



Sentenza n. 213 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Giovanni Amoroso
decisione del 19 ottobre 2021, deposito dell'11 novembre 2021
comunicati stampa del 20 ottobre 2021 e dell'11 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atti di promovimento: ordinanze n. 107 e n. 125 del 2021

parole chiave:

EMERGENZA DA COVID-19 – SOSPENSIONE DELLE PROCEDURE DI SFRACTO –
PROPRIETÀ RAGIONEVOLEZZA – EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

disposizioni impugnate:

- art. 13, comma 13, del [decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21](#)
- art. 40-*quater* del [decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69](#)
- art. 103, comma 6, del [decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27](#)
- art. 17-*bis* del [decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 24, 42, 47, 77 e 117, primo comma, della [Costituzione](#), quest'ultimo in relazione all'art. 6 della [CEDU](#) e all'art. 1 del [Protocollo addizionale alla CEDU](#)

dispositivo:

rigetto

La Corte costituzionale era stata chiamata a decidere, da due ordinanze adottate in sede di giudizio di esecuzione dal Tribunale di Trieste e dal Tribunale di Savona, **sulla legittimità costituzionale di alcune previsioni che tra il 2020 ed il 2021 hanno disposto e via via prorogato il blocco degli sfratti per morosità in ragione dell'emergenza pandemica.**

Una volta riuniti i giudizi, e ricostruito doviziosamente il quadro normativo, la Corte esclude la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020 (come convertito in legge n. 27 del 2020) e sull'art. 17-*bis* del d.l. n. 34 del 2020 (come convertito in legge n. 77 del 2020) in quanto non applicabili nei processi *a quibus*. La Corte, pertanto, si è pronunciata solo sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le seguenti disposizioni: l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020 (convertito con modificazioni nella legge n. 21 del 2021), che ha prorogato il blocco degli sfratti sino al 30 giugno 2021, limitatamente agli sfratti adottati per

mancato pagamento del canone e a quelli 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; l'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021 (convertito con modificazioni nella legge n. 69 del 2021), che ha ulteriormente prorogato, fino al 31 dicembre 2021, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 per mancato pagamento del canone.

Nel merito, quanto alla presunta violazione dell'art. 77 Cost. da parte dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, la Corte adotta una decisione di **rigetto** ribadendo la sua giurisprudenza sul carattere dirimente del profilo teleologico ai fini della legittimità dei dd.ll. a contenuto plurimo: nella fattispecie, la disposizione censurata è coerente con la *ratio* comune delle altre previsioni di proroga recate dal decreto, che – in diversi ambiti materiali – sono state adottate al solo scopo di far fronte al persistere dell'emergenza pandemica.

Parimenti **non fondate** sono ritenute anche tutte le altre questioni di legittimità costituzionale.

In primis, la Corte dichiara **non fondata** la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 3 Cost., che i giudici *a quibus* avevano sollevato sotto un duplice profilo: l'assenza di qualsivoglia forma di bilanciamento tra il diritto del conduttore di disporre dell'immobile e il diritto di proprietà del locatore; l'irragionevolezza del criterio con cui è stata regolata l'ulteriore proroga del blocco dei provvedimenti di sfratto, che ne ha graduato l'efficacia temporale in base alla data di emanazione del provvedimento, piuttosto che al momento dell'insorgere della morosità. Il giudice delle leggi, dopo aver ricostruito il quadro normativo a partire dal marzo 2020, osserva che, mentre all'inizio dell'emergenza la sospensione degli sfratti era generalizzata, con le successive proroghe il legislatore ne ha via via ridotto l'ambito di applicazione, gradualmente ritoccando il bilanciamento dei diritti in gioco. Richiamando la sua giurisprudenza, la Corte ricorda, infatti, che **l'emergenza può giustificare la prevalenza delle esigenze del conduttore di continuare a disporre dell'immobile, a fini abitativi o per l'esercizio di un'impresa, su quelle del locatore: ma solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati**. Data l'evoluzione e la persistenza della pandemia – osserva il giudice delle leggi – rientrava nella discrezionalità legislativa la scelta di escludere l'ipotesi di un sistematico coinvolgimento del giudice dell'esecuzione per valutare le singole situazioni concrete di conduttori e locatori, da apprezzarsi caso per caso. In alternativa, **occorreva un progressivo e differenziato adattamento della misura emergenziale, gravante sulla categoria dei locatori, per i quali la solidarietà economica e sociale di ciascuno non poteva spingersi oltre un certo limite, al di là del quale c'è solo la solidarietà collettiva per il tramite innanzi tutto dello Stato e della fiscalità generale**: fu proprio la mancanza di questo tipo di adattamento a determinare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, il quale, per la seconda volta, si limitava a prorogare il blocco degli sfratti dell'abitazione principale senza variare i presupposti della misura (sent. n. 128 del 2021). Diversamente, sottolinea la Corte, **nel caso di specie il legislatore ha operato un primo aggiustamento limitando, dopo il 31 dicembre 2020, la proroga della sospensione dell'esecuzione ai soli provvedimenti di rilascio per morosità con conseguente cessazione di tale sospensione per tutti i provvedimenti di rilascio, in particolare, per finita locazione; morosità alla quale sono normalmente sottese difficoltà di carattere economico-sociale che, anche se antecedenti alla pandemia, si sono verosimilmente aggravate con essa**. Poco dopo, l'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021 ha ulteriormente diversificato, in base alla data della loro adozione, il termine finale della sospensione degli sfratti per mancato pagamento del canone e per trasferimento di immobili pignorati, senza più prevedere – e quindi escludendo – la sospensione per quelli destinati ad essere emessi dopo il 30 giugno 2021. Secondo la Corte, inoltre, **tale graduazione è stata compiuta con criteri non manifestamente irragionevoli: la data di adozione del provvedimento di rilascio, che vale a cadenzare la cessazione di efficacia della sospensione, è indirettamente indicativa dell'epoca della morosità, potendo ragionevolmente ritenersi che di norma i provvedimenti più risalenti si riferiscono a morosità meno recenti**.

Allo stesso modo, il giudice delle leggi dichiara **non fondate** le questioni di legittimità costituzionale riferite agli artt. 42, 47 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, che i

rimettenti avevano sollevato imputando alle norme censurate una sorta di espropriazione in senso sostanziale priva di indennizzo, con conseguente violazione, ai danni del locatore, del diritto di proprietà, costituzionalmente e convenzionalmente garantito, e della tutela del risparmio. La Corte rileva come, in base alla giurisprudenza costituzionale e a quella della Corte EDU sull'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, **un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni è ammissibile ove sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti dell'individuo**. L'emergenza pandemica, con la conseguente crisi economico-sociale, costituisce senz'altro – sottolinea il giudice delle leggi – un imperativo di interesse generale idoneo a giustificare l'operatività della misura di sospensione: del resto, anche secondo la giurisprudenza della Corte EDU (Grande Camera, sent. 6 ottobre 2005, *Maurice c. Francia*; Sez. II, sent. 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia* e sent. 15 aprile 2014, *Stefanetti c. Italia*), **spetta proprio al legislatore nazionale l'individuazione di quei motivi di interesse generale che consentono una limitazione del diritto di proprietà**. Inoltre, la Corte osserva come **la misura in esame non sia equiparabile ad un'espropriazione**: non solo per la temporaneità della stessa, ma anche perché, sino al momento dell'effettivo rilascio, permane in ogni caso in capo al conduttore, anche se il contratto si è già risolto, l'obbligo di provvedere al pagamento dei canoni.

Infine, vengono **rigettate** anche le questioni di legittimità costituzionale riferite agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, che erano state sollevate sul presupposto che le norme censurate violassero, a livello costituzionale e convenzionale, diritti essenziali per l'effettività della tutela giurisdizionale: il diritto alla soddisfazione del creditore nella fase esecutiva e il diritto alla ragionevole durata delle procedure esecutive. In ordine al primo punto, la Corte ricorda la sua giurisprudenza: nonostante l'esecuzione coattiva delle decisioni giudiziarie rientri nell'alveo dell'art. 24 Cost., **il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che, con riferimento all'art. 24 Cost., viene superato solo qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di azione**; ciò che è escluso nel caso in esame poiché **le norme impugnate si limitano**, in presenza di una situazione di carattere eccezionale e imprevedibile come l'emergenza pandemica, **a differire temporaneamente la possibilità di agire in sede di esecuzione**. Quanto alla ragionevole durata delle procedure esecutive, il giudice delle leggi è consapevole del fatto che **secondo la Corte EDU la sospensione dei provvedimenti di sfratto incide sull'effettività della tutela del diritto dell'esecutante, la quale deve svolgersi entro un termine ragionevole** (Grande camera, sent. 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia*). **Tuttavia, in base alla giurisprudenza costituzionale, è necessario che tale diritto, nell'ordinamento interno, venga bilanciato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, attesa la valutazione sistematica e non frazionata sulla violazione dei diritti demandata al giudice delle leggi**.

La Corte, infine, rivolge un monito al legislatore: **se l'eccezionalità della pandemia da COVID-19 giustifica, nell'immediato e per un limitato periodo di tempo, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili** (anche in ragione del progressivo aggiustamento del bilanciamento dei diritti e degli interessi in gioco operato sin qui), **tuttavia questa misura emergenziale 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**. Il giudice delle leggi conclude osservando come resti ferma per il legislatore la possibilità, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, di adottare altre misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato.

Eva Lebner