

***Il bilanciamento tra il diritto all’abitazione del locatario e il diritto di proprietà del locatore in tempo di emergenza sanitaria. Alcune riflessioni sulla sentenza n. 128/2021 della Corte costituzionale\****

*di **Gloria Marchetti** — Professoressa associata di Diritto costituzionale all’Università degli Studi di Milano*

**ABSTRACT:** The article analyses the decision no. 128/2021 of the Italian Constitutional Court, which declared the constitutional illegitimacy of the second extension of the suspension of executive procedures relating to the main house provided for by the so-called “emergency discipline”. This regulation, which provided for enhanced protection of the right to housing during the pandemic, will be examined, in addition to the decision of the Court. This, considering the more general recognition, in our Country, of the protection of the right to housing and, more specifically, in the context of balancing the interests of the landlord and those of the tenant.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Cenni sulla tutela del diritto all’abitazione nel nostro Paese. – 3. La tutela rafforzata del diritto all’abitazione durante la pandemia: la sospensione delle procedure esecutive relative all’abitazione principale del debitore. – 4. La sentenza Corte cost. n. 128 del 2021: l’illegittimità della seconda proroga della sospensione delle esecuzioni immobiliari. – 5. Rilievi conclusivi. Il riconoscimento del “diritto sociale” all’abitazione (ma con dei limiti) e la necessità di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato, tra gli interessi del locatario e del locatore.

---

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

## 1. Premessa

La sentenza della Corte costituzionale n. 128 del 22 giugno 2021 ha dichiarato illegittima la seconda proroga (dal 1° gennaio al 30 giugno 2021) della sospensione nelle esecuzioni aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore, ritenendo non più proporzionato il bilanciamento tra la tutela giurisdizionale del creditore e quella del debitore nelle relative procedure esecutive. La questione riguarda la disciplina emergenziale che ha previsto, seppur eccezionalmente e temporaneamente, un rafforzamento della tutela del diritto all’abitazione del locatario nel bilanciamento con il diritto di proprietà del locatore. Pertanto, la decisione della Corte offre lo spunto per riflettere sul diritto all’abitazione e, più in particolare, nell’ambito del bilanciamento degli interessi del locatore e del locatario. Prima di esaminare tale disciplina e gli aspetti salienti della sentenza in parola, appare dunque opportuno ricostruire, seppur brevemente, il contesto normativo statale ed europeo entro il quale si è mosso il legislatore della disciplina emergenziale nel tutelare il diritto all’abitazione.

## 2. Cenni sulla tutela del diritto all’abitazione nel nostro Paese

È qui solo il caso di ricordare che, sebbene la nostra Costituzione non riconosca espressamente il diritto all’abitazione, quest’ultimo lo si può dedurre da diverse disposizioni costituzionali. L’unica disposizione che fa riferimento all’abitazione è l’art. 47 Cost.; tale articolo stabilisce, al secondo comma, che la Repubblica favorisce l’accesso del risparmio popolare — oltre alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese — alla proprietà dell’abitazione<sup>1</sup>. Tuttavia, sebbene il diritto all’abitazione sia fatto talora discendere, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, proprio dall’art. 47 Cost., l’oggetto della sua disposizione non è l’abitazione ma il risparmio, protetto, peraltro, “anche” attraverso l’acquisto della casa. Pertanto, da tale articolo non si desume un impegno della Repubblica di garantire a tutti

---

<sup>1</sup> Sull’art. 47 Cost., si vedano: F. MERUSI, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1980, 153 ss.; G. SALERNO, *Art. 47*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 318 ss.; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Giappichelli, 2006, 945 ss.

di diventare proprietari dell'abitazione, in quanto esso si limita a prevedere una delle forme privilegiate di destinazione del risparmio<sup>2</sup>. Il diritto all'abitazione è, comunque, ricavabile da diverse disposizioni costituzionali, in quanto l'abitazione costituisce il presupposto — oltre che per la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale tra cittadini di cui all'art. 3, comma 2 — per l'esercizio di diritti e libertà costituzionalmente riconosciuti, tra i quali la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), i diritti della famiglia (art. 29-31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto al lavoro (art. 4, comma 1 e 35, comma 1)<sup>3</sup>.

Tant'è che la Corte costituzionale, sebbene in un primo momento della sua giurisprudenza aveva negato la configurabilità del diritto all'abitazione<sup>4</sup>, a partire dalla fine degli anni '80, ha riconosciuto l'esistenza di quest'ultimo qualificandolo come “diritto sociale fondamentale”<sup>5</sup> e annoverandolo “fra i diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost.”<sup>6</sup>, senza tuttavia spingersi fino a garantirne un

---

<sup>2</sup> Tra coloro che negano che dall'art. 47 Cost. possa derivare un diritto all'abitazione si veda D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell'abitazione”, “diritto all'abitazione” e “proprietà (civilistica) della casa”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977, 1035 ss. In tal senso, ma solo prendendo in considerazione l'art. 47, comma 2, Cost. isolatamente (mentre afferma che un diritto all'abitazione possa derivare dal quadro costituzionale nel suo complesso), U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980, 30 ss. In proposito, M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, 43, ritiene che “a mezzo dell'art. 47 l'abitazione si erige a diritto soggettivo pubblico, rappresentando un elemento sostanziale alla formazione e sviluppo della persona umana”. Si veda, inoltre, U. BRECCIA, *Itinerari del diritto all'abitazione*, in A. Bucelli, *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli. Firenze 19-20 ottobre 2012*, Padova, Cedam, 2013, 123 ss.

<sup>3</sup> Al riguardo, si vedano: A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, 107, il quale ritiene che il “diritto all'abitazione (...) sembra timidamente emergere sotto la spinta delle lotte sociali di questi ultimi anni”; G. BERTI, *Nota introduttiva*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, Giuffrè, I, 1986, 5 ss. e ID., *Aspetti costituzionali*, ivi, IV, 1987, 7, il quale, pur negando che sia individuabile un diritto soggettivo all'abitazione, afferma, tuttavia, che l'abitazione “è protetta dalla Costituzione”. Riflette se l'abitazione sia un bene indispensabile o essenziale per avere una vita libera e dignitosa e se sia oggetto di una pretesa costituzionalmente garantita, A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, n. 6/2007, 1129 ss. Al riguardo, inoltre, si vedano le riflessioni di: T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e tutela della persona*, Bari, Laterza, 1974, 391 ss., ora in *Opere*, IV, *Libertà ed altri temi*, Milano, Giuffrè, 2000, 13; G. GIRARDI, *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Questione giustizia*, n. 1/2008, 111 ss.

<sup>4</sup> Nella sent. n. 252/1983, ad esempio, la Corte costituzionale, pur affermando che “l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge”, non considera il diritto all'abitazione “come l'indispensabile presupposto dei diritti inviolabili” previsti dall'art. 2 Cost.

<sup>5</sup> Si cfr. Corte cost., sent. n. 217/1988, sulla quale si rinvia alle considerazioni di G.F. FERRARI, “*Diritto alla casa” e interesse nazionale*, in *Giur. cost.*, n. 2/1988, 833 ss.

<sup>6</sup> Si cfr. Corte cost., n. 404 del 1988. La Corte ha dedotto il diritto all'abitazione dall'art. 2 e dall'art. 3, comma 2, Cost., definendo l'abitazione come diritto inviolabile dell'uomo, strumentale a garantirgli un'esistenza dignitosa e a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale. Il diritto all'abitazione è successivamente richiamato dalla Corte in diverse sentenze, tra le quali le sentt. nn. 166/2008 e 209/2009. Si veda, sull'argomento, S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2012, 1 ss.

“contenuto minimo”<sup>7</sup>. Ne deriva che, nel nostro Paese, il diritto all’abitazione, sarebbe da considerare un diritto inviolabile e, al contempo, un diritto sociale e, più precisamente, un “diritto sociale condizionato”<sup>8</sup>.

Di conseguenza, il legislatore (statale e regionale), avendo un’ampia discrezionalità di intervento, ha individuato una serie di politiche abitative che si sono però rilevate, salvo sporadiche eccezioni, inadeguate a garantire il diritto all’abitazione. Ciò, nonostante il diritto a disporre di un’abitazione adeguata assuma una rilevanza proprio perché costituisce il presupposto per il godimento di altri diritti fondamentali e, a livello europeo, prevalga una posizione a favore di una lettura “forte” del diritto alla casa, inteso come posizione soggettiva avente un “contenuto essenziale”, che si sostanzia nel diritto di un soggetto a disporre di un’abitazione dignitosa e idonea a soddisfare i propri bisogni individuali e familiari<sup>9</sup>. Posizione che emerge soprattutto dalle previsioni della Carta sociale europea<sup>10</sup> e, più recentemente, del Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS)<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Sul diritto all’abitazione nella giurisprudenza costituzionale, si vedano: M.M. COMENALE PINTO, *La rilevanza del bisogno abitativo nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. It.*, 1984, I, 1, 889 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I tomo, Milano, Giuffrè, 1986, 27 ss.; R. LENZI, *La famiglia di fatto e la locazione della casa di abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988, I, 1802 ss.; A. PACE, *Il convivente more uxorio, il “separato in casa” e il c.d. diritto “fondamentale” all’abitazione*, *ivi*, 1801 e, più recentemente, G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, 75 ss.; M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 giugno 2009; A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano Nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l’economia nazionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2010, 1378 ss.; V. ATRIPALDI, *Il diritto costituzionale all’abitazione*, in A. Bucelli, *L’esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche*, cit., 31 ss.; G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in *www.forumcostituzionale.it*, 18 settembre 2015, 11 ss.; G. CATALDO, *Verso l’ossimoro di una tutela elusiva del diritto all’abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 10 ss.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene, 2017, 27 ss.

<sup>8</sup> Così sent. n. 252/1989, in cui la Corte sottolinea “come ogni altro diritto sociale, anche quello all’abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività”. Sul rapporto tra vincoli di bilancio e diritti sociali, si vedano, tra gli altri: L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015; D. CONTE, *La nuova governance economica europea e la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio: il Parlamento nazionale tra partecipazione al funzionamento dell’Unione europea e spinte autonomiste*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, Giappichelli, 2016, 239 ss.; A. MICHELI, F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2018.

<sup>9</sup> Per un’analisi più approfondita, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, numero speciale 4/2018, 184 ss. e *Il diritto all’abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell’Europa sociale*, in P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2019, 261 ss.

<sup>10</sup> La Carta sociale europea approvata dagli Stati membri del Consiglio d’Europa, soprattutto nel testo revisionato nel 1996, prevede, nella Parte I, n. 31 che “tutte le persone hanno diritto all’abitazione” e dispone, nella Parte II, art. 31,

Pertanto, il legislatore statale e regionale, in base alla propria competenza legislativa, è sostanzialmente ricorso a due modalità per garantire il diritto all’abitazione<sup>12</sup>. La prima modalità di tutela del diritto all’abitazione riguarda un insieme di politiche incentrate sulla c.d. “edilizia residenziale pubblica” (attualmente configurabile come “edilizia residenziale sociale”); politiche finalizzate alla costruzione e gestione — da parte di enti pubblici e, più recentemente, con il coinvolgimento dei privati — di abitazioni per far fronte alle esigenze abitative delle persone più svantaggiate. Tali politiche abitative sono state adottate dallo Stato e anche dalle Regioni, in quanto, non essendo la materia dell’edilizia residenziale pubblica (o sociale) menzionata dalla Costituzione, essa può essere fatta rientrare nella più vasta materia delle “politiche sociali”, di potestà legislativa regionale, sebbene esercitabile nei limiti del rispetto dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, quali il “governo del territorio” e i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti (...) sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>13</sup>. La seconda modalità utilizzata per garantire il diritto all’abitazione consiste, invece, nella previsione di una disciplina dei contratti di locazione vincolati (cd. “legislazione vincolistica”) che garantisce ai locatari di appartamenti una durata adeguatamente lunga del contratto di locazione e determinati tetti dei relativi canoni. Tale legislazione, riguardando la disciplina di contratti di locazione, rientra nella materia del diritto privato o, meglio, nella materia “ordinamento civile”<sup>14</sup> ed è quindi di

---

che, per garantire l’effettivo esercizio di tale diritto, gli Stati firmatari “s’impegnano a prendere misure destinate” tra l’altro “a favorire l’accesso ad un’abitazione di livello sufficiente”; a “prevenire e ridurre lo *status* di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente”, a “rendere il costo dell’abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti”. In proposito, si vedano le puntuali riflessioni di G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Jus: Rivista di Scienze Giuridiche*, 2010, 505 ss., *Il diritto all’abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, 3 e *Il diritto all’abitazione nella Carta Sociale Europea: a proposito di una recente condanna dell’Italia da parte del Comitato Europeo dei Diritti Sociali*, in M. D’Amico, B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, 1013 ss.

<sup>11</sup> Il Pilastro europeo dei diritti sociali si riferisce, al punto 19, agli “Alloggi e assistenza per i senzatetto”, prevedendo che: “a. Le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all’assistenza abitativa di qualità. b. Le persone vulnerabili hanno diritto a un’assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato. c. Ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l’inclusione sociale”. Sulla tutela del diritto all’abitazione da parte dell’Unione europea, si veda, tra gli altri, R. ROLLI, *Il diritto all’abitazione nell’Unione europea*, in A. Bucelli, *L’esigenza abitativa*, cit., 51 ss. Per un’analisi della tutela “multilivello” del diritto all’abitazione, sulla portata della Carta sociale europea e del Pilastro europeo dei diritti sociali, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali e il diritto all’abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell’Europa sociale*, cit.

<sup>12</sup> In tal senso, P. VIPIANA, *La tutela del diritto all’abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, 5 ss.

<sup>13</sup> Di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

<sup>14</sup> Di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

competenza esclusiva dello Stato. È in questo particolare contesto che si inserisce la previsione, durante l'emergenza pandemica, di una legislazione vincolistica dei contratti di locazione — poi sottoposta al vaglio della Corte costituzionale — volta a tutelare il diritto all'abitazione, sebbene, come si vedrà oltre, quest'ultima si differenzi profondamente da quella del passato.

### **3. La tutela rafforzata del diritto all'abitazione durante la pandemia: la sospensione delle procedure esecutive relative all'abitazione principale del debitore**

Si è già sottolineato come il legislatore, nel periodo dell'emergenza sanitaria, abbia previsto un rafforzamento (seppur eccezionale e provvisorio) della tutela del diritto all'abitazione, intervenendo sulla disciplina dei contratti di locazione<sup>15</sup>. Al riguardo, appare dunque opportuno soffermarsi, seppur brevemente, a esaminare tale disciplina, prima di commentare la sentenza della Corte costituzionale n. 128 del 2021 avente ad oggetto, appunto, quest'ultima.

Il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (il cd. "Cura Italia"), convertito con la l. 24 aprile 2020, n. 27, ha disposto: all'art. 54-ter, la sospensione di ogni procedura esecutiva di pignoramento (di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile) avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, termine successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2020<sup>16</sup> e poi al 30 giugno 2021 (dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, il cd. "Decreto milleproroghe")<sup>17</sup>; all'art. 103,

<sup>15</sup> Sul tema, si veda E. PONZO, *Una garanzia rafforzata del diritto all'abitazione in periodo di emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. 1/2021, 61 ss.

<sup>16</sup> Dall'art. 4, comma 1, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (cd. "Decreto ristori").

<sup>17</sup> D.l. 31 dicembre 2020, n. 183. Per un'analisi di alcuni particolari aspetti della normativa relativa alle sospensioni delle procedure espropriative sull'abitazione principale, si vedano: V. AMENDOLAGINE, *La sospensione dell'esecuzione immobiliare per l'emergenza Covid-19*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 9 ottobre 2020; A. AULETTA, *Proroga della sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa e inefficacia dei pignoramenti: qualche riflessione a prima lettura*, in *ilProcessocivile*, 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 (Nota a (ord.) Trib. Rovigo, 15 gennaio 2021)*, in *La nuova procedura civile*, 9 marzo 2021; D. D'AGOSTINO, *Sospesi, causa Covid-19, i pignoramenti delle abitazioni principali*, in *notai.it*, 8 luglio 2020; G. FANTICINI, S. LEUZZI, R. ROSSI, S. SAIJA, *Analisi e critica dell'art. 4 d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (decreto "Ristori"): tra la proroga dell'art. 54-ter d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (decreto "Cura Italia"), già introdotto legge 24 aprile 2020, n. 27, e una "inefficacia" difficile da comprendere*, in *Rivista telematica dell'esecuzione forzata*, 13 novembre 2020; G. FANTICINI, S. LEUZZI, R. ROSSI, S. SAIJA, *L'art. 54-ter d.l. n. 18 del 2020 nel sistema dell'esecuzione forzata*, in *Rivista dell'esecuzione forzata*, n. 3/2020,

comma 6, la sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, con efficacia fino al 1° settembre 2020, termine successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2020<sup>18</sup> e poi al 30 giugno 2021<sup>19</sup>.

Il legislatore è quindi intervenuto a disciplinare la fase esecutiva dei procedimenti di pignoramento relativi all’abitazione principale del debitore (fino al 30 giugno 2021) e di quelli di sfratto per finita locazione (fino al 31 dicembre 2020) o per morosità (fino al 30 giugno 2021). Si è pertanto introdotta una misura che — nel tentare di bilanciare interessi costituzionali in conflitto, quali il diritto di proprietà privata, per un verso, e quello della tutela del contraente debole, dall’altro — ha fatto prevalere il diritto all’abitazione<sup>20</sup>. Del resto, non mancavano le ragioni per giustificare una limitazione, seppur temporanea, del diritto di proprietà del locatore, nel bilanciamento con il diritto all’abitazione del conduttore.

Per un verso, si è voluto tutelare il diritto all’abitazione del debitore in un particolare momento in cui sarebbe stato ancor più difficile, a causa della pandemia e soprattutto del *lockdown*, lasciare la propria casa per trasferirsi in un’altra. Peraltro, nel periodo del *lockdown*, che ha imposto alle persone di “stare a casa”, prevedendo la possibilità di spostarsi solo per giustificati motivi riportati in un’apposita autocertificazione, salvo incorrere in sanzioni penali o amministrative<sup>21</sup>, il diritto all’abitazione aveva assunto una particolare rilevanza. Il legislatore, a fronte dell’emergenza sanitaria e dell’obbligo di “stare a casa”, ha quindi previsto, al contempo, la possibilità del debitore

---

794 ss.; G. FANTICINI, S. LEUZZI, R. ROSSI, S. SAJJA, *Una postilla all’art. 4, d.l. 28-10-2020, n. 137 (decreto “ristori”)*, in *Rivista dell’esecuzione forzata*, n. 4/2020, 1086 ss.; G. LAUROPOLI, *Alcune criticità della nuova proroga in tema di sospensione delle esecuzioni per rilascio di immobili*, in *ilprocessocivile*, 21 aprile 2021; S. LEUZZI, A. AULETTA, *I processi esecutivi nell’evoluzione della normativa emergenziale*, in *www.inexecutivis.it*; S. LEUZZI, R. ROSSI, *Procedure esecutive e prima casa nel diritto emergenziale anti-Covid*, in *blog.ilcaso.it*, 1 maggio 2020; G. PIGNATALE, *L’impatto del Covid-19 sul processo esecutivo*, in *Diritto.it*, 1 marzo 2021; B. SASSANI, B. CAPPONI, A. PANZAROLA, M. FARINA, *Sulla sospensione delle espropriazioni immobiliari aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 20 maggio 2020; A.M. SOLDI, *La sospensione della espropriazione immobiliare ai tempi del coronavirus*, *ivi*, 19 maggio 2020.

<sup>18</sup> Dall’art. 17 della l. 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (cd. “Decreto rilancio”).

<sup>19</sup> Dal d.l. n. 183 del 2020 che ha previsto che “La sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo (...) è prorogata sino al 30 giugno 2021 limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze (...)”.

<sup>20</sup> Parte della dottrina, peraltro, ha individuato la necessità di far prevalere il diritto all’abitazione nel bilanciamento con il diritto di proprietà e la sua funzione sociale. In tal senso, G. ALPA, *Equo canone e diritto all’abitazione*, in *Politica del diritto*, 1979, 159, il quale sottolinea come la tutela costituzionale ponga l’accento sull’abitazione (e quindi sull’utente dell’alloggio) più che sulla proprietà in senso civilistico.

<sup>21</sup> Per una critica della previsione dell’obbligo, sanzionato penalmente, di rimanere a casa, si rinvia a D. TESTA, *Diritto all’abitazione e quarantena: limiti delle misure di contenimento del Coronavirus*, in *iusinittinere*, 19 giugno 2020, 3 ss.

(e dei suoi familiari) di rimanere nell'abitazione di residenza, anche al fine di permettergli di rispettare l'obbligo imposto dalle misure restrittive alla circolazione.

Per altro verso, tuttavia, non si può negare che la tutela del diritto all'abitazione si sia limitata alla disciplina dei contratti di locazione, tutelando solamente chi viveva già in una casa, piuttosto che adottare misure volte a garantire un'abitazione a coloro che non ce l'avevano, come i senzatetto, al fine di porre anche loro nelle condizioni di rispettare l'obbligo di rimanere a casa. Ciò non è stato fatto, nonostante il legislatore avrebbe dovuto tener conto che la nostra Repubblica, anche al fine di garantire un'effettiva implementazione dei principi del PEDS, avrebbe dovuto rafforzare, anche nel periodo della pandemia, le politiche volte ad offrire a soggetti in difficoltà, non solo economica, alloggi adeguati o un'assistenza abitativa, sotto forma, ad esempio, di contributi in denaro, al fine di garantire il diritto all'abitazione.

Si ritiene, dunque, che il legislatore abbia voluto prevedere una tutela rafforzata delle esigenze abitative del debitore ma ciò, principalmente, allo scopo di evitare che il progredire del processo esecutivo comportasse la liberazione dell'abitazione e, di conseguenza, una serie di attività (come la ricerca di una nuova casa) che avrebbero contribuito alla diffusione del virus<sup>22</sup>. Pertanto, pur apprezzando lo sforzo del legislatore nel prevedere una tutela rafforzata del diritto all'abitazione del debitore, in un periodo particolare, esso ha adottato delle misure minime volte a garantire, più in generale, il diritto all'abitazione, soprattutto ai fini di tutelare la salute delle persone (del debitore, dei suoi familiari e di altri soggetti che potevano venire in contatto con questi ultimi) e prevenire occasioni di contagio.

Da questo punto di vista, la disciplina emergenziale di tutela del diritto all'abitazione, limitata alla disciplina dei contratti di locazione, appare in linea con la tradizionale tendenza a non sviluppare adeguate politiche abitative, finalizzate a garantire la pienezza del diritto all'abitazione<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Si sono espressi in tal senso, in merito alla sospensione dei procedimenti espropriativi immobiliari aventi ad oggetto la casa principale del debitore: V. AMENDOLAGINE, *La sospensione dell'esecuzione immobiliare per l'emergenza Covid-19*, cit.; S. LEUZZI, R. ROSSI, *Procedure esecutive e prima casa nel diritto emergenziale anti-Covid*, cit.; B. SASSANI, B. CAPPONI, A. PANZAROLA, M. FARINA, *Sulla sospensione delle espropriazioni immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore*, cit.; A.M. SOLDI, *La sospensione della espropriazione immobiliare ai tempi del coronavirus*, cit.

<sup>23</sup> Per un approfondimento sulle politiche abitative in Italia, si vedano: M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss.; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica: profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, Cedam, 1984; ID., *Edilizia residenziale pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, 411 ss.; G. PERULLI, *Casa e funzione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2000; P. DI BIAGI, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Roma, Donzelli, 2001; M.C. PAGLIETTI, *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione*, in *Riv. dir. priv.*, n.

Anche tale disciplina, infatti, non ha previsto alcun obbligo per la Repubblica di garantire ai soggetti più deboli (dal punto di vista economico, sociale e sanitario) un diritto a disporre di un’abitazione, non solamente per permettergli di soddisfare una serie di bisogni, individuali e familiari, ma anche allo scopo di porli nelle condizioni di rispettare l’obbligo di rimanere a casa. In altri termini, la legislazione dell’emergenza non ha contemplato un impegno per la Repubblica a garantire un’abitazione a chi non ce l’aveva, creando il paradosso che coloro che non sono stati in grado di provvedervi con mezzi propri non sono stati nemmeno posti nella condizione di rispettare le restrizioni imposte dal *lockdown*.

La disciplina sulle sospensioni delle esecuzioni immobiliari sulla prima casa, però, pur inserendosi nel solco delle tradizionali politiche che in passato sono state previste dalla legislazione vincolistica, ad esempio la sospensione degli sfratti per rilascio di immobili, per fine locazione e/o per morosità (c.d. blocco degli sfratti)<sup>24</sup>, presentava aspetti peculiari. Oltre al fatto che tale disciplina è stata prevista per far fronte ad una situazione di emergenza sanitaria eccezionale, essa era caratterizzata da due aspetti particolarmente criticabili<sup>25</sup>. Il primo aspetto era dato dalla mancata previsione di ristori per i locatori che, a causa della sospensione dell’esecuzione degli sfratti, non disponevano in modo pieno ed esclusivo della loro proprietà. Il secondo aspetto di criticità

---

1/2008, 55 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 169 ss.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., 103 ss. Si veda, inoltre, S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell’edilizia e delle infrastrutture nella “costituzione economica”*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, Jovene, 2010, 1283 ss.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Il secondo “piano casa”: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Democrazie e diritto*, n. 1/2009, 106 ss.

<sup>24</sup> La l. 8 febbraio 2007, n. 9 (recante “Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali”), ha previsto per i Comuni ad alta tensione abitativa, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili ad uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo, quale bilanciamento di tale forma di tutela dei conduttori, benefici fiscali in favore dei proprietari. Sulla problematica del procedimento previsto per la sospensione dello sfratto che rendeva, di fatto, più gravosa la tutela del proprietario-locatore, rispetto quella del conduttore, sul piano processuale, in possibile violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., si veda V. ANGIOLINI, *Blocco sfratti, questione di costituzionalità non manifestamente infondata*, in [www.confedilizia.it](http://www.confedilizia.it). Successivamente la l. 27 febbraio 2015, n. 11, di conversione del cosiddetto “Decreto Milleproroghe” (d.l. 31 dicembre 2014, n. 192), ha disposto un’ulteriore “miniproroga” delle misure di blocco degli sfratti di quattro mesi, consentendo al competente giudice dell’esecuzione dello sfratto, su richiesta della parte interessata, di disporre la sospensione dell’esecuzione delle relative procedure, “al fine di consentire il passaggio da casa a casa” nelle more di una completa attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. “Piano casa”) contemplato dal d.l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito in l. 23 maggio 2014, n. 80. Quest’ultimo provvedimento, infatti, nel prevedere una serie di misure volte a far fronte al disagio abitativo, si poneva anche l’obiettivo di interrompere il ricorso alla normativa sul blocco degli sfratti e alle successive proroghe, che erano intervenute negli anni, ma che non avevano risolto il problema del disagio abitativo né, tanto meno, garantito, concretamente, il diritto all’abitazione dei soggetti sottoposti a sfratto.

<sup>25</sup> In proposito, ha messo in luce alcune criticità della sospensione in esame, R. BIFULCO, *Eccesso di tutela? Perché la sospensione delle procedure immobiliari limita alcuni diritti fondamentali*, in [open.luiss.it](http://open.luiss.it), 8 maggio 2021.

riguardava il periodo di applicazione della misura di blocco degli sfratti che, come si è visto, è stato più volte prorogato, facendo dubitare della ragionevolezza del perdurare di tale periodo. Se in una prima fase della pandemia ci si è trovati in una situazione emergenziale di assoluta gravità che ha giustificato l'introduzione di misure eccezionali, queste ultime avrebbero dovuto avere il carattere di temporaneità; ciò al fine di evitare il rischio di non avere un corretto e ragionevole bilanciamento tra i diversi diritti costituzionali<sup>26</sup>. Ed è proprio su questo aspetto che la Corte costituzionale si è pronunciata nella sentenza in commento.

#### **4. La sentenza Corte cost. n. 128 del 2021: l'illegittimità della seconda proroga della sospensione delle esecuzioni immobiliari**

La sentenza in esame trae origine dai ricorsi presentati dai Giudici dell'esecuzione immobiliare presso i Tribunali ordinari di Barcellona Pozzo di Gotto<sup>27</sup> e di Rovigo<sup>28</sup> che hanno sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020 — così come modificato dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020 e dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 — che comportava, come si visto, la sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, sospensione successivamente prorogata con le ulteriori modifiche. Più in particolare, come si è altrettanto visto, l'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 ha disposto la seconda proroga di tale sospensione dal 1° gennaio al 30 giugno 2021. I rimettenti dubitavano della legittimità costituzionale in quanto, a loro giudizio, tale normativa si sarebbe posta in contrasto: con l'art. 24, primo comma, Cost. poiché comprimeva, senza alcuna ragione giustificativa, il diritto del creditore di soddisfarsi in sede esecutiva; con gli artt. 3, secondo comma, e 47, secondo comma, Cost., atteso che il legislatore non avrebbe ponderato adeguatamente né i contrapposti interessi delle parti del processo esecutivo, né l'incidenza negativa che una progressiva stabilizzazione della misura di sospensione avrebbe potuto avere sui tassi di interesse dei mutui, per la crescente incertezza dei creditori "istituzionali" sulle possibilità di recupero

---

<sup>26</sup> In tal senso, E. PONZO, *Una garanzia rafforzata del diritto all'abitazione in periodo di emergenza sanitaria*, cit., 88 ss.

<sup>27</sup> Con ordinanza del 13 gennaio 2021.

<sup>28</sup> Con ordinanza del 18 gennaio 2021.

coattivo delle somme erogate; con l'art. 111, secondo comma, Cost., in virtù dell'incidenza negativa della sospensione della procedura esecutiva sulla sua ragionevole durata; con l'art. 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

La Corte costituzionale, riuniti i giudizi, circoscrive l'oggetto del giudizio, osservando che dalle censure formulate si evince come l'oggetto della questione di legittimità costituzionale vada identificato non nell'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020, bensì nell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, che ha disposto, come si è già avuto modo di vedere, la seconda proroga della sospensione delle procedure esecutive immobiliari sino al 30 giugno 2021.

Il giudice delle leggi, dopo aver premesso che la garanzia — riconosciuta dall'art. 24, comma 1, Cost. — di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice, evidenzia che la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale. In particolare, secondo la Corte “un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora (...) siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale”. Pur potendo il legislatore ordinario — in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, come quello all'abitazione — procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva, deve sussistere un ragionevole bilanciamento tra valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite.

Nella fattispecie in esame, viene in rilievo il diritto all'abitazione e la Corte ribadisce la sua natura di “diritto sociale” e che esso, pur non essendo menzionato in Costituzione, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili, in quanto il suo oggetto costituisce bene di primaria importanza. Essa evidenzia, inoltre, che, nel periodo dell'emergenza pandemica, il legislatore ha voluto evitare che tanto l'esecuzione per rilascio degli immobili quanto le procedure espropriative aventi ad oggetto l'abitazione principale potessero costituire causa di aggravamento delle difficoltà economiche e fonte di preoccupazioni ulteriori per i debitori esecutati, ove esposti al rischio di perdere la disponibilità dell'abitazione principale. Tuttavia, la Corte chiarisce che, anche nell'ipotesi in cui venga in considerazione il diritto all'abitazione e, precisamente, il diritto dei debitori esecutati a rimanere nell'abitazione principale, la compressione del diritto del creditore,

causato dalla sospensione delle procedure esecutive, può essere contemplata dal legislatore solo a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non con una serie di proroghe che superino un ragionevole limite di tollerabilità. La misura emergenziale, introdotta dall'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, è invece rimasta inalterata nelle successive proroghe, la seconda delle quali è oggetto delle ordinanze di rimessione, sicché il periodo complessivo di tale sospensione è divenuto di quattordici mesi. Pertanto, secondo la Consulta, le sollevate questioni di legittimità costituzionale richiedono essenzialmente di verificare la ragionevolezza e proporzionalità del bilanciamento sotteso alla proroga della sospensione delle esecuzioni immobiliari<sup>29</sup>.

Alla luce di queste premesse, la Corte dichiara, quindi, l'incostituzionalità dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, che ha disposto la seconda sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato, per violazione degli artt. 3, comma 1, e 24, comma 1 e 2, Cost. (con l'assorbimento di tutti gli altri parametri fatti valere nelle ordinanze di rimessione), in quanto non ritiene più proporzionato il bilanciamento tra la tutela giurisdizionale del creditore e quella del debitore. Ciò, in considerazione del fatto che le più generali previsioni normative, introdotte in un primo momento dell'emergenza, che hanno riguardato tutti i giudizi civili, compresi quelli di esecuzione, dopo l'iniziale sospensione generalizzata, sono state poi gradualmente modificate, al fine di consentire la ripresa dei giudizi con modalità compatibili con la pandemia<sup>30</sup>. Diversamente, invece, la sospensione prevista dalla norma impugnata è rimasta immutata negli stessi presupposti ed è stata ulteriormente prorogata; il legislatore ha prorogato una misura generalizzata e di *extrema ratio*, quale quella della sospensione delle predette espropriazioni immobiliari, senza individuare alcun criterio selettivo volto a giustificare il protrarsi della paralisi dell'azione esecutiva. In particolare, non sono stati individuati presupposti soggettivi e oggettivi

<sup>29</sup> Sui principi di ragionevolezza e proporzionalità, in generale, si vedano, tra gli altri: G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, Giuffrè, 2005; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Atti della Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma 24-26 ottobre 2013*; M. FIERRO, *La ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in AA.VV., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee, Servizio studi Corte Costituzionale*, luglio 2013, 7 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di ragionevolezza: la nozione e le diverse stagioni della stessa attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Revista de la Sala Constitucional*, no. 1/2019, 20 ss.

<sup>30</sup> Per alcune prime osservazioni sulla sentenza, si vedano: R. METAFORA, *Incostituzionale la seconda proroga della sospensione delle esecuzioni riguardanti l'abitazione principale del debitore*, in *ilprocessocivile*, 28 giugno 2021; F. VALERINI, *Pandemia e sospensione dell'esecuzione sull'abitazione principale del debitore: seconda proroga incostituzionale*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 122/ 2021, 1 ss.

della misura, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco.

La Corte afferma altresì che la sproporzione conseguente al mancato aggiustamento del bilanciamento tra la tutela giurisdizionale del creditore e quella del debitore è resa ancor più evidente dalla considerazione che il diritto di quest'ultimo a conservare la disponibilità dell'abitazione era comunque tutelato dalla proroga della sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili di cui all'art. 103, comma 6, del medesimo d.l. n. 18 del 2020, nella formulazione modificata dall'art. 13, comma 3, del d.l. n. 183 del 2020, applicabile anche al decreto di trasferimento del bene espropriato.

In altri termini, il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive avente ad oggetto l'abitazione principale è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, tanto da rendere illegittima la seconda proroga, che viene pertanto dichiarata incostituzionale.

La Corte precisa, comunque, che resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richiedesse, la possibilità di adottare le misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato, tra il diritto all'abitazione del debitore e la tutela giurisdizionale in sede esecutiva dei creditori.

##### **5. Rilievi conclusivi. Il riconoscimento del “diritto sociale” all'abitazione (ma con dei limiti) e la necessità di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato, tra gli interessi del locatario e del locatore**

In conclusione, appare opportuno sottolineare alcuni aspetti salienti della decisione in esame, al fine di svolgere alcune considerazioni di sintesi rispetto al bilanciamento degli interessi quando è coinvolto il diritto all'abitazione.

In primo luogo, appare significativo che la Corte, pur ribadendo che il diritto all'abitazione è un “diritto sociale” e confermando l'ormai consolidato principio di effettività della tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva<sup>31</sup>, attribuisca carattere eccezionale alla sospensione delle procedure esecutive, prevedibile solo in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, quale quello

---

<sup>31</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 186 del 2013.

all'abitazione. In proposito, è solo il caso di ricordare che, in realtà, la Corte non è mai arrivata a riconoscere un diritto all'abitazione come diritto che attribuisce al conduttore pretese nei confronti del proprietario o del locatore<sup>32</sup>. Al riguardo, si ritiene ragionevole la posizione della giurisprudenza della Corte; non sarebbe, infatti, razionale, far prevalere il diritto all'abitazione — nel bilanciamento con il diritto di proprietà — per un periodo illimitato e senza prevedere benefici o indennità in favore dei proprietari. La Repubblica deve impegnarsi a garantire il diritto all'abitazione attraverso adeguate politiche sociali, “eventualmente” anche tramite una disciplina vincolistica dei contratti di locazione; contratti che però non devono avere una durata troppo estesa e non possono limitare eccessivamente il diritto di proprietà del locatore.

In secondo luogo, appare altrettanto rilevante che la Consulta abbia lanciato un monito al legislatore, sottolineando che, pur non essendo preclusa per quest'ultimo la possibilità, in futuro, di prevedere un'ulteriore sospensione delle predette espropriazioni immobiliari, tale sospensione dovrà essere introdotta da una nuova disciplina solo “per ragioni giustificate da particolari esigenze transitorie”, quali l'aggravamento della situazione sanitaria, per un “ristretto periodo temporale” e con la specificazione dei presupposti soggettivi e oggettivi della misura. Pertanto, il legislatore dovrà tener conto, sì, del diritto all'abitazione, ma non potrà, in futuro, trascurare il monito della Corte di prevedere una disciplina in grado di contemperare adeguatamente le esigenze dei creditori di ottenere il rilascio degli immobili con quelle dei debitori che vi abitano, o meglio, per usare l'espressione della stessa Corte, di realizzare un “bilanciamento, ragionevole e proporzionato, contemperando il diritto all'abitazione del debitore esecutato e la tutela giurisdizionale *in executivis* dei creditori procedenti”.

Inoltre, appare apprezzabile che la Corte, nel mettere in luce i vincoli necessari in caso di un'ulteriore sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, abbia evidenziando, seppure indirettamente, i limiti di tale misura, nell'ambito del più generale riconoscimento del diritto all'abitazione. Il giudice delle leggi, infatti, sembra ritenere inadeguata una tutela del diritto all'abitazione, nel periodo dell'emergenza sanitaria, attraverso la sola previsione della sospensione *sine die* delle procedure esecutive, limitando, peraltro, i diritti dei creditori.

---

<sup>32</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 225 del 1975.

Si tratta, in definitiva, di una decisione della Corte costituzionale che appare condivisibile nella sua conclusione e nel suo percorso motivazionale. Se, come si è detto, la tutela rafforzata delle esigenze abitative del conduttore è stata prevista, in una prima fase dell'emergenza pandemica, ai fini di evitare il rischio che il debitore potesse perdere la disponibilità dell'abitazione principale e di impedire che il progredire del processo esecutivo comportasse la liberazione dell'abitazione e, di conseguenza, una serie di attività che avrebbero potuto contribuire alla diffusione del virus, appare irragionevole la scelta di prorogare per ben due volte tale misura. Ciò perché, come ritenuto dalla Corte, il bilanciamento tra i due diritti (quello del creditore alla tutela giurisdizionale nella forma esecutiva e quello del debitore di conservare il diritto all'abitazione) è rimasto invariato nel tempo — mentre le soluzioni volte a incidere sul diritto di azione avrebbero dovuto essere modulate e bilanciate in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite — senza che il legislatore abbia preso in considerazione la coeva introduzione del blocco delle procedure di rilascio che si è sovrapposta alla normativa in esame. La tutela all'abitazione del debitore, infatti, era già protetta dalla sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adottati per mancato pagamento del canone e conseguenti all'adozione del decreto di trasferimento di immobili pignorati. Si concorda, pertanto, con la Corte nel ritenere illegittima la seconda proroga della sospensione degli sfratti sull'abitazione principale in una fase di ripresa delle attività economiche e sociali e, per quanto qui più interessa, in presenza di una disciplina che, dopo una sospensione generale dei giudizi civili, compresi quelli di esecuzione, ha consentito una graduale ripresa degli stessi.

Peraltro, la sentenza in commento non stupisce se si considera la precedente giurisprudenza costituzionale. È solo il caso di ricordare, al riguardo, che la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi su norme relative a proroghe che riguardano il bilanciamento tra il diritto di proprietà del locatore e il diritto all'abitazione dei conduttori considerati deboli e, più in particolare, in riferimento alla possibile violazione dei diritti dei proprietari, sottolineando la necessità che tali misure siano giustificate da particolari esigenze e per un periodo ragionevole di tempo. Nella sentenza n. 310 del 2003, la Corte costituzionale, chiamata a giudicare una disposizione che prorogava, per la terza volta, la sospensione delle procedure di esecuzione forzata di rilascio di immobili a uso abitativo nei confronti di inquilini appartenenti a determinate categorie ritenute

meritevoli di particolare protezione<sup>33</sup>, ha ritenuto la legittimità costituzionale non fondata, in quanto tale sospensione costituiva “un intervento eccezionale che può incidere solo per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato sul diritto alla riconsegna di immobile sulla base di un provvedimento giurisdizionale legittimamente ottenuto”. Pertanto, secondo la Corte, “la procedura esecutiva, attivata da parte del singolo soggetto provvisto di titolo esecutivo giurisdizionale, non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità”. Nella sentenza n. 155 del 2004, la Corte costituzionale, ulteriormente chiamata a pronunciarsi su una questione di legittimità costituzionale riguardante un'altra norma di proroga<sup>34</sup>, ha confermato il proprio orientamento, ritenendo la legittimità costituzionale non fondata, in quanto le misure di blocco degli sfratti riguardavano un periodo di tempo limitato ed erano giustificate da esigenze espressamente indicate. Il giudice delle leggi, però, in questo caso, si è spinto oltre, lanciando un monito al legislatore, minacciando future censure d'illegittimità costituzionale, “in considerazione del *vulnus* che il protrarsi delle proroghe arreca al principio della ragionevole durata del processo e alla coerenza dell'ordinamento”. La recente sentenza in commento, pertanto, si inserisce a pieno titolo nel solco della precedente giurisprudenza costituzionale.

---

<sup>33</sup> La norma di proroga era l'art. 1 del d.l. 27 dicembre 2001, n. 450 convertito, con modificazioni, nella l. 27 febbraio 2002, n. 14.

<sup>34</sup> La norma di proroga oggetto del giudizio era l'art. 1, comma 1, del d.l. 20 giugno 2002, n. 122 convertito, con modificazioni, nella l. 1 agosto 2002, n. 185 che faceva salva fino al 30 giugno 2003 la sospensione delle procedure esecutive di rilascio a carico dei conduttori appartenenti alle categorie protette.