



TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

Il Tribunale di Savona, nella persona del Giudice Dott. Eugenio Tagliasacchi a scioglimento della riserva ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA DI RIMESSIONE ALLA  
ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE**

nella causa civile iscritta al n. 268/2021 R.G.

FATTO

L'odierna ricorrente ..... proprietaria dell'appartamento sito in Albenga, via ....., iscritto al NCEU a ..... condotto in locazione ad uso abitativo da ..... nato in Marocco e residente in Albenga, al canone annuo di euro 4.560,00, intimava, con atto notificato il 20/11/2020, sfratto per morosità e contestuale citazione per la convalida nei confronti del predetto conduttore, per l'udienza del 20/1/2021 dinanzi a questo Tribunale, instando per la pronuncia di ingiunzione di pagamento, immediatamente esecutiva, per la somma di euro 1.600,00 a titolo di canoni scaduti ed euro 889,00 a titolo di oneri non rimborsati (bolletta acqua, euro 112,00; rata TARI, euro 188,00; spese condominiali, euro 589,78).

Con decreto del 20 gennaio 2021 l'intimato sfratto era convalidato con la fissazione della data del 19/2/2021 per l'esecuzione nonché venivano liquidate in favore dell'Erario le spese processuali, essendo, altresì, in pari data apposta la formula esecutiva.

Frattanto, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Savona, in accoglimento dell'istanza della locatrice, pervenuta il 9/10/2020, aveva ammesso la richiedente al patrocinio a spese dello Stato, con deliberazione assunta nella seduta del 23 ottobre 2020.

Nell'inerzia del conduttore, la locatrice notificava in data 15/3/2021 il titolo munito di formula esecutiva e l'atto di precetto per rilascio nonché, decorsi i termini di legge,



TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

richiedeva all'U.N.E.P. territorialmente competente di procedere all'esecuzione del provvedimento di rilascio, ricevendo verbalmente notizia dell'attuale impossibilità *ex lege* di procedere, donde la proposizione del presente reclamo al Giudice dell'esecuzione avverso il diniego dell'Ufficiale Giudiziario, con prospettazione della questione di legittimità costituzionale del regime di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, disposta in origine dall'art. 103, comma sesto, del D.L. n. 18 del 2020, convertito nella L. n. 27 del 2020 e successive proroghe.

A scioglimento della riserva, deve preliminarmente dare atto della corretta individuazione, ad opera dell'attuale parte ricorrente, del referente normativo applicabile nella specie, afferente al rifiuto dell'Ufficiale Giudiziario in ordine al compimento dell'atto richiestogli, consistente nel reclamo al giudice dell'esecuzione, con l'avvertenza che, soltanto in caso di rigetto di detto reclamo, sarebbe proponibile l'opposizione agli atti esecutivi. Per risalenti enunciazioni del principio cfr. Cass. civ. n. 7674 del 2008, secondo cui: *“Il rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi, di cui all'art. 617 c.p.c., è esperibile soltanto contro atti riferibili al giudice dell'esecuzione, il quale è l'unico titolare del potere di impulso e controllo del processo esecutivo. Quando, invece, l'atto (anche eventualmente omissivo) che si assume contrario a diritto sia riferibile non al giudice, ma ad un suo ausiliario, ivi compreso l'ufficiale giudiziario, esso è sottoponibile al controllo del giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 60 c.p.c. o nelle forme desumibili dalla disciplina del procedimento esecutivo azionato e solo dopo che il giudice stesso si sia pronunciato sull'istanza dell'interessato sarà possibile impugnare il suo provvedimento con le modalità di cui all'art. 617 c.p.c.”* (In applicazione dell'enunciato principio, la S.C. ha ritenuto inammissibile l'opposizione ex art. 617 c.p.c. avverso il rifiuto dell'Ufficiale Giudiziario di procedere ad un secondo accesso al domicilio del debitore, al fine di individuare ulteriori beni mobili da pignorare).





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

In ordine all'art. 103, comma sesto, del D.L. n. 18 del 2020, convertito nella L. n. 27 del 2020 - secondo cui, nella formulazione originaria, *“L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 31 dicembre 2020”* - è intervenuto, dapprima, il provvedimento di proroga del termine fino al 30 giugno 2021, di cui all'art. 13, comma 13, del D.L. 31 dicembre 2020 n. 183, convertito nella L. 26 febbraio 2021 n. 21 e, successivamente, l'ulteriore proroga disposta dall'art. 40-quater del D.L. n. 41 del 2021, convertito nella L. n. 69 del 2021.

La disposizione da ultimo citata, indicata con la rubrica *“Disposizioni in materia di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili”*, stabilisce quanto segue: *“La 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”.*

Questo Giudice condivide i dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni che precedono, sollevati dalla difesa di parte reclamante e, in particolare, di tale ulteriore proroga della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, ritenendo sussistente il requisito della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle stesse, che, con la presente ordinanza,





## TRIBUNALE DI SAVONA

Sezione Civile

ritiene di dover sottoporre al vaglio della Ecc.ma Corte Costituzionale per i motivi di seguito esposti.

### DIRITTO

Preliminarmente, con riferimento alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale rispetto al processo in corso, occorre osservare che le norme di cui trattasi risultano di necessaria applicazione, atteso che con l'atto introduttivo del presente procedimento è stato proposto reclamo avverso il diniego dell'Ufficiale Giudiziario di procedere alla liberazione dell'immobile locato e che tale rifiuto è condizionato proprio dall'applicazione delle disposizioni in questione, con l'ulteriore precisazione che, essendo stato il provvedimento di convalida adottato in data 20/1/2021, il caso di specie ricade nell'ambito dell'ulteriore e più estesa proroga prevista dal legislatore con l'art. 40-quater del D.L. n. 41 del 2021, convertito nella L. n. 69 del 2021, destinata a protrarsi fino al 31/12/2021. Ne consegue che soltanto l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della norma implicherebbe l'accoglimento del proposto reclamo, laddove una diversa valutazione della Corte ne comporterebbe la reiezione, stante, in tale secondo caso, la legittimità del rifiuto di procedere all'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile.

Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, si deve rilevare che la sospensione della liberazione degli immobili pone un dubbio di legittimità costituzionale in relazione alle disposizioni di seguito indicate.

1) Art. 3, commi 1 e 2, Cost.

Sotto un primo profilo, le norme censurate appaiono in contrasto con l'art. 3 Cost., commi 1 e 2, atteso che introducono una misura sproporzionata e irragionevole per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, si tratta di una disciplina riferita indistintamente a tutti i provvedimenti di sfratto per morosità, ivi inclusi quelli rispetto ai quali l'inadempimento si è manifestato in epoca antecedente alla pandemia da Covid-19 e,



## TRIBUNALE DI SAVONA

Sezione Civile

dunque, non può ovviamente essere ad essa causalmente ricollegabile. In tal modo, dunque, il legislatore ha collocato sul medesimo piano e ha trattato nello stesso modo situazioni tra loro del tutto diverse, senza distinguere le ipotesi in cui la situazione di incolpevole morosità del conduttore è effettivamente dipesa dall'emergenza pandemica da quelle in cui l'inadempimento risulta, invece, del tutto privo di relazioni causali con essa, sicché, in tale prospettiva, si delinea un dubbio di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3, comma 1, Cost..

In secondo luogo, le norme censurate impongono una generalizzata sospensione della liberazione degli immobili, precludendo qualsiasi valutazione del giudice in ordine alla comparazione delle condizioni economiche delle parti e della meritevolezza degli interessi contrapposti, accordando una tutela assoluta, in via preordinata e aprioristica, esclusivamente alla posizione del conduttore, senza alcuna considerazione per quella del locatore. Questo Giudice ritiene che l'impostazione seguita dal legislatore con le norme censurate sia irragionevole perché impedisce un prudente apprezzamento della situazione concreta e preclude conseguentemente un equilibrato contemperamento degli interessi delle parti.

Inoltre, la preferenza automaticamente riconosciuta alla posizione del conduttore risulta ingiustificata ove si consideri che la pandemia ha avuto effetti pregiudizievoli generalizzati, laddove il legislatore sembra muovere dall'infondato presupposto che l'emergenza pandemica abbia colpito esclusivamente la categoria dei conduttori, categoria peraltro del tutto eterogenea, lasciando, invece, indenne quella - parimenti eterogenea - dei locatori.

L'irragionevolezza della scelta del legislatore di non riservare al giudice alcun margine di apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni delle parti, risulta particolarmente evidente nelle situazioni estreme, come quella oggetto del presente procedimento, ove la parte locatrice risulta economicamente debole, trattandosi di persona, ammessa al





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

patrocinio a spese dello Stato, che trae il proprio reddito esclusivamente dalla locazione dell'immobile in questione e che, dunque, è posta in seria difficoltà economica dall'impossibilità di percepire i relativi canoni per oltre un anno, fino al 31/12/2021. Invero, le disposizioni censurate, impedendo la liberazione dell'immobile quando anche la parte locatrice, o addirittura solo quest'ultima, si trovi in stato di indigenza o comunque di difficoltà economica, accordano un'irragionevole e sproporzionata automatica preferenza unilaterale alla posizione del conduttore, finanche agevolando condotte abusive di quest'ultimo. In tale prospettiva, il dubbio di legittimità costituzionale riguarda, pertanto, non solo il comma 1, ma anche il comma 2 dell'art. 3 Cost., poiché, oltre ad esservi l'irragionevole preferenza automatica sopra segnalata, vi è anche la totale omissione della considerazione di una possibile situazione di particolare debolezza della parte locatrice, omissione che, appunto, assume rilievo in relazione al comma 2 dell'art. 3 Cost..

Tali considerazioni pongono anche in luce le significative differenze rispetto alle precedenti disposizioni di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, già esaminate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 310/2003, richiamata nella successiva n. 155/2004, ove la Corte si era pronunciata in relazione alla questione legittimità costituzionale sollevata in via incidentale con riferimento all'art. 1 del decreto legge 27 dicembre 2001, n. 450 (Proroga di termini in materia di sospensione di procedure esecutive per particolari categorie di locatari e di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2002, n. 14, che aveva prorogato (per la terza volta) la sospensione delle procedure di esecuzione forzata di rilascio di immobili ad uso abitativo nei confronti di inquilini appartenenti a determinate categorie ritenute suscettibili di particolare protezione. Dette categorie erano individuate attraverso i requisiti indicati dall'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

finanziaria 2001), consistenti nell'annoverare nel proprio nucleo familiare ultrasessantacinquenni o handicappati gravi e nel non disporre di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere all'affitto di una nuova casa.

Appare rilevante, infatti, la circostanza che in quell'ipotesi la sospensione della liberazione degli immobili era non già generalizzata, come quella prevista dalle norme che vengono in rilievo in questa sede, bensì limitata a precise e delimitate categorie di soggetti in considerazione delle specifiche situazioni di particolare debolezza in cui gli stessi si trovavano.

Peraltro, è molto significativo che, proprio con la citata sentenza n. 310/2003, la stessa Corte Costituzionale aveva evidenziato la necessità di una valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore, affermando che *“Non si intende con ciò negare che il legislatore debba farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, in quanto appartenenti a categoria protetta, ricorrendo ad iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali; ma non può indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio”*.

In definitiva, dunque, può affermarsi che, con le disposizioni censurate, il legislatore abbia inteso far gravare su una parte di cittadini, indebitamente e indistintamente ritenuti capaci di sopportarne le conseguenze, una misura di carattere sostanzialmente assistenziale, che avrebbe dovuto essere posta a carico della fiscalità generale.

2) Artt. 41, 42 e 117 Cost. e Art. 1 Protocollo Addizionale 1 CEDU.

Sotto un secondo profilo, le norme censurate paiono in contrasto con le disposizioni costituzionali e convenzionali che tutelano il diritto di proprietà e l'autonomia negoziale, atteso che la sospensione della liberazione dell'immobile in seguito all'adozione di un provvedimento di sfratto per morosità divenuto definitivo svuota il





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

contenuto sostanziale del diritto del proprietario, senza prevedere alcun indennizzo in suo favore.

La sospensione in questione, infatti, preclude al locatore, da un lato, di utilizzare per sé l'immobile ovvero di altrimenti goderne in via mediata attraverso la locazione ad altri e, dall'altro lato, gli impedisce di percepire il canone di locazione, atteso che, appunto, trattandosi di sfratto per morosità, si verte in situazioni in cui per definizione il conduttore non versa il canone di locazione. Né può obiettarsi che il locatore abbia comunque la ragionevole possibilità di recuperare in futuro i canoni non pagati nella loro interezza, poiché, in via di fatto, secondo l'*id quod plerumque accidit*, risulta particolarmente difficile, se non impossibile, per il locatore ottenere la soddisfazione del suo credito, soprattutto qualora, come nel presente procedimento, il conduttore sia insolubile. Al riguardo il legislatore, prevedendo la sospensione della liberazione dell'immobile locato, non si è dato cura di introdurre disposizioni volte a tutelare il diritto di credito del locatore per i canoni non pagati né ha previsto forme di garanzia per l'ipotesi di conduttori insolubili.

Va ulteriormente evidenziato, sotto questo profilo, che la misura della sospensione risulta ulteriormente irragionevole ove si tenga conto che, a fronte del mancato percepimento dei canoni di locazione, resta immutato l'obbligo del proprietario locatore di sostenere le spese e gli altri oneri, anche fiscali, derivanti dalla titolarità del diritto di proprietà dell'immobile, salvo il solo credito di imposta riconosciuto dall'art. 6-septies del DL n. 41/2021 convertito nella L. n. 69/2021.

3) Artt. 11, 24, 111, 117 Cost., Art. 6 CEDU, Art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sotto un ulteriore profilo, le disposizioni censurate paiono in contrasto con le norme costituzionali e convenzionali che delineano il sistema di tutela giurisdizionale dei diritti, poiché sospendono l'esecuzione del provvedimento di convalida di sfratto per un rilevante periodo di tempo (circa dodici mesi), privando di una tutela





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

giurisdizionale effettiva, anche in relazione alla ragionevole durata del processo, il soggetto che abbia già ottenuto il titolo esecutivo per il rilascio dell'immobile.

Sul punto, va sottolineato, in particolare, che l'art. 24 Cost. è volto a garantire una tutela giurisdizionale effettiva anche nella fase esecutiva, come affermato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 321/1998 e n. 198/2010 nonché dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (cfr. Cass. SU nn. da 19883 a 19888 del 2019).

Con riferimento all'art. 6 CEDU, occorre preliminarmente dare atto che esso deve essere interpretato alla luce della giurisprudenza «consolidata» della Corte di Strasburgo, secondo quanto ha avuto modo di precisare la Corte Costituzionale da ultimo nella sentenza n. 49/2015.

Per quanto rileva in questa sede, non può dubitarsi che si sia formata una giurisprudenza consolidata circa la riferibilità del diritto all'accesso alla giustizia di cui all'art. 6 CEDU anche al processo esecutivo, atteso che è la stessa Corte di Strasburgo a richiamare il suo primo precedente sul punto, *Hornsby c. Grecia* del 19 marzo 1997, nelle sue successive pronunce (come avvenuto per esempio nella sentenza *De Trana c. Italia* del 16 ottobre 2007). La circostanza che sia la stessa Corte di Strasburgo a richiamare propri precedenti pare di per sé suggerire che si sia in presenza di un'interpretazione sufficientemente consolidata nel senso indicato dalla Corte Costituzionale nella già citata sentenza n. 49/2015. Si deve dunque ritenere che, come affermato in *Hornsby c. Grecia*, l'esecuzione di una sentenza o di una decisione, di qualsiasi autorità giudiziaria si tratti, deve essere considerata come facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. Sebbene tale diritto non sia assoluto e sia per sua stessa natura soggetto alla necessità di una disciplina da parte dello Stato, le limitazioni introdotte con le disposizioni censurate e le successive proroghe comprimono le possibilità di accesso alla giustizia in modo tale da compromettere il diritto nella sua stessa sostanza.

FIRMIATO DA: IANULIARACUMI EUSSEVIO ERMESSE DA: ALIUDARTEU PER CA DI IRRINA QUANTICATA SERRAHH: 491862630004 / 0011064004 19001460





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

La Corte europea ha avuto altresì modo di precisare che le limitazioni del diritto di accedere alla giustizia si possono conciliare con l'articolo 6 della Convenzione solo se perseguono un fine legittimo e se esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito (cfr. Popescu c. Romania, del 2 marzo 2004). Nel caso di specie, poiché viene totalmente preclusa l'esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva, è da ritenersi che la limitazione dell'accesso alla giustizia sia tale da compromettere in radice la stessa sostanza del diritto garantito dall'art. 6 della Convenzione e questo Giudice dubita che tale limitazione - protratta per la durata di un anno - soddisfi il rapporto di ragionevole proporzionalità menzionato dalla giurisprudenza della Corte europea, pur alla luce del contesto di emergenza e tenuto conto della *ratio* legittima dell'intervento del legislatore, volto a contenere gli effetti economici e sociali della pandemia.

Al riguardo, appare, inoltre, rilevante quanto affermato dalla stessa Corte Costituzionale nelle già citate pronunce n. 310/2003 e n. 155/2004, relative a precedenti provvedimenti di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili.

In quell'occasione, la Corte Costituzionale, pur dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ebbe modo di precisare che *“la sospensione della esecuzione per rilascio costituisce 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.*

*In tale periodo transitorio (con oneri, si noti, come nella specie, a carico di soggetti privati) può rientrare la proroga, stabilita con la disposizione contestata.*

*In altri termini, 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”.*





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

Ne consegue che, sebbene la sospensione della liberazione degli immobili possa essere astrattamente valutata come costituzionalmente legittima, tale legittimità risulta subordinata, per la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, al necessario rispetto di parametri di ragionevolezza e di proporzionalità, parametri che nel caso di specie non paiono sussistere in relazione alla plurima reiterazione delle proroghe a danno del proprietario locatore. Ad avviso di questo Giudice, infatti, tale reiterazione di proroghe automatiche della sospensione in questione richiede uno scrutinio progressivamente più severo, per l'ovvia considerazione che il sacrificio imposto al proprietario locatore si aggrava progressivamente con la proroga della sospensione e diventa particolarmente significativo ove questi si trovi in stato di difficoltà economica, come avviene nel caso oggetto del presente procedimento.

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte è da ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame, quantomeno nella parte in cui prevedono una sospensione automatica e generalizzata dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili locati e precludono al giudice ogni margine di prudente apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore e della meritevolezza dei contrapposti interessi.

P.Q.M.

Il Tribunale di Savona, in composizione monocratica, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della Legge 11 marzo 1953 n. 87,

RITENUTA la rilevanza e non manifesta infondatezza per le ragioni di cui in motivazione;





TRIBUNALE DI SAVONA  
Sezione Civile

SOLLEVA questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella L. 24 aprile 2020, n. 27; dell'art. 13, comma 13, del D.L. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito nella L. 26 febbraio 2021 n. 21; dell'art. 40-quater del D.L. 22 marzo 2021, n. 41, convertito nella L. 21 maggio 2021, n. 69 in relazione agli articoli 3, 11, 24, 41, 42, 111, 117 Cost., Art. 6 CEDU, Art. 1 Protocollo Addizionale 1 CEDU, Art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui prevedono una sospensione automatica e generalizzata dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili locati e precludono al giudice ogni margine di prudente apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore e della meritevolezza dei contrapposti interessi;

SOSPENDE il processo in corso;

DISPONE l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

ORDINA che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Savona, 3 giugno 2021

Il Giudice

Dott. Eugenio Tagliasacchi

