



Sentenza n. 211 del 2024

Presidente: Augusto Antonio Barbera - Giudice relatrice e redattrice: Emanuela Navarretta
decisione del 14 novembre 2024, deposito del 20 dicembre 2024
comunicato stampa del 20 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ord. n. 73 del 2024

parole chiave:

ESECUZIONE FORZATA – EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA – CAUSE DI
IMPROCEDIBILITÀ – DIRITTO DI DIFESA – PRINCIPIO DI
RAGIONEVOLEZZA

disposizione impugnata:

- art. 1, comma 378, della [legge 30 dicembre 2020, n. 178](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 24, 41 e 117, primo comma, della [Costituzione](#)
- art. 6 della [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali \(CEDU\)](#)
- art. 1 del Protocollo addizionale alla [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali \(CEDU\)](#)

dispositivo:

illegittimità costituzionale

Con ordinanza del 5 marzo 2024, il Tribunale di Ravenna aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione sia all'art. 6 CEDU, sia all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 378, della legge n. 178 del 2020.

La disposizione censurata prevede **l'improcedibilità della procedura esecutiva ovvero della procedura concorsuale** che «ha avuto inizio su istanza dell'istituto di credito», se non viene accertata dal giudice, d'ufficio, la corrispondenza del contratto di mutuo ai criteri di cui all'art. 44 della legge n. 457 del 1978 e se l'ente creditore non risulta inserito nell'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La Corte ritiene fondate le questioni concernenti l'irragionevole e sproporzionata lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. che, secondo la sua costante giurisprudenza, «comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale».

La Corte, innanzitutto, constata che la formulazione della disposizione al suo esame ha generato una pluralità di interpretazioni significativamente diverse, in merito alla sua stessa

ratio e al suo ambito di applicazione, il che pregiudica un'applicazione giuridica coerente con il principio di eguaglianza.

Premesso ciò, la Corte ritiene priva di una *ratio* plausibile la previsione che correla l'improcedibilità al mancato inserimento dell'istituto di credito in un elenco tenuto presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che oltretutto non risulta essere stato istituito e che non trova riscontro nei requisiti dei contratti di mutuo previsti dall'art. 44 della legge n. 457 del 1978.

In secondo luogo, **la Corte rileva che l'improcedibilità comminata in ragione della mancata rispondenza del contratto di mutuo ai criteri di cui al ricordato art. 44 risulta irragionevole e sproporzionata**, tanto ove si assuma, nell'ambito delle differenti ipotesi ricostruttive percorribili, che, in tal caso, il creditore non usufruisca della garanzia dello Stato, quanto ove si escluda simile concomitante effetto.

Infatti, nel primo caso, **risulta sproporzionato inibire al creditore fondiario, già privato della garanzia dello Stato, anche la possibilità di accedere alla tutela esecutiva, a differenza di qualunque altro creditore**, in contrasto, per giunta, con la stessa *ratio* sottesa all'art. 44 della legge n. 457 del 1978 che intende, invece, favorire l'apporto dei costruttori e dei finanziatori privati all'edilizia residenziale pubblica.

Nella seconda ipotesi, d'altro canto, l'improcedibilità resta comunque irragionevole, «poiché determinerebbe solo l'effetto di indurre il creditore fondiario a far valere la garanzia dello Stato al di fuori della procedura, anziché nell'ambito della stessa, ove la garanzia opera in via sussidiaria».

L'irragionevolezza e la sproporzione della improcedibilità si confermano, poi, anche ritenendo, secondo la prospettazione del rimettente, **che la procedura, relativa a immobili destinati all'edilizia convenzionata, non possa proseguire, se non vi partecipi il creditore fondiario** che risponda alle condizioni indicate dal comma 378, nell'ipotetico intento perseguito dal legislatore di tutelare la garanzia dello Stato, in quanto nessuno potrebbe agire in via esecutiva sul bene se alla procedura non partecipa il creditore ipotecario che può far valere tale garanzia.

Invero, secondo la Corte, **il ricorso a tale meccanismo, che equivale a una impignorabilità relativa del bene, risulta inadeguato e sproporzionato rispetto all'obiettivo di ottenere la partecipazione del creditore fondiario**, che può far valere la garanzia dello Stato, alla procedura concernente beni destinati all'edilizia convenzionata.

Il creditore fondiario, infatti, in quanto titolare del diritto di ipoteca, deve essere sempre avvisato dell'avvio della procedura di espropriazione del bene ipotecato, ai sensi dell'art. 498 c.p.c. e, pertanto, sarà indotto a intervenire nella procedura e a far valere in quel contesto la garanzia dello Stato, se vuole evitare la cancellazione dell'ipoteca, conseguente alla vendita forzata *ex art.* 586 c.p.c.

Pertanto, se il creditore fondiario non interviene, è solo su di lui, e non sugli altri creditori, né sullo Stato, che dovrebbero riverberarsi le conseguenze della sua stessa inerzia.

Risulta allora **irragionevole e inadeguato allo scopo ricorrere alla improcedibilità per conseguire la partecipazione al processo esecutivo del creditore che usufruisce della garanzia dello Stato**, consentendo al creditore fondiario di poter arbitrariamente sospendere la tutela esecutiva di tutti gli altri creditori, e permettendo al debitore mutuatario, al contempo, di pagare gli altri creditori e limitarsi a pagare le sole rate del mutuo fondiario, assicurandosi una temporanea impignorabilità del bene.

Lorenzo Madau