

# Emergenza COVID-19



STUDIO LEGALE

**Gabriele Galeazzi**

*avvocato*



## Il quadro normativo di riferimento al 17.03.2020

- Decreto-legge del 23 febbraio 2020 n. 6 *“Misure urgenti in materia di dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) del 23 febbraio 2020 *“Disposizioni attuative del Decreto Legge 23 febbraio 2020 n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”* (abrogato)
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) del 25 febbraio 2020 *“Ulteriori disposizioni attuative del Decreto-Legge 23 febbraio 2020 n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) del 1° marzo 2020 *“Ulteriori disposizioni attuative del Decreto-Legge 23 febbraio 2020 n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”* (abrogato)
- Decreto-Legge del 2 marzo 2020 n. 9 *“Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) dell'8 marzo 2020 *“Ulteriori disposizioni attuative del Decreto-Legge 23 febbraio 2020 n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) del 9 marzo 2020 *“Ulteriori disposizioni attuative del Decreto-Legge 23 febbraio 2020 n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”*
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) del 11 marzo 2020 *“Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sull'intero territorio nazionale”*;
- Decreto-Legge del 17 marzo 2020 n. 18 *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica del Covid-19.*



# Il quadro normativo di riferimento al 17.03.2020

Circolari, ordinanze  
e accordi quadro

Circolare del Ministro dell'Interno n.  
15350/117(2)/Uff IIIProt.Civ.

Ordinanza del Presidente della Regione Abruzzo  
dell'8 marzo 2020, n. 2;

Ordinanza del Presidente della Regione Basilicata  
dell'8 marzo 2020, n. 3;

Ordinanza del Presidente della Regione Calabria  
dell'8 marzo 2020, n. 3;

Ordinanza del Presidente della Regione Campania  
dell'8 marzo 2020, n. 8;

Ordinanza del Presidente della Regione Lazio dell'8  
marzo 2020, n. 4;

Ordinanza del Presidente della Regione Molise  
dell'8 Marzo 2020 n. 3

Ordinanza del Presidente della Regione Puglia dell'8  
marzo 2020, n. 175;

Ordinanza del Presidente della Regione Sicilia dell'8  
marzo 2020, n. 4;

Ordinanza del Presidente della Regione Toscana  
dell'8 marzo 2020, n. 9;

Accordo Quadro sui criteri per l'accesso agli  
ammortizzatori sociali in deroga e indennità per  
lavoratori autonomi in Lombardia tra la Regione  
Lombardia e le Parti Sociali Lombarde per  
l'attuazione del decreto-legge 2 marzo 2020 n. 9

# Emergenza COVID-19 e inadempimento contrattuale

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ("OMS") ha dichiarato l'epidemia di Coronavirus Covid-19 in Cina emergenza internazionale di salute pubblica. Lo scorso 11 marzo l'OMS ha poi definito il Coronavirus Covid-19 come Pandemia diffusa in tutto il pianeta (la "Pandemia").

La diffusione del cosiddetto Coronavirus nel mondo e i conseguenti atti normativi emanati hanno un impatto sui contratti, nazionali ed internazionali.

Molte imprese stanno affrontando i rischi connessi all'impossibilità per i propri fornitori di approvvigionarsi di beni e servizi da paesi colpiti da economie rallentate a causa dell'emergenza sanitaria che sta modificando i processi di supply chain e mettendo le aziende di fronte a potenziali effetti domino portandole a loro volta nella condizione di non poter adempiere alle obbligazioni assunte a valle del processo produttivo.

A seguito delle recenti misure di distanziamento sociale disposte dai governi per contenere la diffusione del Coronavirus, si concretizza il rischio di compromettere la regolare esecuzione e il corretto adempimento dei contratti.

## **QUALI SONO I POSSIBILI RIMEDI ALL'INADEMPIMENTO PER IMPOSSIBILITA' SOPRAVVENUTA?**

Nel nostro ordinamento giuridico non esiste una definizione di causa di forza maggiore, ma per disciplinare le situazioni di inadempimento si ricorre alle norme del Codice civile, ed in particolare agli articoli 1256 e 1467, che regolano i rapporti contrattuali nei casi di impossibilità sopravvenuta ed eccessiva onerosità che generino un ritardo o una totale impossibilità nella esecuzione della prestazione

L'art. 1218 c.c. dispone che se il debitore non esegue esattamente la prestazione dovuta o tiene un comportamento incompatibile con la successiva attuazione della stessa, è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo nell'esecuzione delle obbligazioni è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.

In quest'ultimo caso, infatti, l'obbligazione si estingue, ai sensi dell'art. 1256 c.c., che prevede anche che in caso di impossibilità temporanea, il debitore non sia responsabile del ritardo dell'adempimento, finché la stessa perdura.

Il debitore sarà tenuto ad eseguire la prestazione nel momento in cui la causa dell'impossibilità dovesse cessare, indipendentemente da un suo diverso interesse economico.

In tema di misure restrittive rese necessarie per limitare la diffusione del coronavirus, sarà opportuno considerare la durata dell'epidemia e delle misure amministrative recentemente promulgate dal governo, ai fini di valutare l'eventuale estinzione dell'obbligazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1256 c.c.

Con riferimento ai contratti a prestazioni corrispettive, gli effetti dell'impossibilità sopravvenuta sono disciplinati dagli artt. 1463 e ss. c.c., secondo cui la parte che si trova nell'impossibilità di adempiere non può chiedere la controprestazione e deve restituire quella già eventualmente ricevuta. In questo caso, opera la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta.

Altra ipotesi distinta dall'impossibilità sopravvenuta è quella in cui si verifica un'alterazione dell'equilibrio dello scambio delineato dalle parti per l'accadimento di fatti straordinari ed imprevedibili, che rendono la prestazione di uno dei contraenti particolarmente gravosa. In questa ipotesi, si configura l'eccessiva onerosità sopravvenuta, la quale determina – laddove le parti non trovassero un nuovo accordo per riportare ad equilibrio le condizioni contrattuali la risoluzione del contratto, ai sensi dell'art. 1467 c.c..

**Il generale, il contraente inadempiente è sollevato da responsabilità se e quando:**

**• estraneo all'evento straordinario che ha generato l'inadempimento (ex art. 1218 c.c.);**

**• l'evento stesso era imprevedibile;**

**• l'inadempimento è insormontabile.**

**“Forza maggiore” e “factum principis”**

Tra le cause che il debitore può invocare per dimostrare la non imputabilità dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione, rientrano le ipotesi di caso fortuito e forza maggiore, ossia quelle legate a un fatto naturale, come può essere un'epidemia o al factum principis, quali i provvedimenti del governo.

Secondo la giurisprudenza consolidata, gli ordini o i divieti emanati dalle autorità sono suscettibili di determinare l'impossibilità della prestazione qualora:

- gli stessi siano del tutto estranei alla volontà dell'obligato (Cass. n. 21973/2007);
- non siano ragionevolmente prevedibili, secondo la comune diligenza, all'atto dell'assunzione dell'obbligazione (Cass. n. 2059/2000);
- il debitore abbia sperimentato tutte le ragionevoli possibilità per adempiere regolarmente (Cass., n. 14915/2018; Cass. n. 11914/2016).

## Nel diritto internazionale:

L'articolo 79 della Convenzione di Vienna relativa alla vendita internazionale di beni stabilisce che: *“Una parte non è responsabile dell'inadempienza di uno qualsiasi dei suoi obblighi se prova che tale inadempienza è dovuta ad un impedimento indipendente dalla sua volontà e che non ci si poteva ragionevolmente attendere che essa lo prendesse in considerazione al momento della conclusione del contratto, che lo prevedesse o lo superasse, o che ne prevedesse o ne superasse le conseguenze”*.

La Camera di Commercio internazionale che ha redatto una clausola standard di forza maggiore utilizzabile dagli operatori nella stipulazione dei contratti, con una dicitura specifica *“ICC Force Majeure Clause 2003”*.

Nella prassi contrattuale internazionale, vengono spesso espressamente contemplati esempi da considerarsi riconducibili alla forza maggiore quali: terremoto, guerra o epidemia.

Per il diritto cinese (art. 117 legge sui contratti della Repubblica popolare cinese), la forza maggiore riguarda invece situazioni obiettive, imprevedibili, inevitabili e insormontabili.

Secondo l'Unidroit, l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, le cause di forza maggiore sono quelle che:

- esulano dal controllo della parte obbligata,
- implicano un impedimento (o delle conseguenze) che la parte non poteva prevedere al momento dell stipula del contratto, che non poteva evitare o superare.

L'art. 7.1.7. dei principi Unidroit per i contratti commerciali internazionali, stabilisce, analogamente a quanto disposto dal diritto italiano, quanto segue: *“Non-performance by a party is excused if that party proves that the nonperformance was due to an impediment beyond its control and that it could not reasonably be expected to have taken the impediment into account at the time of the conclusion of the contract or to have avoided or overcome it or its consequences”*.

## **COVID-19 e gli impatti sui contratti immobiliari**

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2020 ha sospeso maggior parte delle attività commerciali su tutto il territorio nazionale, con poche limitate eccezioni.

Il Decreto Cura Italia n. 18 del 17 marzo 2020 ha previsto nuove misure straordinarie a sostegno di famiglie e imprese per fronteggiare l'emergenza economica da Covid-19

A sostegno dei soggetti esercenti attività d'impresa, l'articolo 65 del Decreto Cura Italia riconosce un credito d'imposta nella misura del 60% dell'ammontare del canone di locazione relativo al mese di marzo 2020 di immobili rientranti nella categoria catastale C/1 (negozi e botteghe), da utilizzare esclusivamente in compensazione e tramite il Modello F24, ai sensi dell'articolo 17 del D. Lgs. n. 241/1997.

In data 20 marzo la suddetta Risoluzione ha istituito il codice tributo: "6914" denominandolo "Credito d'imposta canoni di locazione botteghe e negozi - articolo 65 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18"

L'F24 è da presentare esclusivamente attraverso i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate

*Il comma 2 dell'art. 65 stabilisce che "Il credito d'imposta non si applica alle attività di cui agli allegati 1 e 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 ed è utilizzabile, esclusivamente, in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241".*

Il decreto, infine, non chiarisce la finestra temporale entro la quale sfruttare il credito d'imposta in oggetto, in ogni caso, l'utilizzo è consentito a partire dal 25 marzo 2020.

## **E' possibile sospendere la corresponsione del canone di locazione e/o ottenerne la riduzione?**

Alla luce delle limitate misure di sostegno alle imprese emanate nel Decreto Cura Italia, potrebbe essere comunque messa a rischio la regolare esecuzione dei contratti di locazione.

Una sospensione unilaterale del canone da parte del conduttore non è ammessa, tranne nel caso in cui l'immobile oggetto della locazione sia inutilizzabile.

Occorre, in primo luogo, far riferimento all'impossibilità sopravvenuta di cui all'art. 1463 Codice civile: *“Nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito” o al più quella prevista dall'art. 1464 C.C. rubricato “Impossibilità parziale” a norma della quale “quando la prestazione di una parte è divenuta solo parzialmente impossibile, l'altra parte ha diritto a una corrispondente riduzione della prestazione da essa dovuta, e può anche recedere dal contratto qualora non abbia un interesse apprezzabile all'adempimento parziale”.*

La Corte di Cassazione, con la sentenza del 29/03/2019, n. 8766, ha, infatti, esteso l'applicazione dei principi sopracitati anche al caso in cui la prestazione del locatore o affittante sia di fatto inutilizzabile da parte del creditore o affittuario, stabilendo che: *“in tema di risoluzione del contratto, l'impossibilità sopravvenuta della prestazione è configurabile qualora siano divenuti impossibili l'adempimento della prestazione da parte del debitore o l'utilizzazione della stessa ad opera della controparte, purché tale impossibilità non sia imputabile al creditore ed il suo interesse a ricevere la prestazione medesima sia venuto meno, dovendosi in tal caso prendere atto che non può più essere conseguita la finalità essenziale in cui consiste la causa concreta del contratto, con la conseguente estinzione dell'obbligazione.”*

**Pertanto, se l'affittuario non può utilizzare l'oggetto del contratto di affitto si può ritenere che questi sia liberato dall'effettuare la sua controprestazione e cioè quella di corrispondere il canone per il periodo in cui si è verificata l'impossibilità.**

L'affittuario potrebbe essere esonerato dal pagamento dei canoni per tutto il periodo della sospensione dell'attività imposta dall'Autorità, dandone pronta comunicazione al locatore. Stante la delicatezza della questione però (potendo il mancato pagamento del canone comportare una serie conseguenze in termini di inadempimento e di responsabilità contrattuale) è comunque sempre consigliato rivolgersi ad un legale per un esame delle specifiche clausole contrattuali e per valutare, conseguentemente, la migliore strategia adottabile nel caso concreto.

## **Emergenza COVID-19 e l'impatto sulla giustizia civile**

Il Decreto-legge del 17 marzo 2020, n. 18 sulla scia di quanto previsto dal precedente Decreto detta disposizioni urgenti in materia di sospensione di termini e rinvio delle udienze processuali applicabili a tutti gli uffici giudiziari.

L'articolo 83, D.L. n. 18/2020, ai commi da 1 a 5, dispone sino al 15 aprile 2020, la sospensione generalizzata:

- di tutte le udienze, con riferimento a tutti i processi e procedimenti civili e penali pendenti presso ogni ufficio giudiziario, fatte salve le eccezioni previste al comma 3 del medesimo articolo);
- delle attività e dei termini processuali, ivi inclusi gli atti di impugnazione, inerenti ai procedimenti civili e penali pendenti (fatte salve sempre le eccezioni previste al comma 3 del medesimo articolo).

Nel disporre la sospensione delle udienze, nonché delle attività e dei termini processuali connessi, il D.L. n. 18/2020, pone un'eccezione per i procedimenti e processi individuati all'art. 83, comma 3, lett. a), b) e c), tra i quali vi rientrano:

le udienze nelle cause di competenza del tribunale per i minorenni;

le udienze nelle cause relative ad alimenti;

i procedimenti per la convalida di arresto o fermo;

i procedimenti in cui sono applicate misure detentive o è pendente la relativa richiesta;

i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione o nei quali sono disposte le misure di prevenzione.

A decorrere dal 16 aprile e fino al 30 giugno 2020, viene affidato alla determinazione dei dirigenti degli uffici giudiziari il compito e la responsabilità, previa interlocuzione con l'autorità sanitaria e l'avvocatura, di adottare misure organizzative incidenti sulla trattazione dei procedimenti da valutarsi, caso per caso, sulla scorta delle emergenze epidemiologiche certificate nel territorio di riferimento; ciò con la finalità di evitare, laddove non indispensabile e non richiesto dalla condizione sanitaria contingente, l'interruzione dell'attività giudiziaria.

Più in particolare, le misure che i capi degli uffici saranno autorizzati ad adottare riguardano:

la regolazione delle modalità di accesso agli uffici e gli orari di apertura al pubblico;

la trattazione delle cause con la predisposizione e adozione di linee guida vincolanti per garantire lo svolgimento ordinato delle attività processuali in coerenza con le raccomandazioni sanitarie vigenti;

la celebrazione a porte chiuse delle udienze pubbliche e la trattazione anche da remoto di talune attività processuali;

lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni;

il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali.

# **Emergenza COVID-19: le misure in ambito bancario e finanziario**

## Fondo di Garanzia, le misure introdotte dal Decreto Cura Italia

Al fine di sostenere interventi mirati alla concessione di credito al sistema imprenditoriale italiano gravemente danneggiato dall'emergenza sanitaria COVID-19, gli articoli 49 e 56 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (cosiddetto "Cura Italia") hanno introdotto misure speciali, in deroga alla vigente normativa, per il rafforzamento dell'intervento del Fondo di garanzia per le PMI.

In particolare, i provvedimenti disposti dal decreto, entrati già in vigore, si rivolgono a imprese con sede sull'intero territorio nazionale per un periodo di 9 mesi dalla data del vigore.

### **Novità introdotte dall'articolo 49 del decreto "Cura Italia"**

**(valide dal 17 marzo 2020 al 17 dicembre 2020)**

Fino a un importo garantito di 1,5 milioni di euro per impresa, viene applicata la percentuale massima di copertura della garanzia consentita dalla normativa europea (pari all'80% del finanziamento per la garanzia "diretta" e al 90% dell'importo garantito da confidi o altri fondi di garanzia).

L'importo massimo garantito per impresa è stato innalzato da 2,5 milioni di euro a 5 milioni di euro.

### **Fondo solidarietà mutui «prima casa» – Art. 54**

Rimane ferma ad oggi la disciplina prevista con riferimento alla sospensione dei mutui concessi a favore di persone fisiche, entrata in vigore con la Legge n. 244/2007, che ha istituito il Fondo di solidarietà dei mutui, poi successivamente confermato dal Decreto Milleproroghe. Potrà quindi essere accordato un congelamento delle rate sino ad un massimo di 18 mesi.

Con il Decreto Cura Italia è stata prevista l'estensione dell'ammissione ai benefici del Fondo solidarietà ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che autocertifichino, ai sensi degli articoli 46 e 47 DPR 445/2000, di aver registrato in un trimestre successivo al 21 febbraio 2020 ovvero nel minor lasso di tempo intercorrente tra la data della domanda e la predetta data, un calo del proprio fatturato, superiore al 33% del fatturato dell'ultimo trimestre 2019 in conseguenza della chiusura o della restrizione della propria attività operata in attuazione delle disposizioni adottate dall'autorità competente per l'emergenza coronavirus.

Inoltre, per l'accesso al Fondo non è richiesta la presentazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

I finanziamenti con durata fino a 18 mesi e importo fino a 3.000 euro concessi a persone fisiche che esercitano l'attività di impresa, arti o professioni, la cui attività è stata danneggiata dall'emergenza COVID-19, sono ammessi alla garanzia del Fondo gratuitamente e senza alcuna valutazione del soggetto beneficiario.

Viene aumentato l'importo massimo per operazioni di microcredito da 25 mila euro a 40 mila euro.

La "Sezione speciale microcredito" del Fondo garantirà, pertanto, operazioni fino al massimo dell'importo di finanziamento.

### Novità introdotte dall'articolo 56 del decreto "Cura Italia"

Estensione automatica della garanzia sui finanziamenti oggetto di moratoria bancaria

La durata della garanzia del Fondo è estesa automaticamente per le PMI che concordano con la banca la sospensione dei pagamenti ai sensi di quanto previsto dall'articolo 56 del decreto Cura Italia (cosiddetta moratoria).

Istituzione di una sezione speciale di garanzia del Fondo per i finanziamenti oggetto di moratoria bancaria

I finanziamenti per i quali sia concessa la sospensione di cui all'articolo 56 sono assistiti, fino al 30 settembre 2020, dalla garanzia di un'apposta sezione speciale del Fondo, avente una dotazione di 1,73 miliardi di euro.

La garanzia della sezione speciale del Fondo è concessa a titolo gratuito e senza alcuna valutazione della PMI beneficiaria.

Il 12 marzo 2020, la Banca Centrale Europea (BCE), ha adottato 4 misure di intervento:

(a) saranno condotte, temporaneamente, operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (ORLT) aggiuntive, per fornire un'immediata iniezione di liquidità a supporto del sistema finanziario dell'area dell'euro;

(b) saranno applicate condizioni considerevolmente più favorevoli nel periodo compreso fra giugno 2020 e giugno 2021 a tutte le operazioni OMRLT-III in essere, a sostegno del credito bancario a favore dei più colpiti dalla diffusione del coronavirus, in particolare le piccole e medie imprese, applicando un tasso di interesse inferiore di 25 punti base rispetto al tasso medio sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema. Le controparti che manterranno i propri livelli di erogazione di credito beneficeranno di un tasso di interesse più basso in queste operazioni, che, nel periodo che terminerà a giugno 2021, potrà essere ridotto fino a raggiungere un livello inferiore di 25 punti base rispetto al tasso medio applicato

ai depositi presso la banca centrale. Inoltre, l'ammontare totale massimo che d'ora innanzi le controparti potranno ottenere in prestito nelle operazioni OMRLT-III è incrementato al 50% del rispettivo stock di prestiti idonei al 28 febbraio 2019;

(c) è stata prevista una dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di Euro per ulteriori acquisti netti di attività sino alla fine dell'anno, a sostegno dei programmi di acquisto per il settore privato, in affiancamento al programma di acquisto di attività (PAA) già in corso, al fine di assicurare condizioni di finanziamento favorevoli per l'economia reale;

(d) infine, resteranno invariati i tassi di riferimento della BCE.

Il 18 marzo BCE ha annunciato un piano di acquisto di bond nazionali - Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) - per 750 miliardi di Euro.

## Studio Legale Avv. Gabriele Galeazzi

Patrocinante in Cassazione

Ancona, 60121, Piazza Roma, 13, tel. 071/2072997 071- 53057 fax 071/2079244

[www.studiolegalegaleazzi.com](http://www.studiolegalegaleazzi.com) e-mail: [info@studiolegalegaleazzi.com](mailto:info@studiolegalegaleazzi.com)