

DOTTORI COMMERCIALISTI

Antonio Cortellazzo
 Enzo Nalli
 Lucio Antonello
 Armando Grigolon
 Giuseppe Perencin
 Gianfranco Peracin
 Antonio Guarnieri
 Anna Domenighini
 Susanna Galessio
 Andrea Cortellazzo
 Franco Di Ciaula
 Francesco Zanotto
 Salvatore Basile
 Sarah Benettin
 Fabiola Mietto
 Rita Nalli
 Pietro Freddo
 Elena Nembrini
 Maria Piovan
 Alice Tuccillo
 Leonardo Antonello
 Lucia Busini
 Giacomo Disarò
 Elisa Pistore
 Alice Cerato
 Mauro Tosato
 Silvia Tamiazzo
 Giuseppe Salce

AVVOCATI

Anna Soatto
 Giovanni Tagliavini
 Giacomo Olivati
 Viviana Barbiero
 Nicola Soave

DOTTORI IN ECONOMIA

Francesco Mangione
 Antonio De Polo



Padova, 20 marzo 2020

SIGNORI CLIENTI

LORO SEDI

Circolare 8/2020

L'adempimento delle obbligazioni nel quadro di emergenza sanitaria da COVID-19 (dal DL 23.02.2020 n. 6 al DL 17.03.2020 n. 18)

Gentile Cliente,

per fronteggiare l'emergenza determinata dal diffondersi sull'intero territorio nazionale del c.d. Coronavirus (COVID-19), il Governo Italiano ha emesso i seguenti provvedimenti:

- Delibera del Consiglio dei Ministri 31.01.2020 "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili";
- Decreto Legge 23.02.2020, n. 6 "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", contenente la cornice normativa degli interventi per l'emergenza, convertito in Legge 5.03.2020 n. 13;
- Decreto Legge 02.03.2020, n. 9 "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", recante prevalentemente misure di tipo economico;
- Decreto Legge 08.03.2020, n. 11 "Misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria";
- DPCM 08.03.2020 "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", che ha sostituito i previgenti DPCM 25.02.2020, 01.03.2020 e 04.03.2020.
- DPCM 09.03.2020 "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";
- DPCM 11.03.2020 "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 Legge 17.03.2020 n. 18 “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

1. I divieti e le limitazioni introdotte per fronteggiare l'emergenza sanitaria

I provvedimenti citati hanno gradualmente introdotto restrizioni alla libertà di circolazione delle persone fisiche – non delle merci – e all'esercizio delle attività economiche / commerciali, dapprima valide per le c.d. “zone rosse” ed infine estese all'intero territorio nazionale.

In particolare, il **DL n. 6 del 23.02.2020, convertito con modificazioni in legge 5.03.2020 n. 13** ha previsto in linea generale che le autorità competenti – i.e. il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propri decreti adottato su proposta di uno o più Ministri – possano adottare misure di contenimento dell'epidemia, potendo in particolare disporre:

- divieti di allontanamento dai (e di accesso ai) comuni o dalle (alle) aree interessate dal contagio (art. 1, lett. a) e b);
- l'applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di contagio (lett. h);
- la chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità (lett. j);
- limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale (lett. m);
- sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare (lett. n).

In applicazione del citato DL, con **DPCM 11.03.2020** sono state disposte le seguenti misure di contenimento del contagio sul territorio nazionale, fino al 25 marzo 2020:

- sospensione delle attività commerciali al dettaglio, con esclusione dei negozi di generi alimentari e di prima necessità, come individuate nel relativo allegato 1 (i.e.: supermercati, edicole, ferramenta, articoli igienico sanitari, farmacie, parafarmacie, benzinai, articoli medicali);
- sospensione dei servizi di ristorazione – ad eccezione di mense e catering che garantiscano la distanza interpersonale di un metro, nonché di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti nelle aree di servizio e nelle stazioni – salva in ogni caso la ristorazione con consegna a domicilio;
- sospensione delle attività inerenti i servizi alla persona, ad eccezione di quelle elencate nel relativo allegato 2 (lavanderie, pompe funebri).

Le attività produttive e le attività professionali non sono state sospese, ma i datori di lavoro sono stati invitati a ricorrere al massimo utilizzo del lavoro agile e, nel caso in cui ciò sia possibile, è stata espressa la raccomandazione che:

- a) siano incentivate le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti nonché gli altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva;
- b) siano sospese le attività dei reparti aziendali non indispensabili alla produzione;
- c) si assumano protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento, si adottino gli strumenti di protezione individuale;
- d) siano incentivate le operazioni di sanificazione dei luoghi di lavoro, anche utilizzando a tal fine forme di ammortizzatori sociali;
- e) per le attività produttive siano limitati al massimo gli spostamenti all'interno dei siti e contingentato l'accesso agli spazi comuni.

In relazione alle attività produttive, il **14.03.2020** su invito del Governo è stato siglato tra Confindustria, Confapi e le maggiori sigle sindacali un “**Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro**” per la prosecuzione delle attività per le quali non sia



possibile attuare forme di lavoro agile, indicante le condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative che devono essere garantite.

Il protocollo si muove nel segno della riduzione delle occasioni di contagio, prevedendo in particolare:

- a) l'formativa delle indicazioni delle Autorità sanitarie a chiunque entri in azienda dell'obbligo del lavoratore di rimanere al proprio domicilio in presenza di sintomi ovvero se si sono avuti contatti stretti (come determinati dalla circolare 6360 del 27.02.2020 del Ministero della Salute) con persone con sospetto o con tampone positivo, di contattare i numeri di riferimento e segnalare gli eventuali sintomi influenzali al datore di lavoro (art. 1);
- b) le modalità di ingresso in azienda da parte di fornitori esterni, l'estensione del protocollo alle aziende fornitrici e appaltatrici, l'impossibilità di accesso nel caso di temperatura superiore a 37,5° e a chiunque, nei quattordici giorni precedenti, abbia avuto contatti con soggetti risultati positivi al COVID-19 o provenienti da zone a rischio come individuate dall'OMS (art. 2);
- c) le procedure di sanificazione dei locali aziendali, specie nel caso in cui sia accertata la presenza di lavoratore risultato positivo al virus (art. 4);
- d) le precauzioni igieniche personali (art. 5) e la prescrizione di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale (quali le mascherine), conformi alle disposizioni delle autorità sanitarie (art. 6);
- e) l'accesso contingentato alle zone comuni quali quelle adibite alla mensa;
- f) l'organizzazione aziendale, mediante chiusura dei reparti diversi da quelli caratteristici della produzione, rimodulazione dell'orario di lavoro, ricorso al c.d. smart working, annullamento di trasferte, utilizzo degli ammortizzatori in via prioritaria e uso residuale delle ferie arretrate non godute, rol par, banca delle ore (art. 8);
- g) gestione di una persona sintomatica mediante isolamento (art. 11).

Per quanto riguarda l'adozione delle misure di contenimento della diffusione del COVID-19, esse rientrano nel novero delle iniziative doverose rilevanti anche ai fini dell'ottemperanza al **D.Lgs. 231/2001** e dell'attività di controllo dell'Organismo di Vigilanza, con necessità di eventuale aggiornamento dei modelli di organizzazione e gestione (laddove presenti), per il rischio che, nel caso di mancata osservanza, l'ente possa rispondere di eventuali violazioni qualora si verifici uno dei "reati presupposto" di cui all'art. 25 septies del D.Lgs 231/2001 (omicidio e lesioni personali colpose).

2. Gli interventi a tutela dei lavoratori

Il **Decreto-Legge n. 18 del 17.03.2020**, (c.d. "Cura Italia") ha stanziato risorse per incrementare i fondi a disposizione degli ammortizzatori sociali a sostegno dei lavoratori, consentendo le imprese a ridurre o sospendere le attività, limitando al contempo la possibilità di intimare il licenziamento. In estrema sintesi, si è previsto:

- a) la possibilità per le imprese – anche per quelle che già fanno ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) o all'assegno di solidarietà – che sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, di fare ricorso, per periodi decorrenti dal 23.02.2020 per una durata massima di nove settimane, alla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) o di accedere all'assegno ordinario erogato dai Fondi di Integrazione Salariale (FIS), nonché di accedere alla Cassa Integrazione Guadagni in deroga che sarà attivata dalle Regioni (artt. 19-23 DL 18/2020);
- b) l'incremento dei giorni di congedo e permesso a favore dei lavoratori con figli di età inferiore a dodici anni o che siano conviventi con persone affette da disabilità (artt. 23, 24 e 47 DL 18/2020)
- c) la preclusione, per sessanta giorni dall'entrata in vigore del D.L. 18/2020 (i.e. fino al 16.05.2020), di avviare procedure di mobilità e la sospensione di quelle già avviate alla data del 23.02.2020, nonché l'impossibilità, per il medesimo intervallo di tempo (i.e. fino al



16.05.2020), di intimare il licenziamento per giustificato motivo oggettivo – rimane pertanto lecito il licenziamento per giusta causa – (art. 46 D.L. 18/2020).

3. **Obblighi contrattuali**

Le misure di contenimento del virus varate dal Governo, che hanno disposto il blocco delle attività commerciali e che consentono la sospensione o riduzione delle attività delle imprese produttive, laddove non sia possibile assicurare condizioni di lavoro in sicurezza, hanno riflessi contrattuali.

Si pone infatti il problema di capire, in questo scenario, quali siano le eventuali conseguenze giuridiche dell'inadempimento in relazione ai contratti pendenti.

In proposito, in primo luogo si consiglia di esaminare attentamente i contratti in essere, per valutare se essi contengano già clausole relative alla c.d. "forza maggiore" o al "*factum principis*", cioè a fattispecie di assoluta ed obiettiva impossibilità di esecuzione della prestazione, determinata – ad esempio – dal fatto del terzo, da cause naturali o da un provvedimento imperativo emesso dall'Autorità, in modo da azionare eventuali rimedi ivi previsti (sospensione del contratto, recesso, rideterminazione del corrispettivo).

In secondo luogo è opportuno valutare l'operatività di eventuali polizze assicurative, benché solitamente sia esclusa la copertura in relazione alla sospensione dell'attività e ad ogni danno determinatisi in conseguenza di eventi straordinari, come epidemie o guerre.

A seguire, nel caso in cui il contratto non disponga espressamente sul punto e l'eventuale polizza assicurativa non sia operante, è opportuno valutare l'applicabilità dei rimedi generali disciplinati dal codice civile:

- a) responsabilità del debitore (art. 1218 c.c.)
la norma generale che disciplina l'inadempimento delle obbligazioni prevede che il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno cagionato, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità sopravvenuta della prestazione derivante da causa a lui non imputabile (ad esempio per forza maggiore o *factum principis*);
- b) impossibilità definitiva e impossibilità temporanea (art. 1256 c.c.)
gli effetti dell'impossibilità ad adempiere sono disciplinati dall'art. 1256 c.c. il quale prevede: a) l'estinzione dell'obbligazione nel caso in cui, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventi impossibile e b) la non responsabilità per il ritardo nell'adempimento se l'impossibilità è solo temporanea; tuttavia se l'impossibilità perdura al punto che il creditore non ha più interesse ad ottenere la prestazione, l'obbligazione si estingue e il debitore può ritenersi liberato, mentre, se l'impossibilità temporanea viene meno, il persistere della mancata esecuzione della prestazione diviene imputabile al debitore e costituisce inadempimento;
- c) impossibilità sopravvenuta totale (art. 1463 c.c.)
nel caso in cui la prestazione non possa essere adempiuta per causa non imputabile al debitore i contratti a prestazioni corrispettive possono essere risolti, con diritto delle parti a ripetere l'eventuale prestazione già eseguita. La fattispecie di obiettiva impossibilità sopravvenuta temporanea, per causa non imputabile al debitore, viene in considerazione in relazione alle attività commerciali sospese per ordine della pubblica autorità fino al 25.03.2020 (di cui al DPCM 11.03.2020): in tale ipotesi l'obbligazione non si estingue immediatamente e il debitore non risponde del ritardo nell'adempimento ed è legittimato a sospendere o ritardare la prestazione;
- d) impossibilità sopravvenuta parziale (art. 1464 c.c.)
qualora la prestazione di una parte sia soltanto parzialmente impossibile, il contratto non può essere risolto, ma l'altra parte ha diritto ad una riduzione della propria prestazione o, qualora non abbia un interesse apprezzabile all'adempimento parziale, può recedere dal contratto;
- e) eccessiva onerosità sopravvenuta (art. 1467 c.c.)



i contratti a esecuzione continuata o periodica o differita (locazione, affitto, fornitura, subfornitura, leasing, mutuo, etc.) possono essere risolti se la prestazione di una delle parti, per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, diventi eccessivamente onerosa, salvo che l'altra parte offra di modificare equamente le condizioni economiche. In merito si evidenzia che l'art. 56 DL 18/2020 – seppur per consentire, nel rispetto del trattato sul funzionamento dell'UE, l'erogazione di aiuti di Stato alle imprese – dichiara espressamente che *“l'epidemia da COVID-19 è formalmente riconosciuta come evento eccezionale e di grave turbamento dell'economia”* e pertanto si ritiene che la norma in esame possa consentire di invocare tale circostanza ai fini della risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta.

Occorre sottolineare che il **DL 18/2020** ha fissato un principio che costituisce corollario attuativo dei predetti rimedi generali. L'art. 91, comma 1, del citato decreto, infatti, stabilisce che il rispetto delle misure di contenimento della diffusione del COVID-19 (di cui al superiore paragrafo 1 della presente nota) – adottate con i DPCM emessi in applicazione del D.L. 6/2020 – *“è sempre valutata ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti”*.

Pertanto, il debitore che, a causa dei provvedimenti emessi dal Governo, ritardi o non esegua esattamente la prestazione contrattualmente dovuta, potrà liberarsi dalla responsabilità risarcitoria dimostrando che l'adempimento è stato reso impossibile o ritardato dalla necessità di ottemperare alle misure di contenimento.

Occorre peraltro tener presente che l'emergenza sanitaria non costituisce di per sé un automatismo che consenta al debitore di sospendere il proprio adempimento, perché le misure di contenimento non costituiscono esimenti, ma *“elementi di valutazione”* ai fini dell'esclusione della responsabilità, pertanto il debitore è gravato dall'onere della prova che il proprio inadempimento dipende causalmente dalla necessità di ottemperare alle misure in questione.

Ne consegue che le situazioni che giustifichino la sospensione o il rinvio dell'adempimento o la risoluzione del contratto devono essere valutate volta per volta, in relazione al caso concreto (si pensi al caso di impossibilità ad adempiere perché i dipendenti sono in isolamento, ovvero per il blocco dell'attività disposto dall'Autorità, o l'impossibilità di rispettare le distanze di sicurezza etc.).

Per quanto riguarda i contratti di locazione, si consiglia un preliminare esame del contratto per la verifica delle conseguenze del mancato pagamento del canone ed una valutazione in concreto dell'incidenza delle misure di contenimento sull'attività del conduttore. Infatti, laddove il provvedimento dell'autorità inibisca l'attività commerciale, da un lato è impedito il godimento dell'immobile che il proprietario non è in grado di assicurare, dall'altro vengono temporaneamente meno i flussi finanziari da destinare all'assolvimento dell'obbligazione di pagamento del canone.

Si fa altresì presente infine che, nel caso di rapporti internazionali, occorre verificare la presenza di clausole contrattuali e la legge applicabile per individuare gli istituti che consentano al debitore di liberarsi dalla prestazione dovuta per impedimenti che non rientrano nella sua sfera di controllo (forza maggiore e hardship).

In ogni caso, si ribadisce che l'operatività di tali rimedi deve essere subordinata ad una valutazione in concreto dei singoli contratti e della situazione di impossibilità dell'esecuzione della prestazione.

4. Attività processuale

Il DL 18/2020, abrogando espressamente quanto previsto dagli artt. 1 e 2 del precedente D.L. 11/2020, ha disposto:

- il rinvio, a data successiva al 15 aprile 2020, delle udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari, ad eccezione dei procedimenti di cui al comma 3,



lett. a relativi alla tutela di diritti fondamentali della persona e indifferibili) (art. 83, comma 1, D.L. 18/2020);

- la sospensione, dal 9 marzo al 15 aprile, dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili o penali – ad eccezione dei procedimenti esclusi ai sensi del comma 3, lett. a) – o, se il decorso dei termini inizia durante il periodo di sospensione (9 marzo – 15 aprile), il differimento della decorrenza alla fine del periodo di sospensione (16 aprile) (art. 83, comma 2, D.L. 18/2020).

Tra i termini oggetto di sospensione vengono espressamente richiamati il termine per la notifica del ricorso in primo grado avanti le Commissioni Tributarie e il termine per lo svolgimento della procedura di ricorso-mediazione (per controversie tributarie di valore inferiore ad €50.000);

- l'invito, rivolto ai capi degli uffici giudiziari, di prevedere il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 (art. 83, comma 7, lett. f, D.L. 18/2020);
- la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti di mediazione, negoziazione assistita e, in genere, di risoluzione stragiudiziale delle controversie promossi entro il 9 marzo 2020, quando i predetti procedimenti costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale (art. 83, comma 20, D.L. 18/2020).

Le norme dei predetti articoli si applicano – in quanto compatibili – anche ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie (art. 83, comma 21 D.L. 18/2020); analoga disciplina è prevista per i procedimenti relativi alla giustizia amministrativa (art. 84 D.L. 18/2020).

* * *

Lo Studio resta a disposizione per ogni chiarimento e necessità di supporto.

Cordiali saluti.

CORTELLAZZO & SOATTO

Avv. Anna Soatto

Avv. Giovanni Tagliavini