



## TRIBUNALE DI BARCELLONA POZZO DI GOTTO

*Ufficio Esecuzioni Immobiliari*

Il Giudice dell'esecuzione

nella procedura di espropriazione immobiliare iscritta al n. 80/2014 R.G.Es., promossa da Marco Scimone, cod. fisc. SCM MRC 67A22 I480G, e Francesca Castellano, cod. fisc. CST FNC 66H52 F206H, rappresentati e difesi dall'Avv. Gianluca Carrozza, nei confronti di Carmela Lombardo, cod. fisc. LMB CML 64P47 G209S, rappresentata e difesa dall'Avv. Alessandro Cattafi, ha pronunciato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la seguente

### ORDINANZA

di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27, modificato dagli articoli 4, comma 1, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, e 13, comma 14, del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. "milleproroghe 2021"), che ne hanno esteso il termine di efficacia dapprima al 31 dicembre 2020 e da ultimo al 30 giugno 2021, in relazione agli articoli 3, 24, 47, 111 e 117 della Costituzione.

**1. La vicenda processuale pendente davanti al giudice *a quo*.** – Marco Scimone e Francesca Castellano, in forza della sentenza n. 48 del 29 ottobre 2012 pronunciata dal Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, con atto notificato a mani proprie della debitrice in data 29 luglio 2014 hanno sottoposto a pignoramento il diritto di proprietà sull'appartamento per civile abitazione in Pace del Mela (ME), via Bonfiglio n. 104, allibrato in catasto al foglio 10, particella 1228, subalterno 20, e l'autorimessa – che ne è pertinenza ai sensi dell'art. 818 c.c. – registrata in catasto al foglio 10, particella 1228, subalterno 10.



Con ordinanza resa all'udienza del 2 maggio 2016 è stata autorizzata, ai sensi dell'art. 569 c.p.c., la vendita dei beni staggiti, con delega delle operazioni di vendita ai sensi dell'art. 591-*bis* del codice di rito.

In data 4 gennaio 2021 il professionista delegato, che svolge anche le funzioni di custode, ha rappresentato che la delega è scaduta e, nondimeno, che l'appartamento pignorato – di cui la debitrice ha mantenuto il godimento per tutto il corso della procedura – costituisce l'abitazione principale dell'esecutata, come si evince dall'allegato certificato storico di residenza, tanto che l'atto di pignoramento è stato altresì notificato presso il medesimo fabbricato.

Dovendosi all'esito della relazione del professionista delegato rinnovare la delega delle operazioni di vendita e indicare, contestualmente, i termini per le pubblicazioni dell'avviso di vendita e per la presentazione delle offerte (cfr. art. 591-*bis* c.p.c. in comb. disp. con gli artt. 570 e 571 c.p.c.), assumere rilievo l'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, rubricato «*Sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa*», a mente del quale «*Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del c.p.c. che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore*». Gli articoli 4, comma 1, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, e 13 comma 14, del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. "milleproroghe 2021"), ne hanno infatti esteso il termine di efficacia dapprima al 31 dicembre 2020 e da ultimo al 30 giugno 2021.

**2. Il dato normativo.** – Il legislatore dell'emergenza, con il citato intervento normativo, ha stabilito la sospensione di «*ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del c.p.c.*».

La formula normativa non si lascia apprezzare per immediata chiarezza e per l'uso corretto della terminologia tecnica.

Il codice di procedura civile non conosce una procedura esecutiva «*per*» il pignoramento immobiliare, come lascerebbe erroneamente presupporre la formulazione letterale dell'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18. Piuttosto, è noto che il processo di espropriazione immobiliare si instaura – a norma dell'art. 555, comma 1,



c.p.c. – con «*la notificazione al debitore e successiva trascrizione di un atto nel quale si indicano esattamente [...] i beni e i diritti immobiliari che si intendono sottoporre a esecuzione*», contenente l'ingiunzione prevista dall'art. 492 del codice di procedura civile.

Di conseguenza è escluso che la sospensione riguardi la possibilità di assoggettare ad espropriazione l'*abitazione principale* del debitore, posta anche la diversa formulazione letterale adottata dal legislatore rispetto alle fattispecie considerate dagli artt. 51 e 168 della legge fallimentare o dell'art. 76, comma 1, lettera a, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. Piuttosto il fuoco della sospensione è costituito dal processo esecutivo, in particolare dagli atti del processo esecutivi aventi immediata finalità liquidatoria.

Una ulteriore e indiretta conferma dell'assunto è desumibile dall'art. 4, comma 1, secondo periodo, del decreto legge del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, a mente del quale «*È inefficace 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, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*». Tale previsione, anch'essa bisognosa di un'interpretazione ortopedica a causa delle sue molteplici ambiguità (fra cui spicca l'*inefficacia* riferita alla «*procedura esecutiva [...]*» e non a singoli atti o provvedimenti), sarebbe stata superflua – qualunque ne sia il significato da trarre (sul quale non ci si sofferma in questa sede, attesa la rilevanza solo mediata della norma) – laddove il legislatore dell'emergenza avesse già inteso sospendere, per mezzo dell'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, la possibilità di vincolare l'abitazione principale del debitore a fini espropriativi.

Perché operi la sospensione è necessario che l'immobile pignorato costituisca l'*abitazione principale* dell'esecutato, sia esso il debitore ovvero, per effetto dell'art. 604, comma 1, c.p.c., il terzo proprietario.

La nozione di abitazione principale è però ignota al codice civile. Compare invece nella normativa tributaria, e in particolare negli artt. 10, comma 3-*bis*, e 15, comma 1, lettera b, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, nonché nell'abrogato art. 13, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, e nell'art. 1, comma 741, lettera b, della legge 28 dicembre 2019, n. 160. Le disposizioni in essi contenute costituiscono l'addentellato normativo per l'individuazione del concetto di abitazione principale, che altro non è che la dimora abituale – dunque la residenza (art. 43, comma 2, c.c.) – del contribuente.



Ne consegue che la sospensione deve essere disposta a condizione che l'esecutato abbia fissato presso l'immobile staggito la propria residenza e quella degli eventuali familiari con lui conviventi.

Si ritiene che tale destinazione, in ragione dell'insensibilità del pignoramento agli atti successivi al suo perfezionamento e al fine di evitare condotte abusive da parte dell'esecutato, debba sussistere non tanto alla data di entrata in vigore della legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, ma continuativamente dal giorno della notifica dell'atto di pignoramento immobiliare sino al momento in cui la sospensione è concretamente pronunciata. Si osserva infatti che la sospensione non opera automaticamente, ma richiede necessariamente un preliminare accertamento – sia pur sommario e incidentale, su istanza di parte o d'ufficio – diretto a verificare in punto di fatto che l'immobile sottoposto ad esecuzione possa essere giuridicamente qualificato come «*abitazione principale*».

**2.1. Segue: la *ratio legis*.** – È intuitivo che l'ampiezza dell'interpretazione dell'art. 54-ter non è insensibile alla natura dei contrapposti interessi coinvolti: quello del creditore ad ottenere la soddisfazione coattiva del proprio *diritto* di credito nel più breve tempo possibile e quello del debitore a non vedersi privato della propria abitazione principale.

La delimitazione del perimetro applicativo della norma è collegata all'individuazione della ragione giustificatrice sottesa alla sua introduzione, che secondo lo stesso legislatore mira a contenere gli «*effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», quasi a voler indicare l'esistenza di un nesso di strumentalità tra la sospensione delle procedure di espropriazione immobiliare – non tutte, ma solo quelle riguardanti l'abitazione principale dell'esecutato – ed il contenimento dell'epidemia.

Invero, a fronte di tale inusuale precisazione da parte del legislatore, deve escludersi che la sospensione presenti effettivamente punti di contatto con la tutela della salute pubblica: il processo di espropriazione non sembra di per sé causa di diffusione del virus, e comunque non meno di altre attività che non sono state oggetto di analogia inibitoria; in caso contrario, la sospensione avrebbe inoltre riguardato, o avrebbe dovuto ragionevolmente riguardare, tutti i processi di espropriazione immobiliare, a prescindere dal loro oggetto.



L'esigenza abitativa dell'esecutato sembra parimenti estranea all'oggetto della "tutela" normativa. Tale interesse è più che adeguatamente assicurato da altre norme emergenziali, e in particolare dagli articoli 103, comma 6 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, e dall'art. 13, comma 13, del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183, che non consentono – anche in caso di espropriazione del bene per effetto di aggiudicazione e trasferimento del medesimo a terzi – di procedere al rilascio coattivo dell'immobile. Il legislatore ha infatti disposto «*La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, [...] sino al 30 giugno 2021 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, comma 2, c.p.c., del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari*» (sarebbe poi da comprendere se tale norma, incidendo pesantemente sul nucleo essenziale del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 42, comma 1, della Costituzione sia a sua volta legittima, benché si tratti di un aspetto che esula dalla fattispecie analizzata in questa sede e da porre al vaglio di legittimità costituzionale). Inoltre la sospensione, dato il tenore letterale della norma, prescinde dall'accertamento – in concreto – della disponibilità, da parte dell'esecutato, di abitazioni ulteriori rispetto a quella principale, ovvero dalla possibilità per lo stesso di soddisfare in qualunque altro modo tale interesse. Ne deriva che non vi è un collegamento tra la sua applicazione ed eventuali esigenze abitative del soggetto espropriato.

Dovendosi escludere che l'art. 54-ter abbia limitato il diritto del creditore di agire *in executivis* per la tutela della salute individuale e pubblica, ovvero per tutelare le esigenze abitative dei debitori, si ritiene che la disposizione non sia posta a presidio di interessi collettivi o individuali di rango primario, piegandosi a logiche assistenzialiste. Circostanza confermata dal fatto che la norma non opera alcuna distinzione tra pignoramenti anteriori e successivi allo stato di emergenza per la prima volta deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, con la conseguenza che la sospensione è totalmente sganciata dall'accertamento di una qualunque correlazione tra la pandemia e l'espropriazione.



Non solo. La norma non lascia al Giudice dell'esecuzione neanche la possibilità di verificare le condizioni soggettive del creditore e del debitore, dovendo la sospensione applicarsi a prescindere dalle esigenze del primo e della capacità reddituale del secondo.

Il legislatore ha giustificato la misura in ragione degli «*effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», ma senza che sia chiaro – all'atto pratico – su quale bene o interesse si vadano a riverberare gli effetti negativi derivanti dall'epidemia. Si tratta perciò di una formula “vuota”, o in tutti i modi sfuggente e di difficile percezione.

La volontà normativa, a prescindere dall'*incipit* della norma, è perciò quella di tutelare – in ogni caso e a prescindere dai motivi dell'indebitamento – il patrimonio del debitore dal rischio di vedersi sottratta l'abitazione principale (e dunque anche quando ne abbia altre) in un periodo di emergenza economica e sociale, prima ancora che sanitaria. In ciò si annida l'effettiva *ratio legis*, proteggere il patrimonio del debitore dal rischio dell'espropriazione di un determinato cespite (l'abitazione principale). Ancorché – si ribadisce e preme sottolinearlo – la causa del debito e l'espropriazione siano in concreto anteriori alla dichiarazione dello stato di emergenza, e dunque completamente indipendenti dall'epidemia.

L'intervento normativo colpisce indistintamente tutti i creditori, a prescindere dalla relativa fascia di reddito, e dunque finanche coloro che magari l'abitazione principale neanche se la possono permettere e che per i quali il mancato (o anche solo ritardato) recupero coattivo del credito possa essere fonte di pregiudizi non meno rilevanti rispetto a quello subito dall'esecutato che con il suo inadempimento ha provocato l'altrui legittima richiesta di tutela esecutiva al potere statale.

È perciò oltremodo importante che in sede ermeneutica ci si soffermi sull'effettiva *ratio legis* di una norma che, per effetto di un coacervo di successivi interventi normativi, formalmente giustificati per far fronte ad una situazione di emergenza, è stata di fatto *stabilizzata* nell'ordinamento (spingendosi ben oltre il 31 gennaio 2020, che ad oggi è ancora la data di scadenza del periodo di emergenza), con l'effetto di determinare la sostanziale intangibilità o inespropriabilità – all'apparenza temporanea – di un determinato bene incluso nel patrimonio del debitore, a prescindere dalla concreta valutazione delle cause dell'indebitamento e delle condizioni economiche dei soggetti coinvolti, e dunque anche nel caso in cui quella del creditore sia deteriore rispetto a



quell'esecutato (nulla esclude infatti che il creditore abbia la necessità di ottenere il credito per soddisfare esigenze primarie, laddove il debitore potrebbe al contrario essere proprietario di altri immobili ad uso abitativo ovvero possedere redditi che comunque gli consentano di soddisfare le proprie esigenze abitative).

**2.2. Segue: l'ambito applicativo della norma.** – Per le suesposte considerazioni si ritiene che il perimetro soggettivo e oggettivo della sospensione dell'esecuzione prevista dall'art. 54-*ter*, incidendo negativamente sul diritto del creditore ad essere tutelato *in executivis* e in tempi ragionevoli, e senza correlati vantaggi per altri interessi di rango costituzionale (cfr. *infra*), deve essere individuato sulla base di una lettura costituzionalmente orientata e restrittiva del testo normativo.

La norma deve essere circoscritta all'ipotesi in cui l'immobile pignorato sia la dimora abituale del debitore, o al più del terzo proprietario (cfr. art. 604, comma 1, c.p.c.), ma non anche di altri soggetti.

Inoltre, al fine di contemperare l'interesse tutelato dalla norma con quello dei creditori a soddisfarsi in tempi ragionevoli sui beni della parte eseguita, si ritiene in ogni caso che la sospensione inibisca solo il compimento degli *atti liquidatori in senso stretto*, ma non osti al compimento delle attività propedeutiche ai medesimi, dal momento che il completamento di queste ultime non produce alcun effetto espropriativo. La sospensione abbraccia perciò il provvedimento che autorizza la vendita e gli adempimenti successivi che precedono l'aggiudicazione del bene (mentre per ragioni di coerenza sistematica la sospensione non rilevarebbe quando vi sia già stata l'aggiudicazione, stante la sua insensibilità – ai sensi dell'art. 187-*bis* disp. att. c.p.c. – finanche agli eventi estintivi).

**3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale** – Il Giudice dell'esecuzione ha autorizzato la vendita all'udienza del 2 maggio 2016, delegandone le operazioni ai sensi dell'art. 591-*bis* c.p.c. ad un professionista delegato.

Quest'ultimo, in data 4 gennaio 2021, ha chiesto la rinnovazione della delega per la prosecuzione delle operazioni di vendita, ossia l'adozione di un provvedimento che partecipa della stessa natura del provvedimento che ha autorizzato la vendita e nel quale devono essere fissati i tempi e le modalità per la prosecuzione dell'attività delegata.



Il Giudice rimettente è perciò tenuto ad indicare il termine per la pubblicazione dell'avviso previsto dall'art. 570 c.p.c. e della scadenza del termine per la presentazione delle offerte d'acquisto a norma dell'art. 571 c.p.c., che non potrebbero eccedere i centoventi giorni (arg. *ex art.* 569, comma 3, c.p.c.).

Tuttavia, posto che il certificato storico di residenza prodotto dal delegato ed il luogo di perfezionamento della notifica, unitamente allo stato di occupazione del bene documentato dall'esperto stimatore, dimostrano che l'oggetto dell'espropriazione è costituito dall'immobile presso cui la parte esecutata dimora abitualmente, il Giudice dell'esecuzione – per effetto della sospensione prevista dall'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 – non può allo stato rinnovare la delega e disporre la prosecuzione delle operazioni di vendita (con fissazione del prossimo tentativo entro un termine non superiore a centoventi giorni), trattandosi di un atto cui si disporrebbe la prosecuzione delle attività di liquidazione in senso stretto. Viceversa, il provvedimento giudiziale potrebbe essere validamente adottato solo successivamente al 30 giugno 2021, salvo che *medio tempore* non intervenga un'ulteriore proroga legislativa, circostanza che non può essere aprioristicamente scartata dal momento che il termine finale della sospensione è già stato oggetto di ben due estensioni normative (citate in premessa), che ne hanno dilatato a quattordici mesi il periodo di efficacia (rispetto ai sei iniziali). Il coacervo degli interventi normativi che si sono succeduti, e da ultimo l'art. 13 comma 14, del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183, hanno progressivamente stabilizzato il regime della sospensione, che in origine avrebbe avuto anche un orizzonte temporale abbastanza contenuto. Una norma inizialmente efficace per sei mesi è stata *medio tempore* oggetto di due proroghe successive e senza che vi siano ad oggi elementi per poter escludere che il legislatore reiteri analoghi interventi normativi.

L'ultimo di essi è peraltro totalmente sganciato dalla durata dell'emergenza sanitaria, fermo restando che non vi alcuna correlazione tra il processo esecutivo e l'evoluzione della pandemia. Ne derivano perciò fondate incertezze sull'effettiva ripresa processo e sull'effettività della tutela in questa sede riconosciuta ai creditori procedenti, Marco Scimone e Francesca Castellano.

È dunque evidente il nesso di strumentalità fra la risoluzione della questione sollevata dal Giudice *a quo* e il progredire del processo esecutivo, ormai entrato in una



fase di indefinita quiescenza, non dipendente dalle parti e non superabile da parte dei creditori procedenti, costretti subire gli effetti del blocco dell'espropriazione.

#### **4. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.**

– L'art. 54-ter del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, ha introdotto nell'ordinamento giuridico un'ipotesi di sospensione che appare pregiudizievole per i creditori, i quali vedono concretamente congelato il proprio diritto ad agire esecutivamente sull'abitazione principale del debitore, che a norma dell'art. 2740 c.c. risponde dell'adempimento delle obbligazioni «*con tutti i suoi beni*», presenti e futuri.

La sospensione è ancorata – come già anticipato – ad un dato neutro, ossia la destinazione dell'immobile pignorato ad abitazione principale dell'esecutato, che però non è un indice di ricchezza né di capacità reddituale.

Il legislatore non sembra aver compiutamente considerato le ripercussioni pratiche che possono astrattamente concepirsi in relazione all'applicazione della norma, che per un verso ha immediate e intuibili ricadute negative sugli interessi delle parti processuali, in primo luogo per i creditori, ponendosi in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale e con l'interesse di esso (che può peraltro essere comune anche al debitore) alla conclusione del processo in tempi ragionevoli; per altro verso rischia di produrre effetti deleteri sul mercato del credito, allorché ad esso ci si rivolga per il reperimento di somme da destinare per l'acquisto dell'abitazione principale.

**4.1. Segue: in relazione all'art. 24, comma 1, della Costituzione.** – La Corte Costituzionale ha confermato, laddove ve ne fosse bisogno, che la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, comma 1, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale (Corte cost., sent. 10 giugno 2010, n. 198; cfr. altresì Corte cost., sent. 8 settembre 1995, n. 419; Corte cost., sent. 25 luglio 1996, n. 312). Tale considerazione è stata da ultimo ripresa anche dalla Corte Suprema di Cassazione, che ha affermato «*l'indefettibilità della tutela giurisdizionale in sede esecutiva, quale principio ispiratore dell'ordinamento*» (in questi termini Cass. civ., sez. III, sent. 11 giugno 2020, n. 11116, che rinvia a Cass. civ., Sez. Un., sent. 23 luglio 2019, nn. 19883 a 19888).

L'art. 54-ter del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, sembrerebbe porsi, in primo luogo, in rotta di collisione con il diritto alla tutela giurisdizionale, scolpito nell'art. 24,



comma 1, della Costituzione, di cui il momento dell'esecuzione è quello nel quale se ne afferma l'effettività. A nulla vale riconoscere l'esistenza di un diritto se poi il legislatore frappone ostacoli processuali alla sua realizzazione.

L'affermazione che precede è plasticamente esemplificata dalla fattispecie di cui al presente procedimento, in cui due persone fisiche stanno agendo nei confronti di altra persona fisica per il recupero di un credito risarcitorio (che ha trovato titolo, peraltro, nel fatto illecito dell'esecutata, da cui è derivato un danno all'appartamento – ossia all'abitazione – dei precedenti).

L'effetto determinato dal coacervo di queste proroghe è perciò paradossale. Marco Scimone e Francesca Castellano, la cui abitazione è stata danneggiata e che hanno diritto a ricevere la somma necessaria per effettuare il ripristino, sono impossibilitati ad avvalersi della forza dello Stato per il recupero del proprio, senza che il legislatore si sia preoccupato di valutare se la condizione dei creditori sia deteriore, o meno, rispetta a quella della danneggiante-esecutata, e senza alcuna correlazione tra l'espropriazione e la pandemia.

Di fatto, per effetto delle proroghe dell'efficacia temporale della sospensione, il diritto dei creditori ad agire *in executivis* è stato congelato, per un tempo solo in apparenza definito e senza il riconoscimento di alcuna utilità compensativa a favore di coloro che pur avrebbero ragione ad essere tutelati in tempi ragionevoli a fronte dell'inerzia del debitore che ha dato causa all'espropriazione.

La sospensione del processo esecutivo si traduce nella sospensione di un diritto costituzionale, senza che sia possibile scorgere all'orizzonte – per le ragioni già viste in sede di interpretazione della norma sospetta di illegittimità – correlati e concreti benefici per altri beni giuridici di rango costituzionale.

In ragione delle affermazioni di principio e delle relative applicazioni da parte del Giudice delle leggi e della giurisprudenza di legittimità, la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore non appare ragionevole.

La ragionevolezza costituisce un limite dell'esercizio del potere legislativo e la sua violazione è sindacabile dalla Corte costituzionale.

È noto al giudice *a quo* che «*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la*



*prevalenza assoluta sugli altri»* (Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85) e che la tutela deve essere sempre «*sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro»* (Corte cost., sent. 28 novembre 2021, n. 264). Viceversa, l'illimitata ovvero incondizionata espansione di uno di essi aprirebbe la strada alla c.d. tirannia di un diritto nei confronti degli altri beni giuridici di rango costituzionale.

È necessario che la limitazione dei diritti costituzionali – che si traduce sempre in un pregiudizio per coloro che ne sono titolari – sia adeguatamente compensata da un vantaggio a favore di un altro bene giuridico di pari rango, e sempre a condizione che l'intervento sia necessario prima ancora che proporzionato. Se dalla compressione di un diritto costituzionale non deriva un beneficio per un'altra situazione giuridica costituzionalmente riconosciuta e protetta, ovvero se alla lesione del primo non consegue la maggior realizzazione di un altro interesse, la norma che abbia inciso un diritto costituzionale non appare ragionevole.

Nella fattispecie non appare manifestamente infondato affermare che l'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, sviscia – alla prova dei fatti – l'effettività della tutela giurisdizionale senza un apprezzabile vantaggio per altri beni di rango costituzionale. Anzi non sembra immotivato sostenere che la norma – come si vedrà a proposito del conflitto con l'art. 47, comma 2, della Costituzione – determini effetti distorsivi che vanno anche oltre la singola procedura esecutiva interessata dalla sua applicazione.

La norma non appresta alcun vantaggio per la salute individuale o collettiva, dal momento che l'espropriazione non è di per sé veicolo di contagio o di diffusione del virus, potendo anche gli accessi nell'immobile svolgersi mediante l'utilizzo di dispositivi di protezione individuali. Oltretutto – come già anticipato – il fatto che la sospensione abbia interessato solo le procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale dei debitori, nulla disponendo per le altre, sta ad indicare che non vi è alcuna correlazione tra l'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, e la tutela del diritto alla salute *ex art.* 32 della Costituzione.

Laddove invece la giustificazione costituzionale della sospensione venga ancorata alla cura di esigenze abitative del debitore, si osserva che l'art. 47, comma 2, della Costituzione non sembra avallare limitazioni all'esercizio dell'azione esecutiva. Una cosa



è favorire o incoraggiare l'accesso al credito per conseguire la proprietà di un'abitazione altra cosa è sancirne la temporanea (ma a questo punto indeterminata) inespropriabilità. Una cosa è sancire – come anche affermato in talune convenzioni internazionali (art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e art. 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – il diritto al rispetto della vita privata e del domicilio, altra cosa è affermare che il diritto del creditore non possa ottenere tutela delle proprie ragioni sottoponendo ad espropriazione l'abitazione principale del debitore inadempiente, che (a) ha contratto il debito, (b) non ha adempiuto la prestazione e, in ultimo, (c) ha provocato l'iniziativa processuale della controparte. Fermo restando che l'espropriazione produce i suoi effetti sul piano della titolarità del diritto, per cui l'interesse del debitore a conservare la detenzione del bene per finalità abitative è già tutelata attraverso la sospensione delle procedure esecutive di rilascio (salvo riproporre anche per il blocco dei rilasci coattivi i medesimi dubbi di legittimità costituzionale).

**4.2. Segue: in relazione agli artt. 3, comma 2, e 47, comma 2, della Costituzione.** – Il legislatore non sembra aver ponderato il pregiudizio che la sospensione rischia di arrecare agli interessi dei creditori – non solo quelli “forti” o “istituzionali”, ma anche quelli “occasionalisti” (come nella fattispecie) – in un momento di crisi economica.

Si è già visto, esaminando la norma, che da essa non deriva alcun vantaggio per la collettività, ma solo per il debitore (inadempiente).

È noto tuttavia che la speditezza del processo esecutivo abbia una diretta incidenza sulla salute dell'economia, poiché incoraggia gli investimenti (interni e soprattutto esteri), aumenta il gettito fiscale e riduce i costi del credito.

La progressiva stabilizzazione della sospensione *ex art. 54-ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, (unitamente alle altre norme che il legislatore dell'emergenza ha adottato a tutela dello *status quo*), che da un iniziale periodo di sei mesi è giunta ad una sospensione di oltre quattordici, espone la collettività al pericolo di un aumento (anche sensibile) dei tassi di interesse sui mutui per l'acquisto dell'abitazione; l'analisi economica della disposizione conduce a ritenere non manifestamente infondata la



possibilità che l'accesso al credito per l'acquisto dell'abitazione principale sia sempre più complicato e oneroso per coloro che già non dispongono di altri beni da dare in garanzia, aumentando perciò ancor di più le diseguaglianze sociali.

**4.3. Segue: in relazione all'art. 111, comma 2, della Costituzione.** – La sospensione in oggetto determina, oggettivamente, una protrazione dei tempi di definizione del processo di espropriazione. Tale effetto potrebbe essere ritenuto ragionevole e compatibile con la Costituzione laddove si traduca in concreta possibilità per l'esecutato di ripianare l'esposizione debitoria e sottrarre definitivamente il bene al pignoramento. Così come accade, in via ordinaria, allorché le parti formulino istanza congiunta di sospensione ai sensi dell'art. 624-*bis* del codice di procedura civile.

Nella fattispecie, invece, l'effetto sospensivo non è rimesso alla volontà delle parti e potrebbe finanche ritorcersi anche contro lo stesso debitore, dal momento che durante il corso della sospensione continuano a maturare gli interessi sulla somma dovuta, ai sensi dell'art. 1224, comma 1, del codice civile.

Del resto, non è previsto che il Giudice dell'esecuzione possa vagliare (a) se l'esposizione debitoria sia maturata in conseguenza dell'emergenza sanitaria ovvero (b) se in conseguenza di quest'ultima il debitore non sia più in grado di reperire le risorse necessarie per soddisfare il creditore precedente e quelli eventualmente intervenuti, sottraendo così il bene al vincolo del pignoramento.

La durata della sospensione è peraltro disancorata da dalla «*emergenza epidemiologica da COVID-19*», che lo stesso legislatore ha ritenuto di dover espressamente indicare come presupposto giustificativo del blocco delle espropriazioni delle abitazioni principali. L'attuale termine finale dell'art. 54-*ter* è stato esteso, da ultimo, al 30 giugno 2021, mentre la scadenza dello stato di emergenza – ai sensi dell'art. 1 del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 – è al momento fissata al 31 gennaio 2021.

Sul punto non appare superfluo osservare che «*il rispetto del diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111, comma 2, Cost. e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, impone al giudice – ai sensi degli artt. 175 e 127 c.p.c. – di evitare e impedire comportamenti che siano di ostacolo ad una sollecita definizione dello stesso*» (Cass. Civ., Sez. Un., 3 novembre 2008 n. 26373; Cass. Civ. sez. III,



17 giugno 2013 n. 15106; Cass. Civ., sez. II, ord. 21 maggio 2018, n. 12515). Tale principio di diritto, seppur affermato in fattispecie diverse da quella al vaglio del Giudice dell'esecuzione, è comune ad ogni processo. La stessa giurisprudenza costituzionale l'ha in passato richiamato in materia esecutiva.

La ragionevole durata del processo non costituisce solo il limite per le parti e per il Giudice, al quale spetta la direzione del processo a mente degli artt. 484, ult. comma, e 175 c.p.c.; è prima di tutto un obiettivo al quale il legislatore deve informare l'esercizio della potestà legislativa.

L'art. 54-*ter* determina indubbiamente un'espansione della durata del processo, che in concreto non potrà essere proseguito prima della prossima scadenza del 30 giugno 2021, senza che sia possibile individuare un contraltare, ossia affermare che da essa derivi una concreta utilità per alcuna delle parti. Salvo che l'interesse non sia quello dell'esecutato a sottrarsi all'espropriazione, sebbene ciò sia in evidente antitesi con la finalità istituzionale del processo esecutivo ed è perciò giuridicamente irrilevante ai fini del giudizio di ragionevolezza.

**4.4. Segue: in relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione.** – Non sembra infine manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma rispetto all'art. 117, comma 1, della Costituzione, secondo cui la potestà legislativa dello Stato deve essere esercitata nel rispetto della carta costituzionale, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

L'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (alla quale compete l'interpretazione e l'applicazione del trattato *ex art.* 32, paragrafo 1, e alle cui pronunce lo Stato italiano – nelle sue varie articolazioni – è tenuto a conformarsi a norma dell'art. 46), garantisce il diritto di ottenere entro un termine ragionevole l'esecuzione del provvedimento adottato all'esito del processo, quale imprescindibile condizione di effettività della tutela giurisdizionale (cfr. Corte EDU, *Hornsby c. Grecia* [GC], ric. n. 18357/91, 19 marzo 1997, parr. 40-41).

Tale osservazione segue al recente monito della Corte Suprema di Cassazione sull'importanza e sulla centralità dell'esecuzione forzata, *«ineludibile complemento della tutela*



di ogni diritto, costituendo uno strumento di effettività del sistema giuridico e così dello stesso Stato democratico moderno» (Cass. Civ., sez. III, sent. 11 giugno 2020, n. 11116).

La medesima giurisprudenza di legittimità ha per altro verso osservato che «il diritto a un ricorso effettivo ad un giudice, consacrato anche dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (adottata a Nizza il 07/12/2000 e confermata con adattamenti a Strasburgo il 12/12/2007; pubblicata, in versione consolidata, sulla G.U. dell'Unione Europea del 30 marzo 2010, n. C83, pagg. 389 ss.; efficace dalla data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ratificato in Italia con L. 2 agosto 2008, n. 130, avutasi addì 01/12/2009), sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro consentisse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria restasse inoperante a danno di una parte (Corte Giustizia dell'Unione Europea, 30/06/2016, Torna e Biroul Executorului Judecătoreasc Horatiu Vasile Cruduleci, 051205/15, punto 43; Corte Giustizia dell'Unione Europea, Grande Camera, 29/07/2019, Alekszj Torubarov c/ Bevándorlási és Menekeiltügyi Hivatal, C-556/17, punto 57)».

Per altro verso la compatibilità costituzionale dell'art. 54-ter deve confrontarsi con l'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a mente del quale ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni.

La giurisprudenza di Strasburgo ha ricondotto nel concetto di «bene» qualsiasi entità materiale o immateriale che sia economicamente valutabile, dunque anche i diritti di credito derivanti da una decisione giudiziaria. In tal senso è stato affermato che l'impossibilità di adire un giudice per ottenere l'esecuzione di un credito certo ed esigibile comporta una violazione del citato art. 1 del protocollo addizionale n. 1 sulla «Protezione della proprietà» e dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in materia di «Diritto a un equo processo» (cfr. Corte EDU, *De Luca c. Italia*, ric. n. 43870/04, 24 settembre 2013, e, *Pennino c. Italia*, ric. n. 43892/04, 24 settembre 2013). Non è ammesso che l'ordinamento interno di uno Stato contraente consenta che una sentenza esecutiva non possa essere di fatto eseguita in danno della parte soccombente, perché la sua esecuzione è parte integrante del processo.

L'art. 54-ter del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, per effetto delle modifiche di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, e da ultimo, per quel che



in questa sede rileva, dall'art. 13 comma 14, del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183, che ne ha esteso la vigenza temporale al 30 giugno 2021, ha di fatto reso inoperante la condanna portata dal titolo esecutivo posto a fondamento dell'espropriazione, senza che sia astrattamente ipotizzabile che tale previsione arrechi vantaggi a beni o interessi di rango costituzionale non minori dei pregiudizi segnalati. Non si ravvisa l'esistenza di una *connessione razionale e ragionevole* tra lo strumento della sospensione del processo di esecuzione e la *ratio* della norma, ossia salvaguardare incondizionatamente e per un (in)certo periodo di tempo il patrimonio del debitore dall'espropriazione dell'abitazione principale, a prescindere dalle ragioni oggettive che hanno causato il credito e dalle condizioni soggettive delle parti processuali (stato di bisogno dei creditori, abbenza del debitore, e così via).

P.Q.M.

visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*ter* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27, modificato dagli articoli 4, comma 1, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, e 13 comma 14, del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183;

**dispone** l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e **sospende** il processo in corso;

**ordina** che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

*Barcellona Pozzo di Gotto, 13 gennaio 2021.*

Il Giudice dell'esecuzione

*Dott. Giuseppe Lo Presti*

