiva della giurisdizione all'esistenza dell'eccezionalità della “realtà effettuale”. V'è, quindi, bilanciamento effettivo allorché la sospensione dell'esecuzione - intendendo quest'ultima come situazione giuridica

⁹ Per un'opinione critica sulla sospensione delle procedure esecutive prorogate nel corso dei mesi, in particolare riguardo agli effetti dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, si consideri G. FANTICINI, S. LEUZZI, R. ROSSI, S. SAIJA, *Alla ricerca di un significato per la “sospensione delle procedure esecutive nella prima casa”*, in *inexecutivis.it*, 13 novembre 2020.

Tra le argomentazioni ad usbergo della tesi della lesione del diritto di proprietà generato dalla normativa emergenziale si veda, a titolo d'esempio, G. SPAZIANI TESTA, *Due lesioni al diritto di proprietà*, in *Confedilizia notizie*, luglio 2020.

¹⁰ Si veda, a titolo d'esempio, R. MARTINO, M. ABBAMONTE, *Il principio della ragionevole durata del processo, la pandemia da Covid-19 e l'emergenza al quadrato della giustizia civile*, in *Il processo*, 2020, 719 ss.

strumentale volta «a conseguire “tutto quello e proprio quello” che si ha diritto a conseguire»¹¹ - non si traduca, ad avviso della Corte costituzionale, in «un’ingiustificabile compressione del diritto di agire».

La Consulta ha, inoltre, affrontato lo spigoloso problema dell’effettivo bilanciamento tra il diritto all’abitazione e gli interessi proprietari dei creditori; quasi ad evocare quei bisogni, intesi weilianamente, come «coppie di contrari» che «devono combinarsi in un equilibrio»¹².

La pandemia da COVID-19, è stato sostenuto, ha essa stessa posto interrogativi strutturali sulla ricerca di tale equilibrio tra «normale stato di salute e normale svolgimento della vita economica e sociale», tra «sfera della riproduzione e quella della produzione»¹³.

Il diritto all’abitare, come in modo lungimirante rilevato da una dottrina risalente nell’indagine *ab imis fundamentis*, interseca «un complesso sistema di garanzia costituzionali» che innerva il concetto stesso di democrazia sostanziale¹⁴. Tali considerazioni sono state più recentemente ribadite con esplicito riferimento alla capacità di tale diritto di involgere, pure partendo dal dettato dell’art. 47, comma 2, Cost.¹⁵, un vasto numero di norme costituzionali: si pensi agli artt. 2, 3, 4, 14, 31, 32, 35, 36, 38 Cost.¹⁶.

Nella sentenza n. 128 del 2021 è stata ricordata la piena qualificazione del diritto all’abitazione come diritto sociale, già esplicitata in precedenti e innovative pronunce della Corte¹⁷, in quanto

¹¹ G. N. NARDO, *L’esecuzione forzata*, in *judicium.it*, 15 Marzo 2018.

¹² S. WEIL, *La prima radice. Sappiamo riconoscere il bene?*, Edizioni di Comunità, Roma/Ivrea, 2017, p. 19.

¹³ A. CANTARO, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴ T. MARTINES, *Il “diritto alla casa”*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Gius. Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 392.

¹⁵ Si sottolinea come la norma costituzionale in questione si atteggi a fondamento costituzionale indiretto per la salvaguardia del diritto all’abitare, essendo la norma in evidenza dedicata alla tutela del risparmio popolare per l’acquisto della casa. In particolare, come evidenziato in F. MERUSI, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, Bologna, 1980, pp. 184 – 185, la norma in questione esprime «un particolare favor, per la trasformazione del risparmio popolare nella titolarità di alcuni particolari beni (l’abitazione, la proprietà diretta coltivatrice e il diretto o indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese)».

¹⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene editore, Napoli, 2017, pp. 12 ss.

¹⁷ Si pensi che, ancora fino agli inizi degli anni Ottanta, veniva affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 15 luglio 1983, n. 252, quanto dappresso: «indubbiamente l’abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell’individuo, un bene primario (...). Ma, ciò precisato, deve la Corte rilevare come non possa convenirsi con l’ordinanza di remissione nel considerare l’abitazione come l’indispensabile presupposto dei diritti inviolabili previsti dalla l. a parte dell’art. 2 della Costituzione, trattandosi di una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo. Se, invero, i diritti inviolabili sono, per giurisprudenza costante, quei diritti che formano il patrimonio irretrattabile della personalità umana, non è logicamente possibile ammettere altre figure giuridiche, le quali sarebbero dirette a funzionare da “presupposti” e dovrebbero avere un’imprecisata, maggiore tutela».

«attinente alla dignità e alla vita di ogni persona» e caratterizzato da «godimento tendenzialmente duraturo» (Corte Cost. n. 106 del 2018). Questa portata del diritto all'abitare è ribadita, pur non essendo esplicitamente citato nel catalogo dei diritti fondamentali. Esso risulta, al pari di tutti gli altri diritti sociali, pienamente radicato nel «piano dei principi fondamentali della Costituzione italiana»¹⁸. Di tale diritto emerge *prima facie* quella «dimensione sociale oggettiva» che innerva la relazione tra democrazia e potere economico nel dettato costituzionale¹⁹.

Il Giudice delle leggi, in ragione della qualificazione giuridica dell'abitare e della devoluzione, secondo Costituzione, ai poteri pubblici dei compiti necessari per garantirne la tutela nel solco del principio generale di eguaglianza²⁰, ha pacificamente riconosciuto la possibilità del sacrificio temporaneo degli interessi dei creditori, in favore dei debitori.

La *ratio* di questo riconoscimento è da attribuire alla maggiore esposizione delle parti debentrici alle conseguenze del contesto pandemico, quale necessario corollario del generale dovere di solidarietà sociale (ed, a ben vedere, della stessa concezione dei diritti sociali come «*diritti del contesto*»²¹; del carattere «*in movimento*» del diritto all'abitare²², non ipostatizzabile; della peculiare e ineludibile multidisciplinarietà della definizione del diritto all'abitare, lontana da ogni «*formalistica astrazione*»²³).

In tale dovere, discendente direttamente dalle norme costituzionali, sembrerebbe trovare linfa e ragioni una concezione delle proprietà come istituti necessariamente regolati «*secondo la logica economico-sociale che caratterizza i diversi beni appropriabili*»²⁴.

Contestualmente al riconoscimento di tale rapporto asimmetrico, tuttavia, la Consulta ha rilevato l'assenza di un «*aggiustamento*» del bilanciamento scaturito nel contesto della «prima» fase

In realtà, già nella sentenza 25 febbraio 1988, n. 217, della Consulta si potrà cogliere un significativo salto di qualità, rappresentato dalla constatazione per la quale: «*il "diritto all'abitazione" rientra, infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*». Si pone, di tal guisa, il diritto all'abitazione tra gli interessi primaria e necessari per invertere la forma di Stato retta dal sistema costituzionale.

¹⁸ M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Utet, Torino, 2013, p. 44.

¹⁹ M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2018, pp. 271 ss.

²⁰ F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3/4 del 2010, p. 235.

²¹ M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., p. 39.

²² E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., pp. 212 ss.

²³ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, n. 3 del 2016, p. 351.

²⁴ C. SALVI, *L'invenzione della proprietà. La destinazione universale dei beni e i suoi nemici*, Marsilio Editori, Venezia, 2021, p. 200.

pandemica. In tal modo, è stato sottolineato, a fondamento della mera proroga del blocco delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore «*non sono stati individuati presupposti soggettivi e oggettivi della misura*»²⁵.

L'omessa diversificazione dei destinatari della norma, in definitiva, ha creato, secondo la Consulta, un'indistinzione tale da generare irragionevolezza e sproporzione nel bilanciamento definito dal legislatore, specialmente a discapito dei creditori proprietari. Tale evidenziazione viene suffragata da una serie di interventi normativi, pur nel quadro del permanere nella condizione dello stato d'emergenza. Le norme contenute all'art. 23 del d.l. n. 137 del 2020, relative alle udienze a porte chiuse e alla camera di consiglio telematica²⁶, assieme a quanto disposto con le modificazioni e la proroga della sospensione ex art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020 (mercé la "periodizzazione" di cui si è già fatto cenno e di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo seguente) relative ai provvedimenti di rilascio per morosità, hanno esemplato i moniti su di un diverso bilanciamento necessario.

In definitiva, la Corte costituzionale ha, per queste ragioni, dichiarato l'illegittimità della proroga ex art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, per violazione degli artt. 3, comma 1, e 24, commi 1 e 2, Cost., con un primo epinicio da parte dei portatori d'interessi proprietari²⁷.

4. La sentenza n. 213 del 2021 della Corte costituzionale

Nel giro di breve tempo, alla Corte costituzionale è toccato tornare sull'argomento oggetto di questo scritto.

Lo ha fatto, nello specifico, a seguito dell'ordinanza pronunciata il 24 aprile 2021, n. 107, del Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice dell'esecuzione, e dell'ordinanza depositata il

²⁵ G. MARCHETTI, *Il bilanciamento tra il diritto all'abitazione del locatario e il diritto di proprietà del locatore in tempo di emergenza sanitaria. Alcune riflessioni sulla sentenza n. 128/2021 della Corte costituzionale*, in Osservatorio Costituzionale, n. 1 del 2022, pp. 11-12.

²⁶ Per una sintesi dei provvedimenti adottati a seguito dell'impatto delle conseguenze della pandemia sui procedimenti giurisdizionali si veda R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *ConsultaOnLine*, n. III del 2020, pp. 528 ss.

²⁷ Si veda in merito M. CAPOZZA, *Il blocco delle esecuzioni immobiliari e gli effetti della sentenza 128/2021 della Corte Costituzionale*, in *salvisjuribus.it*, 5 Luglio 2021.

3 giugno 2021, recante n. 125 nel registro ordinanze 2021, del Tribunale ordinario di Savona, anch'esso nella medesima funzione, che hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale.

Nello specifico, il Tribunale di Trieste ha indubiato la legittimità, degli artt. 103, comma 6, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, con cui è stata disposta la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili sino alla data del 1° settembre 2020; dell'art. 17-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, con cui è stata disposta la proroga della suddetta sospensione sino alla data del 31 dicembre 2020; nonché dell'art. 13, comma 13, 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, che ha prorogato la sospensione sino alla data del 30 giugno 2021.

Le censure evidenziate dal Tribunale di Trieste, preliminarmente, hanno preso le mosse da un asserito e non manifestamente infondato contrasto tra l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020 e l'art. 77 Cost., in virtù di un difetto nel presupposto di necessità ed urgenze per le situazioni di morosità sorte in tempo antecedente alla diffusione della pandemia.

In secondo luogo, la norma positiva si sarebbe posta in contrasto con l'art. 3 Cost. per intrinseca contraddittorietà, privando il giudice dell'esecuzione di margine alcuno di valutazione, in ordine alla sussistenza di un nesso causale tra morosità ed effetti sociali della pandemia. Le norme in oggetto, secondo il Tribunale di Trieste, giungerebbero persino a configurare una fattispecie di "esproprio sostanziale" e senza indennizzo, in violazione degli artt. 42 e 47 Cost.²⁸.

²⁸ La censura *de qua* consente di menzionare un caso recente, rappresentato dal referendum propositivo svoltosi a Berlino il 26 settembre 2021, in cui la netta maggioranza (56,4%) si è espressa in favore dell'espropriazione o risocializzazione (*Vergesellschaftung*), ex art. 15 del Grundgesetz, degli immobili in proprietà di società detentrici di oltre 3.000 immobili non utilizzati, con un indennizzo lievemente inferiore al valore di mercato degli stessi, assieme alla parallela istituzione di un ente pubblico volto alla acquisizione e cogestione degli immobili in questione, con esplicito divieto di future alienazioni a privati.

Sulla portata e significato dell'*ubi consistam* giuridico della consultazione citata, in particolare sul contrasto tra socializzazione come forma particolare dell'istituto generale dell'espropriazione e socializzazione intesa come

In ultimo, il giudice remittente ha ravvisato la possibile violazione dell'art. 24 Cost. in relazione al pregiudizio dell'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU – per mezzo dell'art. 117, comma 1 - per contrarietà al principio della ragionevole durata del processo.

Per ciò che concerne il Tribunale di Savona, con ordinanza del 3 giugno 2021, l'autorità in questione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito; 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come convertito.

Il giudice *a quo* ha ravvisato la non manifesta infondatezza del ricorso in virtù della violazione dell'art. 3 Cost., inverata dalla sospensione generalizzata dei provvedimenti di sfratto per morosità, a suo dire, prive di correlazione con gli effetti sociali della pandemia.

Le norme in oggetto sono state altresì indubbiamente in ordine ad un'asserita violazione degli artt. 41, 42 e 117, comma 1, Cost. e dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, giustificata dall'assenza di alcuna misura di compensazione a vantaggio del locatore, dalla privazione della disponibilità dell'immobile ed in relazione ad un'altrettanto asserita impossibilità di recuperare, a posteriori, i canoni dovuti.

In ultimo, il giudice dell'esecuzione di Savona ha evidenziato una possibile violazione degli artt. 11, 24, 111 e 117, primo comma, Cost. e degli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE per un pregiudizio determinato in relazione al diritto all'accesso al giudice ed alla tutela giurisdizionale unitaria tra fase di cognizione ed esecuzione.

Nel ripercorrere anche in questa sede i punti essenziali della disciplina d'emergenza, impattante sui vari settori della giustizia, la Consulta non ha mancato di evidenziare, quasi *in medias res*, il parallelismo tra quanto accaduto con il regime di proroga dell'efficacia dell'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020, disposta *ex art.* 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 (oggetto della pronuncia di illegittimità poco sopra esaminata), e quanto accaduto con la proroga della sospensione del provvedimento di rilascio per morosità, con le modificazioni introdotte dall'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021. In quest'ultimo caso, la norma in esame, oltre a limitare la sua portata nei confronti degli sfratti esclusivamente per ragioni di morosità, ha stabilito: «*la sospensione dell'esecuzione dei*

fattispecie distinta di trasformazione degli assetti proprietari, si veda C. PREVETE, *Il referendum di Berlino e la nazionalizzazione degli immobili per fini sociali*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6 del 2021, pp. 323-343.

provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, prevista dall'articolo 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'articolo 586, secondo comma, del codice di procedura civile, del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari, è prorogata: a) fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020; b) fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021».

Così, si può ravvisare quell'adeguamento del «dettato normativo statico alle peculiarità del fatto»²⁹ che è connaturato al bilanciamento in questione.

La Corte costituzionale, nella sentenza 19 ottobre 2021, n. 213, ha in primo luogo dichiarato non ammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità dell'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, e dell'art. 17-bis del d.l. n. 34 del 2021, come convertiti, poiché i titoli esecutivi dei giudizi in questione sono stati formati nel mese di gennaio 2021: per tale ragione, questi ultimi non sono stati interessati dalle proroghe relative al 2020. È, così, da ritenersi escluso l'indefettibile «nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte Cost. sentenza n. 77 del 1983).

Non rilevano, inoltre, le diverse fasi temporali in cui le ordinanze di rimessione sono state pronunciate, costituendo, in particolare, la proroga degli effetti del blocco al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio emessi tra il 1° ottobre 2020 e il 30 giugno 2021, nei riguardi dell'ordinanza del Tribunale di Trieste, *ius superveniens* che non ha, tuttavia, reso «rilevanti fatti che in base alla norma precedentemente in vigore non lo erano»³⁰. Tantomeno, quindi, ha reso necessaria la restituzione degli atti al giudice da parte della Consulta.

A conclusioni nel segno della inammissibilità giunge, ancora, la Corte in relazione alla violazione dell'art. 47 CDFUE, in ragione della carenza nell'individuazione della disciplina di diritto europeo violata, tale da inficiare le stesse prerogative del giudice comune, che sono volte «a

²⁹ G. PERLINGIERI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'interpretazione recente della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto civile*, n. 3 del 2018, p. 718.

³⁰ A. MENGALI, *Brevi riflessioni in tema di rimessioni in termini in caso di pronuncia della Corte Costituzionale o ius superveniens che dia rilevanza nei giudizi in corso a fatti altrimenti irrilevanti - Il caso di Corte Cost. n. 194.2018*, in *judicium.it*, 24 Giugno 2019.

risolvere un contrasto tra norma interna e norma dell'Unione in una materia riservata alla competenza dell'Unione»³¹.

Del pari, la Corte ha ritenuto inammissibili, per mancanza palese di motivazione, le censure del Tribunale di Savona, sull'asserita violazione degli artt. 11 e 41 Cost.

Per ciò che attiene alle censure relative alla carenza dei requisiti di necessità ed urgenza, presupposti indefettibili per i decreti *ex art. 77 Cost.*, la Corte ha rimarcato un orientamento consolidato: nelle argomentazioni del Giudice delle leggi, l'unità teleologica nei decreti-legge, caratterizzata da disposizioni *«accomunate da un'identità di scopo»³²* e intesa dalla Corte nella sentenza in oggetto, testualmente, come *«osservanza della ratio dominante che li ispira»*, è paradigma essenziale per l'osservanza di quanto prescritto dall'art. 77 Cost. In questo caso, l'omogeneità nei fini della norma censurata è ricondotta alla necessità di non *«interrompere ogni nesso tra la situazione di urgenza e necessità e una singola disposizione del decreto-legge»*, grazie alla proroga dei termini legislativi prevista all'art. 13, comma 13 del d.l. n. 183 del 2020.

Ancora, la Corte ha egualmente respinto le censure volte ad invocare un contrasto col parametro costituzionale rappresentato dall'art. 3 Cost., tale da ingenerare un bilanciamento "squilibrato", consistente nella soddisfazione dell'esclusivo interesse dei debitori.

In tal modo, la Corte ha ribadito *obiter dictum* le ragioni della legittimità del blocco delle esecuzioni immobiliari, disposto nel quadro delle più generali misure di limitazione della circolazione e di attività economiche *«nella logica della solidarietà collettiva»*, in un caso che sembra richiamare quelle *«tecniche di composizione degli interessi»³³*, includendo tra queste la *«funzionalizzazione della proprietà per fini sociali»³⁴*. In questo modo, la Corte offre agevolmente una replica a talune posizioni che hanno contestato seccamente la disciplina emergenziale, definita persino *«frutto di iniziative estemporanee prive di una visione d'insieme, che assecondano*

³¹ L. CAVALLARO, *Le carte e le corti. Note minime su alcune recenti pronunce della Corte di giustizia e della Corte costituzionale in materia di efficacia della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *LavoroDirittiEuropa*, n. 2 del 2019, p. 9.

³² A. SPERTI, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6 del 2020, p. 377.

³³ S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1992, p. 135.

³⁴ *Ibid.*

sollecitazioni di tipo populistico, anziché rispondere ad effettive esigenze indotte dalla eccezionale contingenza epidemiologica»³⁵.

In particolare, la Corte ha riconosciuto, nelle sue argomentazioni, una duplice finalità alle norme emergenziali: da un lato, quella di non aggravare la condizione dei debitori nei rapporti tra privati³⁶; dall'altro, quella di evitare pressioni e compromissioni rilevanti per le strutture degli uffici giudiziari³⁷. Per ogni valutazione del bilanciamento contenuto nelle norme in questione, dunque, sarebbe errato considerare separatamente l'uno o l'altro fine perseguito.

Ciò che ha consentito al bilanciamento d'interessi di adeguarsi all'andamento della pandemia e dei suoi effetti è stata l'introduzione degli «*adequati criteri selettivi*» (la cui acclarata assenza ha confortato la pronuncia di illegittimità costituzionale n.128 del 2021), tali da adeguare le scelte del legislatore alla realtà sociale.

Sulla falsa riga di quanto sopra, la Corte ha inoltre rigettato le asserzioni delle autorità giudiziarie tendenti ad evidenziare una lesione del diritto di proprietà, specificamente degli artt. 42 e 47 Cost. e dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 Prot addiz. CEDU. Nella pronuncia in esame, infatti, la Corte rileva pacificamente l'ammissibilità di «*una limitazione del diritto di proprietà*», ferma la preminenza dei «*motivi di interesse generale*». Di tal guisa, il sistema di garanzie costituzionali ben si concilia con l'idea di una funzione sociale della proprietà come «*moderna maniera in cui l'attuale sistema sociale cerca di dare più ampio respiro al suo più tradizionale istituto*»³⁸. Viene così superato ogni paventato irriducibile conflitto con libertà e ragione individuale, grazie alle norme che innervano la disciplina costituzionale della proprietà privata³⁹.

In ultimo, la Consulta ha rigettato anche le censure relative alla violazione dell'art. 24 Cost., in relazione alla preclusione per la tutela giurisdizionale dei diritti, assieme a quelle fondate sulla violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in rapporto all'art. 6 CEDU, che sancisce il principio della

³⁵ È quanto sostenuta da R. ROSSI, *La legislazione emergenziale sui procedimenti esecutivi*, in *Giurisprudenza Italiana*, Ottobre 2020, p. 2350.

³⁶ Sulle ricadute della pandemia sul generale stato di “disagio abitativo”, con particolare attenzione al caso di Roma Capitale, si veda E. PUCCINI, *Il diritto all'abitare nell'epoca del Covid-19*, in *Parolechiave*, n. 2 del 2020, pp. 203-211.

³⁷ Sui problemi relativi all'effettività della tutela giurisdizionale può, a ragione, anche includersi la tutela nella fase esecutiva, ma in questo contesto avendo riguardo anche dei soggetti passivi delle procedure esecutive, da valutarsi nel più generale contesto della crisi socioeconomica generata dalla pandemia.

³⁸ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 254.

³⁹ P. MADDALENA, *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Diarkos editore, Santarcangelo di Romagna, 2020, pp. 103 ss.

ragionevole durata delle procedure esecutive. Anche in questa circostanza la Corte ha fondato la legittimità della norma censurata sulla sussistenza dei requisiti di eccezionalità del contesto emergenziale e della temporaneità delle misure.

5. Principi costituzionali e interessi sociali alla ricerca di un equilibrio. Considerazioni conclusive

Ad epilogo di queste brevi note di commento, è opportuno soffermarsi su quanto, conclusivamente, affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 213 del 2021: rilevando il raggiungimento del «*limite massimo di tollerabilità*» da parte del diritto di proprietà, il Giudice delle leggi ha esplicitato, nei confronti del legislatore, la necessaria fine del blocco delle esecuzioni, così come posto in essere fino al momento della valutazione della Corte, «*senza possibilità di ulteriori proroghe*». Con una formula di chiusura, tuttavia, la Corte ha sottolineato la piena facoltà da parte del legislatore di «*adottare altre misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato*».

A ben vedere, la decisione della Corte non sembrerebbe eccessivamente discostarsi da quel significato «*nel complesso affievolito*»⁴⁰ che la Consulta, sovente, ha attribuito al diritto all'abitare. Sarebbe tuttavia errato, con ogni evidenza, attribuire impropri significati alle parole dei giudici costituzionali: affermata la natura “sociale” del diritto all'abitazione – e, quindi, la sua intrinseca qualità di diritto inscindibilmente legato al contesto sociale oggettivo – la Corte ha statuito, rapportando il bilanciamento d'interessi operato nella precedente fase di gestione dell'emergenza pandemica a quella presente e d'immediato futuro. Tale attualizzazione, come è evidente, palesa l'irragionevolezza del perpetrarsi *sic et simpliciter* delle norme poste in essere in un contesto sensibilmente diverso.

Sarebbe fuorviante interpretare le parole della Consulta nel senso pernicioso di un subitaneo ribaltamento dei principi costituzionali, nel bilanciamento riservato all'attività del legislatore, in favore del godimento illimitato degli immobili in proprietà.

⁴⁰ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 28.

Lo dimostrano le stesse parole della Corte: essa ha, in modo esplicito, sbarrato la strada alla riproposizione del bilanciamento operato con la proroga del blocco delle esecuzioni, con gli effetti ex artt. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21, e 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come convertito con modificazioni dalla l. 21 maggio 2021, n. 69. La Corte, tuttavia, pur in poche righe conclusive, non ha mancato di rimandare la coerenza del bilanciamento di interessi all'evolversi dell'emergenza e alla definizione di costanti criteri di ragionevolezza e proporzionalità a fondamento di nuove e diverse misure «più idonee» ad affrontare un contesto diverso.

Tale spunto è con ogni evidenza ispirato da un corredo valoriale che innerva la Carta costituzionale, un'idea di «*progettualità costituzionale*»⁴¹, tale da essere stato configurato da una risalente opinione dottrinale come «un indirizzo politico costituzionale»⁴², svolto dal legislatore con un indirizzo di maggioranza conforme e presente nell'attività giurisdizionale della Consulta, mercé la dichiarazione di illegittimità degli atti configgenti con la Costituzione⁴³.

Riemerge, segnatamente in questa vicenda, l'assenza di una tutela costituzionale per quella concezione della ricchezza intesa come «*semplice accumulazione privatistica*»⁴⁴.

Nel permanere del contesto emergenziale, dunque, e di quel disagio abitativo che «*rappresenta una delle forme più severe di intralcio all'effettivo godimento di altri diritti fondamentali*»⁴⁵, è ben ammissibile la compressione dei diritti secondari, in ragione d'interessi generali primari. Ciò in virtù dell'impossibilità per il legislatore, con le proprie scelte, di «*revocare in termini il principio personalista, il principio solidarista e il principio di eguaglianza sostanziale, di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.*»⁴⁶.

Anche nei rapporti di specie tra locatori e conduttori, le ragioni di tutela, tanto della salute pubblica quanto del corretto funzionamento dell'apparato della giustizia, unitamente alla tutela effettiva del diritto all'abitazione e al non aggravio di una condizione sociale di difficoltà, ben

⁴¹ G. BUCCI, M. DELLA MORTE, *Dopo la Pandemia: il futuro e la memoria costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1 del 2022, p. 75.

⁴² S. D'ALBERGO, *Corte costituzionale e indirizzo politico*, in G. Maranini (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Vallecchi editore, Firenze, 1966, pp. 124-131, *passim*.

⁴³ *Ivi*, p. 130.

⁴⁴ F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene editore, Napoli, 2012, p. 118.

⁴⁵ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., pp. 213-214.

⁴⁶ *Ibid.*

giustificherebbero ulteriori, e probabilmente attenuati, sacrifici in capo ai proprietari. Nel quadro di un diverso bilanciamento, in ragione di un'evidente attenuazione degli oneri posti in capo ai proprietari d'immobili, potrebbe essere possibile per il legislatore promuovere, ad esempio, modalità d'indennizzo, misure palliative per il sacrificio del godimento pieno e diretto dei beni in proprietà. È noto che l'identificazione di un esatto parametro per quantificare il mancato godimento di tali beni immobili apre altre e antiche questioni attinenti alla natura delle rendite e alla distinzione tra godere della proprietà e finalità squisitamente lucrativa e speculativa della proprietà medesima⁴⁷. Ciò che in questa sede è utile sottolineare, conclusivamente, è la conferma del carattere sociale del diritto all'abitare, della tensione continua nella determinazione di sacrificio e tutela dei diritti al concreto e materiale svolgersi della realtà. Tenendo a mente un monito recentemente rivolto al costituzionalismo: quello ad essere «*scienza pratica*» che, in quanto tale, si occupa e si preoccupa «*di esaminare i fatti sociali per quello che sono e di ricondurre alla fattispecie che ne descrive compiutamente natura, effetti e implicazioni*»⁴⁸. Quanto visto in relazione alle decisioni della Corte costituzionale sul blocco delle procedure di esecuzione in questione sollecitano sicuramente uno sforzo nella direzione indicata.

⁴⁷ Si vedano sul tema, a titolo d'esempio, W. TOCCI, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1 del 2009; G. SAPELLI, *Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali*, in *Dialoghi internazionali. Città nel mondo*, n. 10, 2009; P. BERDINI, *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Donzelli, Roma, 2014; I. AGOSTINI, P. BEVILACQUA (a cura di), *Viaggio in Italia: le città del trentennio neoliberista*, Manifestolibri, Roma, 2016.

⁴⁸ A. CANTARO, *op. cit.*, p. 170.