



Giacinto Parisi*

**La sospensione dei processi esecutivi nel periodo di emergenza sanitaria: un difficile
(e non sempre riuscito) bilanciamento dei doveri di solidarietà sociale con la tutela
del diritto di agire *in executivis*****

SOMMARIO: 1. L'impatto dell'emergenza sanitaria sulle procedure esecutive in generale. – 2. La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di cui all'art. 103, comma 6°, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020. – 3. La sospensione delle espropriazioni sulla «prima casa» di cui all'art. 54-ter d.l. n. 18/2020. – 4. I dubbi di legittimità costituzionale della disciplina sulla sospensione dei processi esecutivi. – 5. L'intervento delle sentenze della Corte costituzionale nn. 128 e 213 del 2021. – 6. I riflessi della sentenza n. 128/2021 sui processi esecutivi sospesi. – 7. Rilievi conclusivi.

1. *L'impatto dell'emergenza sanitaria sulle procedure esecutive in generale.*

È a tutti noto come l'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha colpito l'Italia a partire dal mese di febbraio 2020 abbia inciso in maniera significativa sul funzionamento del sistema giudiziario nel suo complesso.

In ragione della pandemia sono state infatti emanate numerose disposizioni che, in un primo momento, hanno avuto semplicemente l'obiettivo di posticipare lo svolgimento di quasi tutte le attività processuali e poi, successivamente, si sono prefissate lo scopo, certamente più complesso, di consentire la ripresa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, salvaguardando, al contempo, i diritti fondamentali – tra cui, principalmente, il diritto alla salute – dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'ambito del processo.

Più in particolare, la principale misura adottata, sia per il processo civile che per quello penale, durante la prima fase dell'emergenza pandemica al fine di evitare la presenza di una pluralità di soggetti nel medesimo luogo fisico, è stato il rinvio generalizzato delle udienze – salvo talune specifiche eccezioni predeterminate dalla legge – dapprima dal 9 marzo al 15 aprile 2020¹ e, quindi, fino all'11 maggio 2020². In parallelo, è stato stabilito che il decorso dei termini

* Dottore di ricerca in Diritto processuale civile, Università degli Studi «Roma Tre».

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Cfr. art. 83, comma 1°, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, conv., con mod., dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020.

² Cfr. art. 36, comma 1°, del decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020, conv., con mod., dalla legge n. 40 del 5 giugno 2020.

per il compimento di qualsiasi atto nell'ambito dei procedimenti civili e penali fosse sospeso fino all'11 maggio 2020³.

Nel periodo successivo, ricompreso tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020, è stato invece affidato ai capi degli uffici giudiziari il compito di adottare le misure organizzative, anche relative alla trattazione delle udienze, ritenute più idonee a presidiare i rischi di infezione e al contempo contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria⁴.

Per il periodo ancora successivo – e spesso mediante misure temporanee, la cui efficacia è stata correlata al perdurare dello stato di emergenza – sono state introdotte ulteriori disposizioni finalizzate alla piena ripresa delle attività processuali, pur con modalità compatibili con il permanere dell'emergenza epidemiologica, prevedendo, ad esempio, nel settore civile, la possibilità di svolgere l'udienza in modalità c.d. cartolare o telematica⁵.

Nel sopra descritto contesto normativo, non è stata invece introdotta una disciplina specifica per le procedure esecutive, che sono state quindi ritenute regolate dalle norme poc'anzi richiamate, pur con i dovuti adattamenti adottati mediante l'esercizio da parte dei giudici dell'esecuzione dei propri poteri direttivi e attraverso l'assunzione di iniziative talvolta successivamente compendiate in linee-guida emanate da parte dei singoli uffici giudiziari⁶. Sotto l'egida delle disposizioni dettate dall'art. 83 d.l. n. 18/2020 nella prima fase dell'emergenza pandemica, nelle procedure esecutive vi è dunque stato un sostanziale arresto delle attività non urgenti.

Anche nella seconda fase, l'esame delle circolari degli uffici giudiziari mostra che nelle procedure esecutive sono state svolte le sole attività urgenti e di norma sono state differite le vendite forzate; ciò anche in ragione della sospensione generalizzata delle attività nel periodo precedente che non aveva consentito di porre in essere, entro i termini previsti dall'art. 490 c.p.c., i necessari adempimenti pubblicitari⁷.

Nello stesso periodo, in considerazione di alcune divergenze interpretative nelle indicazioni fornite da vari uffici giudiziari, il Consiglio superiore della magistratura, con la delibera plenaria adottata in data 4 giugno 2020⁸, nel rimarcare la peculiarità del settore delle esecuzioni civili, nevralgico per la funzionalità del sistema sotto il profilo della circolazione delle risorse economiche, ha sottolineato l'opportunità di adottare le misure organizzative necessarie a far sì che fossero immesse nel circuito economico le somme liquide già realizzate e venisse, al contempo, garantita un'efficace ripresa dell'attività liquidatoria, ove consentito dalla normativa, con modalità che tutelassero in ogni caso gli interessi convergenti del debitore e dei creditori al corretto realizzo dei valori dei beni, ad esempio mediante l'adozione di modalità di vendite

³ Cfr. art. 83, comma 2°, d.l. n. 18/2020.

⁴ Cfr. art. 83, comma 6°, d.l. n. 18/2020.

⁵ Cfr. art. 221 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, conv., con mod., dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020.

⁶ Per una panoramica generale sulla disciplina emergenziale che ha interessato in particolare il processo esecutivo si vedano i contributi di C. D'ARRIGO - G. COSTANTINO - G. FANTICINI - S. SAIJA, *Legislazione d'emergenza e processi esecutivi e fallimentari*, in *Inexecutivis*, 29 marzo 2020; A. CRIVELLI, *Legislazione emergenziale e processo esecutivo*, in *Riv. es. forz.*, 2020, 530 ss.; nonché, più di recente, A. SALETTI, *L'emergenza pandemica ed i processi esecutivi*, in *Riv. es. forz.*, 2021, 281 s.

⁷ Per alcuni riferimenti alle linee-guida emanate dagli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale si veda *infra* nel testo e in nota, là dove le stesse saranno richiamate con specifico riguardo agli istituti oggetto del presente scritto.

⁸ La circolare del Consiglio superiore della magistratura, denominata «[l']organizzazione del settore delle procedure esecutive e concorsuali nella “fase 2” dell'emergenza COVID-19», è consultabile al seguente link: urly.it/3g_hb.

telematiche pure, sincrone o asincrone, anche per le procedure in ordine alle quali era stato disposto originariamente in maniera diversa.

Dopo il 30 giugno 2020 vi è stata quindi una generalizzata ripresa delle attività giudiziarie anche nelle procedure esecutive, sia pure nel rispetto delle generali prescrizioni normative sul distanziamento sociale e sulla mobilità delle persone⁹.

In tale contesto sono tuttavia continuate a permanere alcune eccezioni, inerenti a situazioni che il legislatore ha ritenuto di tutelare in via rafforzata involgendo diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nell'ambito del processo esecutivo e su cui ci soffermerà subito nel prosieguo.

2. La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di cui all'art. 103, comma 6°, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020.

Sin dall'inizio del periodo emergenziale era stata introdotta dal legislatore una disposizione dal carattere peculiare, non collocata tra le norme relative allo svolgimento dei processi civili, ma riportata nel comma 6° dell'art. 103 d.l. n. 18/2020, la quale prevedeva che «[l]'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 1° settembre 2020»¹⁰.

Nella vigenza di tale formulazione della norma, il suo ambito di applicazione era stato ampiamente dibattuto, specie con riguardo alla possibilità di ricomprendervi anche i provvedimenti di rilascio contenuti nei decreti di trasferimento e gli ordini di liberazione emanati nelle procedure esecutive immobiliari¹¹.

Successivamente, l'art. 17-*bis* del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, conv., con mod., dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020, rubricato «[p]roroga della sospensione dell'esecuzione degli sfratti di immobili ad uso abitativo e non abitativo», ha 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"».

In tal modo è stata estesa, fino a tutto l'anno 2020, la durata della sospensione delle esecuzioni in forma specifica per rilascio dei beni immobili. Inoltre – stante il testuale riferimento, contenuto nella rubrica della disposizione, alla proroga della sospensione dell'esecuzione degli sfratti – è stata indirettamente circoscritta la stessa portata della sospensione, nel senso di includervi esclusivamente i provvedimenti di rilascio pronunciati nell'ambito dei procedimenti di sfratto per morosità e per finita locazione, relativi alle locazioni ad uso abitativo e non¹².

Tuttavia la norma sulla sospensione di cui all'art. 103, comma 6°, d.l. n. 18/2020, è stata nuovamente modificata dall'art. 13, comma 13°, del decreto-legge n. 183 del 31 dicembre 2020, conv., con mod., dalla legge n. 21 del 26 febbraio 2021, secondo cui la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo,

⁹ Tale risultato è stato raggiunto anche in considerazione dell'utilizzo delle nuove tecnologie (si pensi, ad esempio, alla c.d. formula esecutiva telematica: su cui, *si vis*, G. PARISI, *Il rilascio della formula esecutiva con modalità telematiche tra esigenze di razionalizzazione del processo civile e nodi da sciogliere*, in *Riv. es. forz.*, 2021, 352 ss.), nonché mediante l'introduzione di modalità alternative di celebrazione delle udienze, anche in ambito esecutivo (su cui v. A. SALETTI, *L'emergenza pandemica*, cit., 281 s.).

¹⁰ Su cui si rinvia all'inquadramento generale svolto da A. CRIVELLI, *Legislazione emergenziale*, cit., 541 s.

¹¹ Per indicazioni in ordine alle diverse posizioni in argomento, nonché per gli opportuni riferimenti giurisprudenziali si rinvia a G. MASTROGIOVANNI, *La sospensione delle esecuzioni per rilascio di beni immobili*, in *Riv. es. forz.*, 2021, 783 ss.

¹² In tal senso A. SALETTI, *L'emergenza pandemica*, cit., 285.

prevista dall'art. 103, comma 6°, d.l. n. 18/2020 veniva 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, comma 2°, c.p.c., del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed occupati dal debitore e dai suoi familiari¹³.

Prima ancora che venisse in scadenza il termine finale della proroga prevista dal d.l. n. 183/2020, il legislatore, in sede di conversione del decreto-legge n. 41 del 22 marzo 2021 ad opera della legge n. 69 del 21 maggio 2021, ha poi introdotto l'art. 40-*quater*, che, rubricato «[d]isposizioni in materia di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili», ha stabilito che «[l]a sospensione dell'esecuzione dei 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».

Il miglioramento della situazione sanitaria ha indotto il legislatore, dunque, con tale previsione a diversificare le situazioni astrattamente configurabili, non senza aver implicitamente confermato la cessazione, al 31 dicembre 2020, della sospensione delle procedure esecutive fondate su ragioni diverse dalla morosità, quali i provvedimenti di rilascio per finita locazione¹⁴.

3. La sospensione delle espropriazioni sulla «prima casa» di cui all'art. 54-ter d.l. n. 18/2020.

Altra misura specifica relativa al processo esecutivo è stata introdotta nell'ambito della prima fase della legislazione emergenziale in sede di conversione del d.l. n. 18/2020 con l'inserimento dell'art. 54-*ter*, il quale, rubricato «[s]ospensione delle procedure esecutive sulla prima casa», nella sua formulazione originaria, stabiliva che «[a]l 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'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore»¹⁵.

¹³ Per una ricostruzione dei progressivi mutamenti dell'ambito applicativo della disposizione in esame si vedano G. FANTICINI - S. LEUZZI - R. ROSSI - S. SAIJA, *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione delle esecuzioni sulle prime case*, in *Riv. es. forz.*, 2021, 640.

¹⁴ Si sono venuti in tal modo a privilegiare, dunque, i debitori che non fanno fronte alle proprie obbligazioni, indipendentemente da quale ne sia la causa: per tale osservazione, tra molti, A. SALETTI, *L'emergenza pandemica*, cit., 285.

¹⁵ Sulla disciplina della sospensione delle procedure esecutive sull'abitazione principale del debitore esecutato di cui all'art. 54-*ter* d.l. n. 18/2020, conv., con mod., dalla l. n. 27/2020, e sulle successive disposizioni di proroga del termine di efficacia si vedano A.M. SOLDI, *La sospensione della espropriazione immobiliare ai tempi del coronavirus*, in *Judicium*, 19 maggio 2020; B. SASSANI - B. CAPPONI - A. PANZAROLA - M. FARINA, *Sulla sospensione delle espropriazioni immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore*, *ivi*, 20 maggio 2020; G. FANTICINI - S. SAIJA, *La sospensione dell'espropriazione forzata della prima casa*, in A. Carratta (a cura di), *Giustizia civile ed emergenza coronavirus*, in *Giur. it.*, 2020, 2069 ss.; A. CRIVELLI, *Legislazione emergenziale*, cit., 542 ss.; G. FANTICINI - S. LEUZZI - R. ROSSI - S. SAIJA, *L'art. 54-ter d.l. n. 18 del 2020 nel sistema dell'esecuzione forzata*, *ivi*, 794 ss.; ID., *Una postilla*

L'art. 54-ter si è caratterizzato, sin dall'inizio, rispetto alle disposizioni dettate dall'art. 83 d.l. n. 18/2020 per aver contemplato una sospensione generalizzata delle attività di alcune procedure esecutive immobiliari (quelle aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore) e non solo dei termini per il compimento degli atti processuali.

La durata della misura prevista era stata originariamente fissata dalla norma appena citata in sei mesi e, quindi, l'applicazione della stessa sarebbe dovuta cessare dopo il 30 ottobre 2020. L'efficacia della disposizione – il cui contenuto è rimasto immutato – è stata tuttavia prorogata, dapprima, fino al 31 dicembre 2020¹⁶ e, poi, fino al 30 giugno 2021¹⁷.

Il presupposto della sospensione della procedura esecutiva di cui all'art. 54-ter d.l. n. 18/2020, costituito dalla circostanza per cui il bene pignorato costituisca l'abitazione principale del debitore – ossia il luogo dove dimora abitualmente, coincidente in genere con la residenza anagrafica, e non necessariamente, a dispetto della rubrica della norma, con la «prima casa»¹⁸ – è indicato espressamente dalla legge, e, quindi, il giudice dell'esecuzione per adottare il provvedimento in questione doveva limitarsi a verificarne la ricorrenza, senza avere la possibilità di esercitare alcun potere discrezionale¹⁹.

4. I dubbi di legittimità costituzionale della disciplina sulla sospensione dei processi esecutivi.

Le due disposizioni normative sopra richiamate, i cui contenuti principali sono stati sin qui sinteticamente tratteggiati, hanno dato adito sin da subito a taluni sospetti di illegittimità costituzionale.

La critica principale mossa alle ipotesi di sospensione di cui si tratta atteneva alla circostanza per cui, nel determinare un arresto indiscriminato e relativo, da un lato, al rilascio di immobili anche ad uso non abitativo (art. 103, comma 6°) e, dall'altro, alle esecuzioni *tout court* aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore (art. 54-ter), le predette disposizioni avrebbero posto un ostacolo eccessivo all'esercizio del diritto di azione di cui all'art. 24, comma 1°, Cost., e,

all'art. 4, d.l. 28-10-2020, n. 137 (decreto "ristori"), *ivi*, 1086 ss.; A. AULETTA, *Proroga della sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa e inefficacia dei pignoramenti: qualche riflessione a prima lettura*, in *ilProcessocivile.it*, 5 novembre 2020; ID., *È costituzionalmente legittima la sospensione delle procedure esecutive riguardanti l'abitazione principale del debitore durante l'emergenza Covid-19?*, *ivi*, 1° marzo 2021; A. CERRATO, *Considerazioni sulla costituzionalità della legislazione emergenziale in tema di sospensione delle procedure esecutive immobiliari intraprese sull'abitazione principale del debitore*, in *La nuova procedura civile*, 9 marzo 2021.

¹⁶ Tale proroga è stata disposta dall'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020, conv., con mod., dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020.

¹⁷ L'ulteriore proroga è stata invece prevista dall'art. 13, comma 14°, del decreto-legge n. 183 del 31 dicembre 2020, conv., con mod., dalla legge n. 21 del 26 febbraio 2021.

¹⁸ La disciplina in esame non fornisce una definizione di «abitazione principale», la quale però può rinvenirsi nella normativa tributaria e segnatamente nell'art. 10, comma 3° *bis*, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, in tema di oneri deducibili dal reddito complessivo: disposizione, questa, che prevede che, «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale la persona fisica, che la possiede a titolo di proprietà o altro diritto reale, o i suoi familiari dimorano abitualmente».

¹⁹ Ciò non ha ovviamente significato che non si siano registrati nella giurisprudenza contrasti interpretativi in ordine all'ambito di applicazione della sospensione di cui all'art. 54-ter d.l. n. 18/2020. A titolo esemplificativo, ci si è chiesti se il giudice dell'esecuzione fosse tenuto a verificare il momento a partire dal quale si era venuta a determinare la situazione abitativa del debitore nell'ambito dell'immobile pignorato: per una panoramica degli orientamenti sul punto, v., *si vis*, G. PARISI, *COVID-19 e sospensione delle espropriazioni sulla «prima casa»*, in *Ilprocessocivile.it*, 22 giugno 2020.

quindi, all'accesso alla tutela esecutiva da parte dei creditori²⁰, peraltro in un momento di difficile crisi economica, e in assenza di un apprezzabile vantaggio in favore di altri beni di rango costituzionale²¹.

A questa prima e fondamentale obiezione si aggiungevano anche ulteriori considerazioni.

In primo luogo, si sosteneva che, determinando una protrazione dei tempi di definizione del processo di esecuzione, la prolungata sospensione non sarebbe stata compatibile con il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, comma 2°, Cost. e con la tutela del diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost., nel cui ambito rientrano anche i diritti di credito derivanti da una decisione giudiziaria²².

Inoltre, si era ipotizzato il contrasto delle disposizioni in questione con il diritto costituzionalmente tutelato dall'art. 41 Cost. all'esercizio dell'iniziativa economica privata, derivando dalla sospensione un pregiudizio rispetto all'affidamento dell'imprenditore sulla certezza e speditezza delle procedure di recupero dei crediti, quali mezzi di finanziamento dell'impresa: ed infatti, la *ratio* delle norme censurate sarebbe stata legata non tanto all'emergenza sanitaria, quanto alla tutela del bisogno abitativo dei soggetti ritenuti economicamente più deboli, con ingiustificata limitazione del diritto di azione, in quanto non motivata né dalla crisi economica né dall'esigenza di tutela della salute, bensì finalizzata a una «indiscriminata politica di favore» del diritto di determinati soggetti all'abitazione, in spregio del principio di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2°, Cost.²³.

In terzo luogo, veniva ipotizzato un possibile contrasto della disciplina in esame con l'art. 42, comma 3°, Cost., poiché la sospensione dell'esecuzione, impedendo al creditore di diventare proprietario del bene oggetto della procedura esecutiva mediante la proposizione dell'istanza di assegnazione, avrebbe concretizzato di fatto un'espropriazione non fondata su un interesse pubblico preminente, essendo comunque priva di ogni forma di indennizzo²⁴.

Da ultimo, era stato postulato anche il contrasto della disciplina in esame con l'art. 47, comma 2°, Cost., atteso che le difficoltà nel recupero dei crediti determinate dalla sospensione in questione avrebbero finito con il riverberarsi sulle condizioni di accesso della generalità dei cittadini al credito bancario, rendendole più rigorose²⁵.

I dubbi di legittimità costituzionale sopra accennati si sono peraltro acuiti con il passare dei mesi a seguito della successiva approvazione della proroga del termine finale del periodo di sospensione – portato, da ultimo, al 30 giugno 2021 per la fattispecie di cui all'art. 54-ter e al 31 dicembre 2021 (quantomeno per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021) in relazione all'ipotesi di cui all'art. 103, comma 6° – fino a quando diversi giudici

²⁰ Tali principi sono riflessi anche negli artt. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, atteso che la tutela esecutiva è componente fondamentale del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, quanto all'art. 1, comma 1°, del Protocollo addizionale della CEDU, che tutela anche i diritti di credito. Nella giurisprudenza sovranazionale si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 marzo 1997, *Horsby c. Grecia*, in *Recueil des arrêts et décisions*, 1997, II, 511, secondo cui una decisione giudiziaria definitiva e vincolante posta per un tempo incerto nel limbo dell'inefficacia, in danno di una sola parte, compromette endemicamente la tutela dei diritti (cfr., in particolare, § 40).

²¹ Per tale rilievo, si veda A. SALETTI, *L'emergenza pandemica*, cit., 284.

²² Cfr. G. FANTICINI - S. LEUZZI - R. ROSSI - S. SAIJA, *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione*, cit., 644.

²³ Così A. SALETTI, *L'emergenza pandemica*, cit., 285 s.

²⁴ In questo senso, G. FANTICINI - S. LEUZZI - R. ROSSI - S. SAIJA, *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione*, cit., 655.

²⁵ Tra gli altri, G. FANTICINI - S. LEUZZI - R. ROSSI - S. SAIJA, *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione*, cit., 641.

dell'esecuzione hanno rimesso gli atti alla Corte costituzionale per valutare la compatibilità con i principi costituzionali delle disposizioni in esame²⁶.

5. *L'intervento delle sentenze della Corte costituzionale nn. 128 e 213 del 2021.*

Le pronunce della Consulta esitate dagli incidenti di costituzionalità sollevati in relazione alle norme sopra esaminate, sia pure di segno opposto, sono sostanzialmente sovrapponibili nell'impianto motivazionale e nei principi generali ivi affermati.

In entrambi i casi la Corte costituzionale ha infatti osservato che dal tenore delle censure formulate alle norme sospettate di illegittimità costituzionale si evince come l'oggetto della questione di legittimità costituzionale vada identificato non già nelle disposizioni che prevedevano la sospensione delle procedure esecutive in sé, ma nelle norme con cui era stata disposta la proroga delle predette misure.

Così circoscritto l'oggetto del giudizio, con la sentenza n. 128 del 22 giugno 2021²⁷ la Consulta ha dichiarato fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-ter in riferimento agli artt. 3, comma 1°, e 24, commi 1° e 2°, Cost., con assorbimento delle censure svolte rispetto agli ulteriori parametri costituzionali, osservando che, se è vero che il legislatore ordinario – in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, come quello fondamentale all'abitazione²⁸ – può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva, è del pari indubitabile che la compressione di tale diritto fondamentale, cagionata dalla sospensione delle procedure esecutive, può essere contemplata dal legislatore soltanto a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato²⁹.

²⁶ Le ordinanze di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14°, d.l. n. 183/2020, conv., con mod., dalla l. n. 21/2021, di proroga del termine di sospensione delle espropriazioni immobiliari sull'abitazione principale del debitore esecutato di cui all'art. 54-ter d.l. n. 18/2020 sono state pronunciate da Trib. Barcellona Pozzo di Gotto, 13 gennaio 2021, in *Giur. it.*, 2021, 871, con nota di V. Amendolagine, e Trib. Rovigo, 18 gennaio 2021, in *Inexecutivis*, 28 gennaio 2021. Invece, la questione di illegittimità costituzionale della sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili di cui all'art. 103, comma 6°, d.l. n. 18/2020, la cui durata è stata da ultimo proroga dall'art. 40-quater, comma 1°, d.l. n. 41/2021 è stata sollevata da Trib. Trieste, 24 aprile 2021, in *www.ilcaso.it*, 27 maggio 2021, e da Trib. Savona, 3 giugno 2021, in *Inexecutivis*, 23 settembre 2021.

²⁷ La pronuncia in questione è stata già pubblicata in *Riv. es. forz.*, 2021, 626, con nota di G. Fanticini - S. Leuzzi - R. Rossi - S. Saija; in *Ilprocessocivile.it*, 28 giugno 2021, con nota di R. Metafora; in *Inexecutivis*, 1° luglio 2021, con nota di P. Voltaggio; e in *Giustiziacivile.com*, 2021, 8, 3, con nota di chi scrive.

²⁸ Secondo la giurisprudenza costituzionale il diritto all'abitazione costituisce infatti un «diritto sociale» (Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106, in *Foro it.*, 2018, I, 2252; Corte cost., 20 dicembre 1989, n. 559, *ivi*, 1990, I, 1465) e «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44, in questa *Rivista*, 2020, 1). Esso, benché non espressamente menzionato, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (Corte cost., 27 giugno 2013, n. 161, in *Foro it.*, 2013, I, 2361; Corte cost., 25 febbraio 2011, n. 61, in *Giur. cost.*, 2011, 783; Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404, in *Foro it.*, 1988, I, 2515) e il suo oggetto – l'abitazione – deve considerarsi «bene di primaria importanza» (Corte cost., 24 aprile 2020, n. 79, in *Giur. cost.*, 2020, 901; Corte cost., 20 luglio 2018, n. 166, in *Foro it.*, 2018, I, 3833).

²⁹ La fase di esecuzione coattiva dei provvedimenti giudiziari, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (Corte cost., 8 settembre 1995, n. 419, in *Foro it.*, 1995, I, 2641), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (Corte cost, sent. n. 225/2018, cit.). È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44, in *Foro it.*, 2016, I, 1529; Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 10, in *Giur. cost.*, 2013, 239, con nota di R. Caponi; Corte cost., 20 giugno 2008, n. 221, in *Foro it.*, 2009, I, 1336); ma tale limite è valicato «ogniquale volta emerga un'ingiustificabile

Secondo il Giudice delle leggi l'esigenza di bilanciamento sopra segnalata non sarebbe stata tuttavia tenuta in debita considerazione nel caso di specie, avendo il legislatore per ben due volte prorogato fino al complessivo periodo di quattordici mesi la sospensione inizialmente introdotta, senza tuttavia preoccuparsi di specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura adottata, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco.

La Consulta ha aggiunto poi che la sproporzione conseguente al mancato bilanciamento è resa ancor più evidente dalla considerazione per cui il diritto del debitore a conservare la disponibilità dell'abitazione³⁰ è stato ulteriormente tutelato dalla proroga della sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili di cui all'art. 103, comma 6°, del medesimo d.l. 18/2020, essendo tale norma applicabile – in forza dell'ultima proroga della sua efficacia di cui all'art. 40-*quater*, comma 1°, d.l. 41/2021, conv., con mod., dalla l. 69/2021 – anche al decreto di trasferimento del bene espropriato.

In altre parole, il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, al punto da inficiare la tenuta costituzionale della seconda proroga (dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021), prevista dell'art. 13, comma 14°, d.l. n. 183/2020 e dichiarata, quindi, incostituzionale dalla sent. n. 128/2021.

Invece, con la sentenza n. 213 dell'11 novembre 2021, pur muovendo dai medesimi principi sopra enucleati, la Consulta ha ritenuto che la disposizione di cui all'art. 103, comma 6°, d.l. n. 18/2020, non potesse essere ritenuta costituzionalmente illegittima.

Ciò in quanto in tale fattispecie, al contrario di quanto ritenuto con riferimento all'art. 54-*ter* cit., il bilanciamento tra i doveri di solidarietà sociale e la tutela del diritto di agire *in executivis* è stato operato con ragionevolezza, avendo peraltro il legislatore previsto che, a fronte del progressivo miglioramento della situazione sanitaria, la sospensione dei provvedimenti di rilascio fosse circoscritta ad alcune ipotesi specifiche e per un lasso di tempo particolarmente limitato, non ulteriormente prorogabile³¹ e, comunque, che è stato fissato rispetto al momento dell'emanazione del provvedimento su cui si fonda la richiesta di rilascio.

In ogni caso, in entrambe le decisioni la Corte ha precisato che «resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare le misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato».

compressione del diritto di agire» (Corte cost., sent. n. 225/2018, cit.; in termini, tra le tante, Corte cost., 5 maggio 2021, n. 87, in *Giurcost.org*; 2021; Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271, in *Giur. cost.*, 2019, 3258, con nota di F.G. Scoca; Corte cost., sent. n. 44/2016, cit.; Corte cost., ord. n. 335/2004, cit.). La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale, mentre «un intervento legislativo che di fatto svuoti di contenuto i titoli esecutivi giudiziari conseguiti nei confronti di un soggetto debitore può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (Corte cost., 12 luglio 2013, n. 186, in *Giust. civ.*, 2013, I, 2284).

³⁰ Anche nell'ipotesi in cui sia in discussione il diritto all'abitazione del debitore esecutato, la sospensione delle procedure esecutive può essere disposta dal legislatore solo a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe, che superino un ragionevole limite di tollerabilità (*ex multis*, Corte cost., 28 maggio 2004, n. 155, in *Foro it.*, 2004, I, 1969; Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 310, *ivi*, 2003, I, 2873).

³¹ Ha chiarito, infatti, la Corte costituzionale che la misura disposta dall'art. 103, comma 6°, d.l. n. 18/2020 «è prevista fino al 31 dicembre 2021 e deve ritenersi senza possibilità di ulteriore proroga, avendo *la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità*, pur considerando la sua funzione sociale (art. 42, secondo comma, Cost.) (enfasi aggiunta)».

6. I riflessi della sentenza n. 128/2021 sui processi esecutivi sospesi.

L'epilogo dei giudizi di costituzionalità che hanno investito l'art. 54-ter d.l. n. 18/2020 ha tra l'altro sollevato alcuni dubbi in ordine alle conseguenze derivanti dalla declaratoria di illegittimità della (seconda) proroga della sospensione delle esecuzioni sulla «prima casa» del debitore: su questi appare quindi opportuno soffermarsi prima di svolgere alcuni brevi rilievi conclusivi sulle due recenti pronunce della Consulta.

Da più parti ci si è chiesto, infatti, se, terminato il blocco delle esecuzioni, possa prospettarsi o meno per le procedure sospese l'applicazione, con i dovuti adattamenti, della previsione di portata generale dell'art. 627 c.p.c. e della necessità di un atto di impulso della parte nel termine perentorio fissato dal giudice ovvero, in mancanza, nel termine di sei mesi decorrente dallo spirare della stasi predeterminata dalla legge, pena l'estinzione del processo esecutivo³².

La questione è complicata dalla circostanza per cui le circolari emanate dai diversi uffici giudiziari al fine di dettare le modalità applicative della sospensione in esame hanno assunto talora posizioni divergenti.

Più in particolare – e a mero titolo meramente esemplificativo – si consideri che: (i) i Tribunali di Bari, Foggia, Cagliari, Macerata e Catanzaro non hanno posto alcun onere espresso a carico delle parti ai fini della riattivazione della procedura esecutiva sospesa; (ii) nulla dicono sul punto, invece, in ordine alla riassunzione le circolari emesse dai Tribunali di Bologna, Napoli e Milano³³; (iii) il Tribunale di Roma prevede invece l'onere per il creditore titolato più diligente di depositare ricorso in riassunzione³⁴.

Ciò posto, ad avviso di chi scrive non dovrebbero esservi dubbi in ordine alla necessità che le attività esecutive sospese in forza dell'art. 54-ter cit. possano riprendere il loro corso soltanto a fronte di un atto di impulso del creditore titolato interessato a riattivare la procedura³⁵.

Trattandosi, infatti, di un'ipotesi di sospensione legale, al pari di quella disciplinata dall'art. 601 c.p.c. per il caso dell'apertura di un giudizio di divisione nella pendenza di un'espropriazione di beni indivisi, appare infatti evidente che non possa essere il giudice dell'esecuzione a riattivare d'ufficio il processo già arrestatosi, ma sia necessario il deposito di un ricorso in riassunzione, in ossequio alle regole generali del processo esecutivo.

Stante quanto precede, si pone tuttavia il tema di quale debba essere il *dies a quo* per il computo dei sei mesi di cui all'art. 627 c.p.c., norma applicabile in via analogica nel caso di specie, atteso che la stessa disciplina specificamente le ipotesi di riassunzione del processo esecutivo sospeso³⁶.

³² A riprova della rilevanza che ha assunto la questione già all'indomani della pubblicazione della sent. n. 128/2021, si veda ad esempio il quesito posto dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma alla redazione della rivista telematica *Inexecutivis* e la relativa risposta ivi riportata del 23 giugno 2021.

³³ Anche se il presidente della sezione esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Milano ha recentemente trasmesso una nota al Consiglio dell'ordine degli avvocati del medesimo foro, secondo cui «non occorre che i creditori depositino ricorso in riassunzione per chiedere la prosecuzione della procedura». La nota è consultabile al seguente link: urly.it/3f04f.

³⁴ Una rassegna delle varie circolari si trova in P. VOLTAGGIO, *Declaratoria di incostituzionalità della proroga della sospensione ex art 54-ter. Circolari e riassunzione dei processi sospesi*, in *Inexecutivis*, 1° luglio 2021.

³⁵ In questo senso, tra gli altri, G. FANTICINI - S. LEUZZI - R. ROSSI - S. SAIJA, *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione*, cit., 646.

³⁶ V. tuttavia Cass., sez. III, 12 maggio 2021, n. 12685, secondo cui alla sospensione di cui all'art. 601 c.p.c., costituendo una ipotesi speciale di sospensione per pregiudizialità necessaria, prevista in via generale dall'art. 295 c.p.c., si applicherebbe per la riassunzione il termine trimestrale dell'art. 297 c.p.c.

A tale riguardo non sembra che si possa razionalmente sostenere che il predetto termine possa decorrere dal 31 dicembre 2020, termine ultimo di durata della sospensione di cui all'art. 54-ter cit. a seguito della pronuncia della Consulta n. 128/2021.

Tale conclusione poggia innanzitutto sulla considerazione per cui le sentenze della Corte costituzionale producono i loro effetti dal giorno successivo alla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale³⁷, che nel caso di specie è il 23 giugno 2021: è dunque da quest'ultima data che non può trovare più applicazione la medesima sospensione e che può essere dunque riassunto il processo.

In secondo luogo, a voler sostenere che il termine finale per la riassunzione fosse scaduto il 30 giugno 2021, alla parte creditrice sarebbe residuata appena una settimana per il compimento dell'atto di impulso, costituendo, tuttavia, un termine così breve ed incerto senz'altro un ostacolo all'esercizio del diritto di difesa e ledendo l'affidamento della parte processuale sulla vigenza di una disposizione di legge, venuta meno soltanto con la decisione pubblicata il 22 giugno 2021.

Inoltre, la decisione della Consulta sarebbe potuta essere depositata anche dopo il termine del 30 giugno 2021 e, in tal caso, ove si ritenesse che il *dies a quo* per la riattivazione dell'esecuzione riprenda a decorrere dal 31 dicembre 2020, il creditore procedente non sarebbe stato mai nelle condizioni di depositare un atto di riassunzione tempestivo³⁸.

In considerazione di quanto precede si deve dunque ancora una volta confermare che il *dies a quo* del termine semestrale per la riassunzione del singolo processo esecutivo rimasto sospeso in forza della previsione caducata dalla sent. n. 128/2021 decorre senz'altro dal 23 giugno 2021³⁹.

7. *Rilievi conclusivi.*

Le sentenze nn. 128 e 213 del 2021 della Corte costituzionale costituiscono un importante tassello nel mosaico della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela del diritto di agire in via esecutiva, declinazione del diritto di azione di cui all'art. 24, comma 1°, Cost.

La rilevanza delle pronunce sopra richiamate è infatti certamente legata, in primo luogo, al perdurare dell'emergenza sanitaria, sia pure con significative differenze rispetto a quanto avvenuto nella primissima fase della pandemia, e quindi all'utilità dei principi espressi come ausilio per il legislatore affinché questi, là dove decidesse di intervenire nuovamente sul processo esecutivo, possa avere un parametro di riferimento su cui basare le proprie valutazioni in modo da contemperare in maniera più attenta le esigenze di tutela dei diritti fondamentali della persona (*in primis*, il diritto alla salute) con il diritto di agire in via esecutiva dei soggetti il cui diritto di credito sia rimasto insoddisfatto⁴⁰.

³⁷ Cfr. art. 30, comma 3°, della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.

³⁸ Salvo voler immaginare la possibilità di una generalizzata – e sostanzialmente automatica – rimessione in termini dei creditori interessati alla prosecuzione della procedura esecutiva originariamente sospesa in forza della proroga dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 128/2021.

³⁹ Conf. G. FANTICINI - S. LEUZZI - R. ROSSI - S. SAIJA, *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione*, cit., 649.

⁴⁰ Ciò in quanto, anche in periodo di emergenza sanitaria, si deve confermare che la tutela in sede esecutiva è componente essenziale del diritto di accesso al giudice e rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, Corte cost., 5 dicembre 2018, n. 225, in *Foro amm.*, 2019, 1986; Corte cost., 10 giugno 2010, n. 198, in *Foro it.*, 2010, I, 2302; Corte cost., 10 novembre 2004, n. 335, *ivi*, 2006, I, 1320, Corte cost., 6 dicembre 2002, n. 522, *ivi*, 2003, I, 1650; Corte cost., 27 settembre 2001, n. 331, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, I, 1043; Corte cost., 24 luglio 1998, n. 321, in *Foro it.*, 1998, I, 3048).

D'altra parte, si consideri che la Corte ha già fatto ulteriormente applicazione dei principi sopra richiamati, dichiarando l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione emergenziale relativa alla disciplina del processo esecutivo.

In particolare, con la sentenza n. 236 del 7 dicembre 2021 la Consulta ha esaminato nello specifico la disciplina della sospensione delle procedure esecutive promosse nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, disposta dall'art. 117, comma 4°, d.l. n. 34/2020 e prorogata fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8°, d.l. n. 183/2020⁴¹.

Anche in questo caso la Corte costituzionale ha bocciato il blocco indiscriminato dell'esecuzione per come prorogato per un periodo di tempo ritenuto irragionevole sia in ragione dei miglioramenti della situazione sanitaria riscontratisi con il passare del tempo sia, comunque, in ragione dell'eccessivo sacrificio imposto ai creditori degli enti del Servizio sanitario nazionale, «tra i quali» – si legge nella sentenza in questione – «pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato»⁴².

Fermo quanto precede, si deve rilevare che risulta evidente come i principi ribaditi anche in questa occasione dalla Corte hanno una portata che supera l'emergenza sanitaria in corso e costituiscono un riferimento imprescindibile per il legislatore ordinario nella materia in esame, e ciò anche al di là della situazione specifica e dalle ragioni per cui il legislatore ritiene di volta in volta di intervenire sul processo esecutivo, arrestandone o rallentandone il naturale svolgimento.

Si deve infatti ormai ritenere un dato acquisito quello per cui se è certamente possibile, in circostanze specifiche e ben determinate, impedire ai creditori di accedere alla tutela esecutiva, questa costituisce a sua volta un diritto fondamentale dei singoli, che deve essere dunque salvaguardato e garantito dal legislatore, non potendo essere sacrificato oltre una certa misura nonché per un periodo di tempo eccessivamente prolungato⁴³.

⁴¹ Su tale fattispecie di sospensione dell'esecuzione si veda, anche per un'anticipazione del prevedibile esito caducatorio cui è pervenuta la sent. n. 236/2021, A. SALETTI, *L'emergenza pandemica*, cit., 287 s.

⁴² La Corte ha peraltro ritenuto che non fosse sufficiente a compensare il *vulnus* inferto al diritto di agire *in executivis* dei creditori l'istituto dell'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 117, comma 5°, d.l. n. 34/2020, considerato che l'accesso alla predetta misura era rimesso ad un'opzione volontaria della singola Regione e che il termine per la richiesta di provvista da rivolgere a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. era venuto a scadere il 7 luglio 2020, senza essere più riaperto, cosicché, seppure un meccanismo compensativo sussisteva, esso è venuto meno in regime di proroga del blocco delle procedure esecutive di cui si tratta.

⁴³ Non può infine mancarsi di rilevare che anche la Corte di cassazione, già da tempo (Cass., sez. III, 26 luglio 2005, n. 15615, in *Foro it.*, 2006, I, 3190 ss.), ha riconosciuto che il principio di effettività della tutela giurisdizionale attiene anche al processo esecutivo. Tale approdo può dirsi ormai "diritto vivente", tanto che, da ultimo, Cass., sez. un., 14 dicembre 2020, n. 28387, in *Giur. it.*, 2021, 1365, con nota di P. Farina, ha significativamente affermato (in motivazione) che «primario interesse dell'ordinamento, consustanziale alla sua stessa esistenza, è l'effettività della tutela giurisdizionale del diritto e quindi del creditore, tale riconosciuto in un titolo esecutivo, al cui soddisfacimento tutto l'ordinamento è chiamato a destinare le proprie risorse; se non sono espressamente presi in considerazione dalla norma, non rilevano altri specifici contrastanti interessi, quali quello del debitore a contenere i disagi [...] o di altri soggetti coinvolti dal processo a mantenere i propri privilegi».