



# ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VELLETRI

COMMISSIONE CONSILIARE NOVITA' LEGISLATIVE

## **CONTRIBUTI A COMMENTO DEL D.L. N. 18/2020, CURA ITALIA**

La Commissione Consiliare Novità Legislative, con i contributi che seguono ha inteso offrire ai Colleghi del Foro di Velletri un primo commento su alcuni aspetti peculiari della normativa adottata con il Decreto Cura Italia. La Commissione monitorerà il prosieguo dell'attività parlamentare interessante il detto provvedimento al fine di commentare eventuali modificazioni al testo, oggi vigente in via di urgenza.

- 1) Settore giustizia civile;
- 2) Settore giustizia penale;
- 3) Settore amministrativo;
- 4) Materia tributaria;
- 5) Effetti sulle procedure paragiudiziali;
- 6) Effetti sostanziali sui rapporti civilistici;
- 7) Locazioni.

Il Referente consiliare della Commissione, avv. Andrea Medini, anche a nome del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri ringrazia l'impegno dei membri della Commissione, gli Avvocati Flavio Cassandro, Laura De Feo, Domenico Drogheo, Daria Durantini e Vittoria Guarracino, nonché gli Avvocati Cristina Spagnolo Referente della Commissione consiliare affari penali, Marco Di Benedetto, e Giuseppe Trivelloni, membro della Commissione Consiliare Giurisprudenza locale.

## 1) SETTORE CIVILE

Il decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 reca “misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid 19.

Il provvedimento interessa anche il settore Giustizia, normandolo agli articoli da 83 ad 86 nonché norma settori specifici di intervento dei Collegi cui la presente disamina è destinata e di cui si darà contezza nel proseguo.

**Innanzitutto il decreto legge è in vigore dal 17.03.2020** in forza dell’art. 125 del decreto stesso che ne prevede l’entrata in vigore dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale avvenuta in pari data nel numero 70 della serie generale.

**Tuttavia il decreto legge ha un effetto retroattivo**, occupandosi del settore giustizia a far data dal **9 marzo 2020**.

Tale retroattività deriva dalla circostanza che il decreto legge che ci occupa abroga espressamente (all’art. 83 comma 22) gli articoli 1 e 2 del decreto legge 8 marzo 2020 n. 11 che avevano normato la stessa materia, oggi oggetto di rivisitazione, a far data dal 9.3.2020, al fine di meglio precisare gli effetti della sospensione sui giudizi ed al fine di integrare la normativa estendendola a settori prima non ricompresi, come la mediazione ed ogni altra procedura di risoluzione alternativa delle liti.

Sistematicamente il decreto legge individua una duplice regolamentazione, attinente a due fasi scandite esclusivamente in via temporale.

**La prima fase va dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020** e si sostanzia nel blocco totale delle udienze, salvo le eccezioni previste al comma 3 dell’art. 83.

**La seconda fase va dal 16 aprile 2020 sino al 30 giugno 2020**, nella quale l’attività giudiziaria sarà gestita in via discrezionale essenzialmente dai Dirigenti gli uffici giudiziari in forza di poteri organizzativi loro affidati (comma 7 dell’art. 83) in relazione all’andamento della epidemia di Covid 19 nel territorio di competenza dell’ufficio.

In considerazione di quanto sopra si procederà all’esame delle norme in relazione a tali due fasi.

Il provvedimento, in relazione a tale primo periodo, adotta le seguenti misure:

a) **Rinvio delle udienze**, civile e penali, di tutti i procedimenti pendenti presso gli uffici giudiziari, fissate in una data tra il 09.03.2020 e il 15.04.2020 compresi, cui segue d'ufficio la fissazione di altra udienza in data successiva al 15.04.2020 (art. 83 1<sup>^</sup> comma).

**b) Sospensione dei termini.**

Al riguardo il comma 2 dell'art. 83 sospende per il medesimo periodo, **quindi per 38 giorni**, i seguenti termini:

- 1) per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili;
- 2) per l'adozione, il deposito e la motivazione di provvedimenti giudiziari;
- 3) per la proposizione di atti introduttivi del giudizio;
- 4) per gli atti introduttivi dei procedimenti esecutivi;
- 5) per le impugnazioni;
- 6) per tutti i termini procedurali in genere.

Il decreto legge, sempre al comma 3 dell'art. 83 prevede la modalità di computo dei termini in relazione alla sospensione degli stessi nei 38 giorni della cd prima fase, stabilendo che

- I) se il termine cade nel periodo di sospensione comincia a decorrere dal 16.04.2020;
- II) tale modalità di decorrenza riguarda anche i termini da computarsi a ritroso, con l'effetto che deve essere differita l'udienza o l'attività da cui decorre il termine in modo da consentirne il rispetto.

Alcune considerazioni, anche sulla scorta dei primi commenti, devono farsi in merito all'estensione di tali norme ai procedimenti civili ed in relazione alla modalità di esecuzione del computo.

Sotto il primo profilo può senz'altro osservarsi che la sospensione della proposizione degli atti introduttivi del giudizio riguarda la modalità introduttiva del giudizio sia nella forma della citazione che del ricorso e nello specifico interesserà anche le ipotesi di chiamata in causa del terzo, le opposizioni a decreto ingiuntivo, le riassunzioni in quanto i termini assegnati sono

certamente di natura endoprocedimentale.

La sospensione che afferisce al compimento di qualunque atto del procedimento civile farà certamente ritenere sospesi i termini inerenti ogni attività prevista, dalla iscrizione a ruolo della causa, alla costituzione in giudizio del convenuto, al deposito delle memorie ex art. 183 cpc o a qualunque altro deposito di memorie autorizzate dal Giudice, ma anche ai termini concessi dal Giudice nell'ambito di una consulenza tecnica d'ufficio.

La sospensione afferisce anche agli atti introduttivi dei procedimenti esecutivi, di esecuzione mobiliare presso il debitore e presso il terzo, le esecuzioni immobiliari e le esecuzioni di obblighi di fare. Se appare chiaro che la sospensione riguarderà l'iscrizione a ruolo del pignoramento, il deposito dell'istanza di vendita, della documentazione ipocatastale o della relazione notarile sostitutiva, le udienze per la dichiarazione del terzo, per la fissazione della vendita del compendio staggito, per la approvazione del progetto di distribuzione ed ogni altro incombente il cui termine ricada nel detto periodo di sospensione.

Per quanto riguarda le esecuzioni immobiliari dovranno essere considerate sospese anche tutte le attività delegate al professionista incaricato, anche nel caso in cui che abbia già provveduto alla effettuazione degli adempimenti pubblicitari a seguito di fissazione della data d'asta. Similmente per l'attività affidata al custode. In tal senso ha provveduto il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Velletri.

Tuttavia alcune considerazioni vanno fatte in relazione alla sospensione del termine per procedere all'atto introduttivo del giudizio esecutivo, in particolare alla esecuzione o notifica del pignoramento. L'osservazione nasce dal fatto che tale atto di esecuzione deve essere compiuto nella efficacia del prodromico atto costituito dal precetto. Il termine di efficacia di tale atto, previsto dall'art.481 cpc in novanta giorni, non rimaneva sospeso nell'altra nota ipotesi di sospensione dei termini ex lege durante il periodo feriale. Secondo la normativa che ci occupa il detto termine di efficacia del precetto sarebbe esso stesso sospeso, laddove il decreto legge n. 18/2020 consente di sospendere il termine per procedere all'atto introduttivo del giudizio esecutivo. Infatti nel caso limite che il novantesimo giorno di efficacia del precetto scadesse il 9.03.2020, il pignoramento sarebbe ugualmente richiedibile all'Ufficiale

giudiziario il 16.04.2020 quale atto ultimo giorno, ma ben oltre il termine ordinario di novanta giorni. Tale sospensione si deve ritenere debba riguardare solo l'ipotesi in cui successivamente alla notificazione del precetto si proceda a richiedere l'esecuzione, ma non nel caso che, decorso il termine di sospensione, non si proceda ad introdurre il giudizio esecutivo.

Un discorso a parte merito l'esecuzione per consegna e rilascio in quanto, l'art. 103 comma 6 del decreto in commento prevede una norma speciale secondo la quale "l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso abitativo, è sospesa sino al 30 giugno 2020".

Sotto il secondo profilo (modalità di computo dei termini) occorre evidenziare che la norma in commento differisce l'inizio del termine che scade nel periodo dal 9.3.2020 al 15.04.2020, ma non all'ipotesi che il termine abbia iniziato a decorrere antecedentemente al 9.3.2020. In tale caso, come nell'ipotesi di sospensione feriale, il termine ricomincerà a decorrere dal 16.04.2020 per il residuo periodo ancora non consumato.

Un discorso particolare merita l'ipotesi non normata relativa al termine minimo a comparire di cui all'art. 163 bis cpc, laddove l'atto introduttivo sia stato notificato antecedentemente il periodo di sospensione. Si potrebbe in concreto verificare che il termine minimo a comparire non venga rispettato dovendosi computare anche il periodo di sospensione di 38 giorni (similmente potrebbe verificarsi nell'ipotesi dei termini concessi alla difesa nei riti lavoro ed in quelli sommari). In tal caso la soluzione potrebbe essere quella di attivare le sanatorie previste dall'art. 164 commi 2 e 3 cpc, sanatorie retroattive ed idonee a far salvi gli effetti sostanziali e processuali della prima notificazione o del deposito del ricorso nei riti nei quali è previsto.

### **c) Procedimenti esclusi**

Durante la cd prima fase sono esclusi dalla sospensione e quindi dal rinvio delle udienze i seguenti procedimenti:

- a) avanti il Tribunale dei Minori giudizi relativi alla adottabilità, ai minori stranieri non accompagnati, minori allontanati dalla famiglia, a situazioni di grave pregiudizio,
- b) cause relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità;
- c) procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona
- d) Procedimenti per l'adozione di di provvedimenti in materia di tutela di, di amministrazione di sostegn, di interdizione, di inabilitazione nei soli casi in cui viene dedotta una situazione di indifferibilità incompatibile anche con l'adozione di provvedimenti provvisori e sempre che l'esame diretto della persona del beneficiario, dell'interdicendo e dell'inabilitando non risulti compatibile con le sue condizioni di età e salute;
- e) Procedimenti relativi agli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori di cui all'articolo 35 della legge 23.12.1978 n. 833;
- f) Procedimenti per richiesta di interruzione della gravidanza al giudice tutelare di cui all'art. 12 della legge 22.05.1978 n. 194;
- g) Procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari;
- h) Procedimento di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione Europea;
- i) Procedimenti sull'istanza di sospensione della provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado o di appello di cui agli articoli 283, 351 e 373 cpc;
- j) Tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti. In tal caso occorre una apposita dichiarazione di urgenza del giudice, su istanza della parte interessata, emessa a mezzo decreto non impugnabile o in calce all'atto di citazione o del ricorso o a seguito di apposita istanza in caso di giudizio già pendente

In relazione a tali procedimenti esclusi alcune osservazioni possono essere svolte sulla scorta dei primi commenti.

Per quanto riguarda i giudizi cautelari si deve ritenere siano sospesi quelli aventi ad oggetto la

tutela non di diritti fondamentali della persona (come per esempio la salute) ma altri diritti, specie se di natura esclusivamente economica, sia che siano proposti con gli specifici mezzi previsti dal codice di rito sia che siano oggetto di mezzi processuali speciali, come per esempio in sede di esecuzione le ipotesi di opposizione tese a far sospendere il procedimento. Similmente sono sospesi i procedimenti in materia locatizia, sia che si trovino nella fase speciale che in quella ordinaria a seguito di opposizione, anche se riguardino le ipotesi di morosità, peraltro esclusi dalla sospensione feriale. A far ritenere questi ultimi procedimenti non rientranti nella categoria dei procedimenti indifferibili vi è non solo di dato testuale di non inclusione nelle ipotesi di cui al comma 3 dell'art 83, ma anche la circostanza che la esecuzione per rilascio sia differita al 30.06.2020 dall'art. 103 comma 6.

#### **d) Modalità di svolgimento delle udienze escluse dalla sospensione**

Il comma 5 dell'art 83 prevede alcune modalità di svolgimento delle udienze non oggetto di sospensione da adottarsi dai capi degli uffici e sono previste al successivo comma 7 alle lettere da a) a f) ed h) ed a cui si rinvia.

#### **e) Termini non processuali**

L'art. 83 al comma affronta il tema della decorrenza e scadenza dei termini prescrizionali e decadenziali. Il comma prevede che nel periodo di efficacia dei provvedimenti di cui al comma 5 e 6 dello stesso articolo che precludano la presentazione della domanda giudiziale è sospesa la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse dai provvedimenti medesimi.

La norma contenuta in tale articolo si estende dal 9.3.2020 sino al 30.06.2020 e riguarda esemplificativamente azioni quali la revocatoria ordinaria e fallimentare, la impugnazione delle delibere assembleari, l'annullamento dei contratti, la denuncia dei vizi nell'appalto, l'azione per interrompere il possesso ad usucapionem. La condizione è che la proposizione della domanda sia preclusa in quanto in presenza dei provvedimenti di cui ai commi 5 e 6 del

decreto in commento.

In questa tematica rientra anche l'impugnazione del licenziamento, che prevede una prima fase, stragiudiziale, di impugnativa del licenziamento irrogato dal datore, ed una successiva fase giudiziale accertativa ed eventualmente reintegrativa o risarcitoria. L'azione volta ad impugnare il licenziamento non è qualificabile quale domanda tesa a tutelare diritti per i quali è necessaria esclusivamente la proposizione della domanda giudiziale, proprio in quanto è necessaria la fase stragiudiziale. Ecco che allora nel periodo in esame la impugnativa stragiudiziale andrà ugualmente esercitata mentre i termini per la proposizione dell'azione giudiziaria saranno sospesi ai sensi dell'art. 83 2 comma. Ovviamente deve trattarsi di licenziamenti intimati antecedentemente l'entrata in vigore del presente decreto (avvenuta il 17.03.2020), in quanto altrimenti opera l'articolo 46 del decreto n. 18/2020, che prevede la sospensione per 60 giorni delle procedure di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, quelle di licenziamento collettivo e quelle avviate dal 24.02.2020 e non ancora concluse.

I primi commenti denunciano sul punto carenze della normativa in quanto il riferimento all'articolo 3 della legge 604/66 ed alla legge 223/1991, articoli 4, 5 e 24 non sembra ricomprendere i licenziamenti di dirigenti e del personale domestico esclusi dall'ambito di applicazione della prima delle leggi citate.

#### SECONDA FASE: DAL 16.04.2020 AL 30.06.2020

Come superiormente detto, nel periodo che va dal 16.04.2020 al 30.06.2020, saranno i capi degli uffici giudiziari ad adottare le misure organizzative per lo svolgimento dell'attività giudiziaria, con lo scopo di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario. Tale discrezionalità è temperata dalla necessità per il capo dell'ufficio di sentire l'autorità sanitaria regionale per il tramite del Presidente della Giunta regionale ed il locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Le misure applicabili sono quelle previste al comma 7 dell'art. 83 dalla lettera a) alla lettera f) e h) già applicabili per le medesime esigenze di contenimento degli assembramenti allo svolgimento dell'attività giudiziaria non sospesa di cui al comma 3, con l'aggiunta dell'ipotesi



di cui alla lettera g), ossia il rinvio delle udienza a data successiva al 30.06.2020, salve, ovviamente le attività escluse da sospensione.

## **2 ) SETTORE PENALE**

L'emergenza causata dalla diffusione del contagio da Covid-19 ha costretto il legislatore ad intervenire, in via di urgenza, dapprima con il decreto legge n. 9/20 del 2.3.2020 limitato alle cd. "zone rosse", che ha introdotto misure quali il rinvio di ufficio delle udienze - con alcune eccezioni - e la sospensione dei termini per il compimento di attività processuali relative ai procedimenti, civili e penali, pendenti presso gli uffici giudiziari dei circondari e dei distretti di Corte d'Appello dei Tribunali evidenziati nell'allegato 1 del DPCM del 1° marzo 2020.

L'aggravamento dell'emergenza sanitaria ha condotto all'adozione del D.L. n. 11/20 del 8.3.2020 il quale, agli artt. 1 e 2, ha introdotto disposizioni generali, relative allo svolgimento dell'attività giudiziaria su tutto il territorio nazionale, pur facendo salve quelle di cui al D.L. n. 9/20.

Da ultimo il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020 ha abrogato gli artt. 1 e 2 del D.L. n. 11/20 (v. art. 83, co. 22) e, mutuando da questi una parte della disciplina, è stato realizzato un intervento normativo più articolato che, come già nel D.L. n. 11/20, è stato strutturato in due periodi temporali: il primo dal 9 marzo al 15 aprile 2020 ed il secondo dal 16 aprile 2020 al 30 giugno 2020.

**1- L'Art. 83 del D.L 18/20** c.d. "Cura Italia" nel prevedere *"le misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid - 19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale , tributaria e militare"* stabilisce nel periodo compreso fra il 09.03.2020 ed il 15 aprile 2020 l'interruzione integrale, con alcune eccezioni, delle attività nel settore penale con blocco totale delle udienze. La medesima norma disciplina che nel secondo periodo intercorrente tra il 16 aprile 2020 ed il 30 giugno 2020 sarà attuata una fase di gestione discrezionale dell'emergenza rimessa i poteri organizzativi dei Dirigenti degli uffici giudiziari che dovranno limitare le situazioni di assembramento in seno alle curie.

In particolare l'art.83 dispone:

**Comma 1** Rinvio d'ufficio di tutte le udienze fissate tra il 9 marzo ed il 15 aprile dinanzi a qualsiasi ufficio giudiziario a data posteriore il 15 aprile

**Comma 2-** Sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto per tutti i procedimenti; si intendono pertanto sospesi, per la stessa durata, i termini stabiliti per:

- la fase delle indagini preliminari;
- per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione;
- per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio;
- per la proposizione degli atti introduttivi dei procedimenti esecutivi;
- per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali.

L'elenco contenuto nella norma citata deve essere apprezzato in modo non tassativo stante l'inciso ***"in genere tutti i termini procedurali"***. L'ampiezza delle espressioni utilizzate nella prima parte del comma 2 dell'art. 83 e la formula, coniugata con la clausola di chiusura della prima parte del comma 2 dell'art. 83 ("sono sospesi ... tutti i termini procedurali"), delinea un regime di sospensione di massima estensione, che, in astratto, sembrerebbe compatibile con una interpretazione secondo cui ogni attività, anche 'non partecipata', del P.M. e del giudice, da compiersi entro termini prestabiliti, è sospesa e, quindi, differita a data successiva al 15 aprile 2020.

**Termini iniziali compresi nella sospensione:** *"ove il decorso del termine abbia inizio durante il periodo di sospensione l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo"* la norma prende in considerazione la decorrenza iniziale del termine del periodo di sospensione che viene differita al 16 aprile.

**Termini a ritroso:** *"Quando il termine è computato a ritroso e ricade in tutto o in parte nel periodo di sospensione, è differita l'udienza o l'attività da cui decorre il termine in modo da consentirne il rispetto"*, sul punto la norma si palesa chiara; si pensi, ad esempio, al deposito di una lista testi con il termine ricadente nel periodo di sospensione per un'udienza fissata nei giorni immediatamente successivi al 16 aprile, in tal caso l'udienza dovrà essere differita per consentire il deposito dell'atto in questione.

**Termini scadenti durante la sospensione.** Nell'ipotesi di qualsiasi termine che vada a scadere nel periodo di sospensione, nel silenzio della norma, deve supporre l'interazione del suo decorso nel periodo intercorrente tra il 9 marzo ed il 15 aprile ricominciando il decorso dal 16 aprile.

Rimangono serie criticità nella norma in commento laddove non si è considerata l'attività necessaria al compimento di determinati atti.

A titolo esemplificativo si pensi all'esigenza di visionare un fascicolo del PM ai fini della proposizione di memorie o di richiesta di interrogatorio di cui all'art.415 bis cpp ovvero di redigere un atto di opposizione all'archiviazione o di un atto di opposizione a decreto penale di condanna, o di un atto di impugnazione. Orbene, dette attività postulano in via preliminare uno studio del fascicolo e, conseguentemente, un accesso presso gli uffici giudiziari in un periodo ove sussiste pur sempre uno stato emergenziale previsto dal legislatore- 16 aprile 31 maggio- demandato, nella sua organizzazione, ai Dirigenti degli uffici giudiziari. Ciò implicherà una dilatazione dei tempi di lavoro delle Cancellerie con compressione dei diritti delle parti processuali e dei difensori che si vedranno costretti a redigere atti defensionali non avendo piena contezza di tutti i documenti presenti nei fascicoli dell'ufficio. Sul punto sarebbe stato auspicabile *rectius* necessario consentire all'avvocatura di potere accedere per via telematica ai fascicoli della Procura, del GIP e del dibattimento. Di vero, l'ormai consolidato processo civile telematico avrebbe dovuto estendersi anche al settore penale al fine di garantire a tutti gli utenti, condizioni di massima sicurezza, con ciò evitando gli spostamenti ed i contatti tra le persone nonché i trasferimenti di materiale cartaceo. D'altronde tutte le Procure del distretto della corte di Appello di Roma presentano una fascicolazione digitale ed il problema degli accessi bene può essere facilmente risolto con l'utilizzo della smartcard di cui è dotato ogni dipendente e professionista che opera nel settore della giustizia.

In ultimo merita particolare attenzione la problematica relativa ai termini di proposizione della querela nel periodo emergenziale stabilito dal legislatore. Difatti, l'art.83 del DL 18/20, non prevedendo alcun espresso riferimento a riguardo ha portato ad interpretare in modo restrittivo il carattere della norma in quanto la querela, quale condizione di procedibilità nonché quale

atto di impulso del procedimento penale, è un atto di natura prevalentemente sostanziale e dal carattere pre-procedimentale attraverso il quale si porta a conoscenza l'autorità giudiziaria dell'esistenza di una notizia di reato, la cui iscrizione nel registro degli indagati determinerà l'avvio del procedimento penale.

Di talché, la querela, e i relativi termini di presentazione, si ritiene che restino esclusi dal novero procedimentale indicato dal legislatore per l'individuazione dei termini che devono restare sospesi.

**Comma 3:** Il decreto in commento non trova applicazione nei casi di seguito indicati per i quali non operano le regole generali dettate in materia penale:

- procedimenti di convalida arresto o del fermo;
- procedimenti in cui è stata emessa dal Giudicante ordinanza di sospensione dei termini massimi di custodia cautelare ai sensi dell'art. 304 c.p.p. se, nel periodo 9 marzo-15 aprile, scadono i termini;
- procedimenti in cui sono state applicate misure di sicurezza detentive o nei quali vi sia stata richiesta di misure di sicurezza detentive;
- se i detenuti, gli imputati, i proposti o i loro difensori chiedono che l'udienza si tratti e ricorrono le seguenti ipotesi:
- procedimenti con detenuti, salvi i casi di sospensione cautelativa delle misure alternative alla detenzione ai sensi dell'art. 51 ter legge n. 354/75;
- procedimenti con misure cautelari o di sicurezza in atto;
- procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione o in cui siano state applicate misure di prevenzione.
- procedimenti che presentano carattere di urgenza per la necessità di assumere prove indifferibili nei casi previsti dall'art. 392 c.p.p.; la dichiarazione di urgenza deve essere fatta dal giudice procedente o dal presidente del collegio, su richiesta di parte, con provvedimento motivato e inoppugnabile.

Le udienze in cui sono applicate misure di sicurezza non detentive o siano applicate misure cautelari verranno di regola rinviate, a meno che il detenuto, l'imputato o i loro difensori non

chiedano espressamente la trattazione.

Le ipotesi di trattazione obbligatoria in caso di richiesta dell'interessato o del difensore non si concilia con la finalità di contenere i rischi di contagio e di limitare a casi residuali le attività da svolgere.

Per quanto concerne i procedimenti con imputati detenuti, la partecipazione di essi, fino al 30 giugno, deve essere assicurata mediante videoconferenza o da remoto. La previsione del Decreto emergenziale suppone la presenza di strumenti tecnici che consentano il collegamento a distanza che, di contro, non risultano in adeguata disponibilità nei Tribunali. Sarebbe stato auspicabile che il legislatore avesse dotato gli uffici giudiziari di adeguati strumenti tecnici che impedissero ogni contatto tra i soggetti necessariamente presenti ai procedimenti esclusi dalla sospensione al fine di salvaguardare la finalità della tutela della salute.

Per le udienze non contemplate nella sospensione il regime applicabile in caso di imputati o detenuti minorenni è equiparato a quello dettato per il procedimento a carico dei maggiorenni. Ne deriva che anche per i procedimenti penali a carico di minorenni il rinvio non viene disposto soltanto nei casi sopra elencati.

il Decreto prevede in ultimo la proroga delle sessioni delle Corti di assise e delle Corti di assise di appello in corso nel momento dell'adozione del decreto in oggetto.

**Comma 4:** *“Nei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini ai sensi del comma 2 sono altresì sospesi per lo stesso periodo il corso della prescrizione e i termini di cui agli articoli 303 e 308 cpp”*

Il decreto prevede in modo espresso che nel periodo della sospensione non correrà la prescrizione. Ed infatti, alla sospensione dei termini di cui all'art. 83, co. 2, il comma 4 collega la sospensione dei termini di prescrizione e dei termini di fase delle misure cautelari, custodiali e non, nonché interdittive (artt. 303 e 308 c.p.p.).

Tuttavia, occorrerà un'interpretazione sull'incidenza della sospensione della prescrizione e dei termini delle misure cautelari ovvero se essa debba riguardare tutti i procedimenti in cui opera la sospensione dei termini di cui al comma 2 o soltanto quelli che pendono nella fase del giudizio e che sono “differibili”, ai sensi del primo comma; in altre parole il corso della

prescrizione deve ritenersi sospeso per tutti i procedimenti o soltanto per quelli con udienze rinviate 'd'ufficio'.

In ogni caso la durata della sospensione della prescrizione e dei termini delle misure cautelari coincide con la sospensione dei termini di cui al comma 2 ovvero dal 9 marzo al 15 aprile del 2020.

La sospensione dei termini delle misure cautelari presenta alcune criticità nelle ipotesi in cui l'imputato o il suo difensore chiedono che l'udienza sia tenuta, nel caso in cui l'udienza sia fissata a data successiva al 15 aprile. In tale contesto, divenendo obbligatoria la trattazione del procedimento, deve ritenersi non operante la sospensione dei termini.

Un approfondimento che genererà dispute giurisprudenziali risiede nella questione che il decreto nulla dice circa la computabilità del periodo di sospensione nel termine massimo di durata di cui all'art. 304, co. 6, c.p.p.. Dal tenore della norma il periodo compreso tra il 9 marzo ed il 15 aprile non dovrebbe essere computato nel termine massimo di durata della misura custodiale.

Tale aspetto dovrebbe essere valutato con la massima attenzione, stante la possibilità di invocare la perdita di efficacia delle misure cautelari ed in tal senso deve essere individuato con più chiarezza quale sia il *dies ad quem* della sospensione dei termini delle misure cautelari nel caso in cui, nel periodo compreso tra il 9 e il 15 aprile, l'imputato o il suo difensore chieda che si proceda, nonché se la sospensione dei termini delle misure custodiali sia computabile nel termine di durata massima di cui all'art. 304, co. 6, c.p.p.

**Commi 5, 6, 7** :Con riferimento alla seconda fase, quella decorrente dal 16 aprile fino al 30 giugno, l'art. 83 nei commi dianzi indicati, prevede che al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica e contenerne gli effetti negativi sull'attività giudiziaria vengano demandati ai Dirigenti degli uffici giudiziari, di concerto con le autorità preposte nonché il Consiglio dell'ordine degli avvocati, le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute

Nel periodo di sospensione dei termini e limitatamente all'attività giudiziaria non sospesa, i

capi degli uffici giudiziari possono :

- limitare l'accesso al pubblico agli uffici giudiziari, garantendo comunque l'accesso alle persone che debbono svolgervi attività urgenti;
- limitare l'orario di apertura degli uffici ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico;
- regolamentare l'accesso ai servizi, previa prenotazione, anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica, curando che la convocazione degli utenti sia scaglionata per orari fissi, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento;
- disporre linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze;
- disporre la celebrazione a porte chiuse, ai sensi dell'art. 427 c.p.p., di tutte le udienze pubbliche ovvero di singole udienze;

Viene espressamente concessa ai dirigenti degli uffici la facoltà di adottare le misure destinate ad avere diretta incidenza sull'attività giurisdizionale prevedendo la possibilità di rinviare le udienze a data successiva al 30 giugno.

Il D.L. n. 18/20 individua i procedimenti esclusi dal novero di quelli rinviabili, essendo applicabile, anche a questa fase, il terzo comma dell'art. 83 che elenca le deroghe ai procedimenti rinviabili e con sospensione dei termini previsti, per la prima fase, al primo e al secondo comma.

In merito ai rinvii delle altre udienze e all'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze, le indicazioni normative inducono a ritenere che il dirigente dovrà effettuare le proprie scelte in modo da prestare osservanza alle prescrizioni che saranno formulate dalle competenti autorità sanitarie a tutela della salute pubblica e tenendo conto delle risorse disponibili.

Per il contemperamento di queste diverse esigenze i provvedimenti organizzativi dei dirigenti potranno essere diversamente modulati e potranno prevedere la modifica dei calendari di udienza, nonché, ove necessario, anche una diversa distribuzione del lavoro giudiziario tra i magistrati dell'ufficio.

**Comma 9:** *“Nei procedimenti penali il corso della prescrizione e i termini di cui agli articoli 303, 308 309, comma 9, 311, commi 5 e 5-bis, e 324, comma 7, del codice di procedura penale e agli articoli 24, comma 2, e 27, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 rimangono sospesi per il tempo in cui il procedimento e' rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020”.*

Dal tenore della norma rimangono sospesi:

- i termini di prescrizione per il tempo in cui è disposto il rinvio dell'udienza e comunque non oltre il 30 giugno;
- i termini di durata delle misure cautelari di cui agli artt. 303 e 308 c.p.p., per il tempo in cui è disposto il rinvio dell'udienza e comunque non oltre il 30 giugno.
- i termini – decorrenti dalla data di ricezione degli atti - entro i quali deve essere resa la decisione in ambito cautelare su:

- richiesta di riesame;
- appello;
- ricorso per Cassazione cautelare;

nonché in caso di confisca sia in primo grado che in appello.

**Comma 10:** valutazione ragionevole della durata dei processi di cui alla legge n. 89/2001 c.d. legge Pinto.

Il decreto statuisce che ai fini della valutazione della ragionevole durata dei processi, per i procedimenti per cui è disposto il rinvio non deve computarsi il periodo compreso tra l'8 marzo e il 30 giugno.

**Comma 12.** *“Ferma l'applicazione dell'articolo 472, comma 3, del codice di procedura penale, dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, la partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare e' assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, applicate, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 146-bis del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.*



Tale norma dovrà contemperare i contrapposti interessi - autorità ed imputato - affinché siano garantiti tutti i diritti di difesa; in siffatto contesto il Consiglio nazionale forense ha promulgato un protocollo per mantenere inalterati i diritti degli imputati in assenza di una compiuta digitalizzazione del processo e del necessario contraddittorio orale per la formazione della prova.

**Commi 13 e 14** disposizioni in materia di notificazione.

Il decreto dispone che le notificazioni destinate a soggetti diversi dall'imputato - comma 13 - debbano essere effettuate tramite posta elettronica certificata ed ove ciò non sia possibile per causa non imputabile al destinatario, si applicano le modalità ordinarie previste dagli artt. 148 e ss cpp.

Viene, dunque, data come modalità ordinaria al sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche in relazione a qualsivoglia avviso connesso ai provvedimenti sopra descritti, a tal fine verrà usato il sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali (art. 16 decreto legge 18/10/2012 n. 179), ovvero, eventuali, diversi sistemi telematici individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia.

Per rendere la previsione normativa in discorso è stato disposto che tutte le comunicazioni e le notificazioni relative a provvedimenti adottati in ottemperanza al Decreto emergenziale verranno effettuate, anche in caso di differente elezione di domicilio, presso il difensore di fiducia, salvi i casi di notificazione ai difensori d'ufficio previsti dalla legge per i quali la disciplina rimarrà invariata.

**2 -Articoli 123 e 124 Decreto legge 18/20207 Disposizioni in materia di detenzione domiciliare.**

Gli articoli **123 e 124** del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, introducono disposizioni in materia di detenzione domiciliare e di licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà, nell'ottica di regolamentare l'emergenza sanitaria che si sta sviluppando nelle carceri per effetto del diffondersi del Covid – 19.

La prima delle due norme, che avrà vigore dalla data di entrata in vigore del decreto legge e

sino al 30 giugno 2020, regola la possibilità di eseguire la pena detentiva presso l'abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, nel caso in cui il detenuto debba scontare una pena, "anche se costituente parte residua di maggior pena", non superiore a diciotto mesi.

La procedura di controllo dovrebbe essere assicurata *"mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici resi disponibili per i singoli istituti penitenziari"* ovvero i braccialetti elettronici. Il controllo non sarà applicabile ai condannati minorenni ed ai maggiorenni che debbano scontare una pena residua inferiore ai sei mesi di reclusione.

In ogni caso la procedura di controllo viene *"disattivata quando la pena residua da espiare scende sotto la soglia dei sei mesi"*.

L'istanza, rivolta al tribunale di sorveglianza, compete al detenuto interessato (art. 123, comma 1), il quale, comunque, deve prestare il proprio consenso all'applicazione della procedura di controllo (comma 4).

L'iniziativa può anche derivare dalla direzione dell'istituto penitenziario oppure dal pubblico ministero competente ovvero l'ufficio che deve emettere o che ha emesso l'ordine di carcerazione non ancora eseguito, al quale spetta di trasmettere al magistrato di sorveglianza gli atti del fascicolo dell'esecuzione e gli elementi che accertano l'idoneità del domicilio.

La detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 123 comma 1 del decreto in commento è esclusa per le seguenti posizioni soggettive:

- a. soggetti condannati per i delitti di cui all'art. 4 bis n. 354 del 1975 o per i delitti di cui agli artt. 572 e 612 bis c.p.;
- b. delinquenti abituali e professionali per tendenza (ex art. 102, 105, 108 c.p.);
- c. detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare ex 14 bis l. n. 354 del 1975 (salvo accoglimento del reclamo);
- d. detenuti che siano stati sanzionati disciplinarmente ai sensi dell'art. 77 d.p.r. n. 230 del 2000 nel corso dell'ultimo anno;
- e. detenuti sottoposti a rapporto disciplinare in quanto coinvolti nei disordini e sommosse a far data dal 7.3.2020;

f. detenuti privi di un domicilio effettivo ed idoneo anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

Il comma 6 dell'art. 123 prevede la possibilità ai fini dell'applicazione della detenzione domiciliare che la direzione dell'istituto penitenziario possa omettere la relazione prevista dall'art. 1 comma 4 L. 199/2010, pur dovendo attestare che la pena residua sia non superiore a diciotto mesi e che non sussistano le preclusioni sopra indicate, fermo restando il consenso esplicito del condannato alla procedura di controllo.

Il comma 7 regola alcuni aspetti specifici inerenti i minorenni che postula l'adozione di un programma educativo in accordo con l'equipe dell'ufficio penitenziario e dei servizi sociali da rendersi entro trenta giorni che verrà sottoposto al magistrato di sorveglianza per l'approvazione.

La procedura per l'applicazione della detenzione domiciliare - comma 8 D.L. 18/2020 - rinvia in quanto compatibile all'art. 1 L. 199/2010 comma ed è camerale e non partecipata. E' previsto un termine di 5 giorni per il giudice per pronunciarsi e la cancelleria dovrà comunicare l'esito entro 48 ore all'interessato, all'ufficio penitenziario, all'UEPE e alla Questura.

**L'art. 124** del decreto riguarda le licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà prevedendo in deroga al complessivo limite temporale massimo di cui al comma 1 dell'art. 52 della legge 26 luglio 1975, n. 354, che le licenze concesse al condannato ammesso al regime di semilibertà possono avere durata sino al 30 giugno 2020.

### **k3) SETTORE AMMINISTRATIVO**

#### **Articolo 84 D.L. 18/2020 (norme processuali)**

- **Nel periodo 8 marzo – 15 aprile:**

Tutti i termini relativi al processo amministrativo sono sospesi, in analogia a quanto previsto per la sospensione feriale dei termini (i giorni 8 marzo e 15 aprile sono inclusi nella sospensione):

Le udienze pubbliche e camerali dei procedimenti pendenti presso gli uffici della giustizia amministrativa, fissate in tale periodo temporale, sono rinviate d'ufficio a data successiva;

I procedimenti cautelari, promossi o pendenti nel medesimo periodo, sono decisi con decreto monocratico dal presidente o dal magistrato delegato e la relativa trattazione collegiale è fissata a una data immediatamente successiva al 15 aprile 2020;

I decreti monocratici non trattati dal collegio restano efficaci, in deroga all'articolo 56, comma 4, dello stesso codice, fino alla trattazione collegiale.

- **Dal 6 aprile al 15 aprile 2020** le controversie fissate in precedenza per la trattazione (udienze camerale e udienza pubbliche), passano in decisione senza discussione orale, se ne fanno congiuntamente richiesta tutte le parti costituite, con istanza da depositare due giorni liberi prima dell'udienza; in tal caso, entro lo stesso termine, le parti hanno facoltà di depositare brevi note.
- **Dal 8 marzo 2020 e fino al 30 giugno 2020**, i titolari degli uffici giudiziari (TAR, CdS e Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana), sentita l'autorità sanitaria regionale ed il C.O.A. della città ove ha sede l'Ufficio, adottano le misure organizzative per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone.

- **Dal 16 aprile 2020 e fino al 30 giugno 2020:**

In deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione (udienze pubbliche e camerali), passano in decisione, senza discussione orale, ferma restando la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, omissivo ogni avviso. Le parti hanno facoltà di presentare sino a due

giorni liberi prima della data fissata per la trattazione brevi note o, in alternativa, una istanza per la rimessione in termini in relazione a quelli che non sia stato possibile osservare. Il Giudice adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo. In tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario;

Il giudice delibera in camera di consiglio, avvalendosi anche di collegamenti da remoto;

- I provvedimenti organizzativi adottati dai titolari degli uffici giudiziari che determinino la decadenza delle parti da facoltà processuali implicano la rimessione in termini delle parti stesse e, nel caso impediscano l'esercizio di diritti, costituiscono causa di sospensione della prescrizione e della decadenza.
- Il periodo compreso tra l'8 marzo e il 30 giugno 2020 non potrà essere incluso nel computo della c.d. Legge Pinto.

#### **Art. 103 D.L. 18/2020 (procedimenti amministrativi)**

##### **Dal 23 febbraio al 15 aprile:**

- Sono sospesi i termini dei procedimenti amministrativi (ad esclusione di quelli previsti per i pagamenti);
- Sono prorogati o differiti per tutto il relativo periodo i termini di formazione del silenzio significativo previste dall'ordinamento.
- Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020.

- L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, e' sospesa fino al 30 giugno 2020.

#### **Art. 104 D.L. 18/2020 (proroga validità documenti)**

- la validità dei documenti di riconoscimento scaduti o in scadenza successivamente al 17 marzo 2020 e' prorogata al 31 agosto 2020. La validità ai fini dell'espatrio resta tuttavia limitata alla data di scadenza indicata nel documento.

#### **Art. 3 D.L. 19/2020**

- **vieta ai sindaci l'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria in contrasto con le misure statali.**

#### **Art. 4 D.L. 19/2020**

- **introduce e regola le sanzioni amministrative per il mancato rispetto delle misure di contenimento.**

### **4) MATERIA TRIBUTARIA**

- In relazione alle misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID 19, la disciplina dei rapporti tributari cui bisogna fare riferimento, attualmente, a seguito del succedersi di varie disposizioni ministeriali e legislative a decorrere dall'08.03.2020, nonché della Direttiva della Guardia di Finanza del 11.03.2020 e del comunicato stampa dell'Agenzia delle Entrate del 12.03.2020, che hanno prorogato i termini di alcune scadenze fiscali su tutto il territorio nazionale, è quella stabilita dal D.L. n. 18 del 17.03.2020.
- 1. Quanto ai termini in scadenza in materia di giustizia tributaria, mentre il precedente

D.L. n. 11/2020 si limitava ad un mero riferimento alla sospensione dei termini per il compimento di atti processuali giusto il disposto di cui al comma 2 dell'art 1, che, per effetto del rinvio contenuto nel comma 4, era applicabile anche ai procedimenti dinanzi le Commissioni tributarie, con il detto D.L. si è arrivati ad una più compiuta disciplina della materia, sebbene con qualche punto di criticità di non trascurabile importanza.

- Per i termini processuali, esaminando il Decreto cd. Cura Italia, tenuto conto che al Processo Tributario si applica la cd. sospensione feriale, si rileva che, ai sensi dell'art. 83 (in particolare dei commi 3, 20 e 21), fino al 15.04.2020: -sono sospesi i termini per l'introduzione dei giudizi di primo grado (CTP); - sono sospesi i termini per la Mediazione ai sensi dell'art. 17 bis Dlgs.546/92; - è sospeso il termine utile per la presentazione del ricorso di primo grado che, se preceduto dall'istanza di adesione, scadrebbe entro l'arco temporale di 150 giorni (60+90) dalla data della notifica dell'atto impositivo; - sono sospesi i termini per la cd. Adesione; - è sospeso, altresì, il termine previsto a ritroso per il deposito delle costituzioni in primo grado pari a 20 giorni prima dell'udienza fissata per la trattazione del giudizio tributario, secondo le medesime modalità di calcolo previste per il processo civile: per effetto di ciò, il ricorrente potrà richiedere il differimento dell'udienza di trattazione se non ancora fissata e/o se non già rinviata d'ufficio nelle more da parte della commissione tributaria provinciale; - la sospensione dei termini sarà applicabile anche all'appello tributario, tenuto conto dell'assenza di esclusioni dell'applicabilità ai processi tributari e militari, e al ricorso e controricorso in Cassazione.
- Si rammenta, sul punto, l'obbligatorietà del PTT (processo tributario telematico) dal 1° luglio u.s., che quantomeno facilita l'introduzione dei giudizi così come ogni altro deposito (di controdeduzioni, istanze, documenti), e che, nel contempo, il sistema SIGIT consente ulteriori attività connesse, come l'ottenimento della sentenza (possibile, altresì, anche attraverso richiesta a mezzo PEC ai competenti uffici tributari), nonché di accedere al fascicolo telematico mediante la cd. istanza di visibilità.
- Da ultimo, quanto all'accesso alle Commissioni Tributarie, si riporta l'avviso apposto nella bacheca del sito istituzionale [giustiziatributaria.gov.it](http://giustiziatributaria.gov.it): "Il Direttore Generale delle

finanze, con determinazione n° 6121 del 25 marzo 2020, ha disposto a decorrere dal 26 marzo 2020 l'interdizione dell'accesso del pubblico alle Commissioni tributarie di ogni ordine e grado. La disposizione resta in vigore fino a cessata emergenza e, comunque, fino a nuova determinazione.

- Resta ferma la possibilità, per chiunque ne abbia interesse, di formulare richieste urgenti utilizzando il servizio di prenotazione on line degli appuntamenti, oppure inviando le richieste stesse agli indirizzi di posta elettronica, ovvero utilizzando i recapiti telefonici della Commissione, pubblicati su questo sito istituzionale della Giustizia tributaria.
- Nel caso in cui particolari ragioni di urgenza rendano improcrastinabile l'accesso di utenti presso la Commissione, si deve contattare preventivamente il Direttore dell'Ufficio di segreteria, per concordare un appuntamento nel rispetto delle misure per prevenire il contagio e limitare il rischio di diffusione della malattia infettiva COVID-19, adottate dal Ministero della salute.
- I servizi telematici del Processo Tributario Telematico rimangono operativi”.
- 2. Le misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese sono, dipoi, stabilite al Titolo IV, artt. 60-71. del D.L. n. 18 del 17.03.2020, che prevedono rinvii e sospensioni degli adempimenti fiscali e delle attività degli uffici degli enti impositori, in particolare dal 03.03.2020 al 31.05.2020, oltreché premi ai lavoratori dipendenti per le attività urgenti ancora in essere, crediti di imposta, incentivi fiscali per erogazioni liberali, ecc.
- Sul punto si rilevano delle incongruenze, che probabilmente, si auspica, saranno oggetto di ulteriore intervento, in ordine ai termini relativi al contenzioso fra il contribuente, il Fisco e gli enti di riscossione, da un lato, ed alle attività degli Uffici, dall'altro.
- La prima disposizione del suddetto Titolo è quella contenuta nell'articolo 67, il quale, al primo comma, contempla la sospensione, dall'8 marzo al 31 maggio 2020, dei termini relativi alle attività di liquidazione, di controllo, di accertamento, di riscossione e di contenzioso, da parte degli uffici degli enti impositori: in sostanza, il blocco totale delle descritte attività, con “ripresa”, e relativa riattivazione della decorrenza dei termini, dal 1°



giugno 2020.

- Del resto, in materia di “controllo” e “accertamento” l’attività dell’Agenzia delle entrate non risente, ordinariamente, di particolari costrizioni temporali: in sostanza, fatte salve le direttive interne ed i programmi dettati dall’impiego della capacità operativa, il periodo in questione non è vincolato al rispetto di termini perentori.
- L’avvio di un controllo è corredato di un margine discrezionale alquanto ampio, salvo che non ci trovi a ridosso dei termini di decadenza e/o prescrizione per l’esercizio dell’azione accertatrice.
- Al di là di tale considerazione, si osserva come la norma in esame faccia riferimento alla sospensione dei termini esclusivamente “da parte degli uffici impositori”: occorre, dunque, evidenziare il sorgere di problematiche per la corrispondente controparte, ossia il contribuente.
- Il Decreto, come detto, ha sospeso i termini per impugnare gli atti davanti al giudice tributario, quali, ad esempio, gli avvisi di accertamento. Per questi avvisi, però, così come per tutti gli altri atti impugnabili, il termine è sospeso solo fino al 15 aprile e non fino al 31 maggio, come per le attività di accertamento degli uffici.
- Infatti, tutti i contribuenti che hanno instaurato, hanno in pendenza o hanno ancora in corso delle procedure di accertamento con adesione con l’Agenzia delle Entrate potrebbero trovarsi a dover, comunque, notificare i ricorsi, perché il termine per ricorrere ha subito una sospensione di durata minore rispetto a quella accordata alle attività amministrative degli uffici (come l’accertamento con adesione).
- Ciò, è evidente, determina un grave squilibrio nei rapporti tra contribuente ed il Fisco, in violazione dei principi costituzionali e dello Statuto del contribuente, lesivo del diritto di difesa e del principio del contraddittorio, potenzialmente foriero di ulteriore contenzioso fra le parti, ponendosi in direzione diametralmente opposta rispetto alla tutela dei diritti del contribuente, parte più debole, che evidentemente la disciplina in esame voleva invece tutelare.
- Si auspica, dunque, un ulteriore intervento da parte del Legislatore, al fine di porre su un

piano di parità le parti e di tutelare tutti gli interessi in gioco, sia quello di difesa del contribuente, sia quello, legittimo, di riscossione da parte del Fisco.

## 5) EFFETTI SULLE PROCEDURE PARAGIUDIZIALI

Mediazione, negoziazione assistita ed altre procedure di risoluzione alternativa delle controversie.

**Sommario:** 1. Normativa attualmente vigente 2. Giustizia civile: art. 83 D.L. 18/2020 2.1. Procedure di mediazione, negoziazione assistita ed altre procedure di risoluzione alternativa delle controversie: art. 83 comma 20 D.L. 18/2020 3. Scheda di analisi del D.L. 18/2020 elaborata dal CNF: art. 1. paragrafo 1.5. dedicato all'art. 83 comma 20 4. Conclusioni sull'ambito di applicazione del comma 20 dell'art. 83 D.L. 18/2020 Attuazione della normativa da parte degli Organismi di mediazione.

### *1. Normativa attualmente vigente.*

L'emergenza sanitaria mondiale causata dal diffondersi del virus Covid-19 o Coronavirus (riconosciuto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come pandemia) ha avuto inevitabili ripercussioni (tra i vari settori della vita sociale) anche sul sistema giudiziario nazionale, tenuto conto dei provvedimenti governativi adottati nel mese corrente per il contenimento e la gestione del contagio finalizzati alla tutela della salute pubblica.

In tema giustizia, da ultimo, con il D.L. del 17.03.2020 n. 18 (denominato "Cura Italia") sono state introdotte nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza e contenerne gli effetti in materia civile, penale, amministrativa, tributaria e militare (artt. da 83 a 87 del decreto) ad integrazione o sostituzione della relativa disciplina di cui al precedente D.L. del 08.03.2020 n. 11 e con immediata efficacia, ossia a far data dallo stesso giorno della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (art. 127 del D.L.).  
[\[https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/17/70/sg/pdf\]](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/17/70/sg/pdf)

### *2. Giustizia civile: art. 83 D.L. 18/2020.*

In particolare, nell'ambito della giustizia civile (come anche penale), il Decreto ha stabilito per il

periodo dal 09 marzo al 15 aprile 2020:

1. il rinvio d'ufficio in data successiva al 15 aprile 2020 dei procedimenti pendenti presso tutti gli uffici giudiziari (art. 83 comma 1);
2. la sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto in tali procedimenti (art. 83 comma 2), con riferimento, in via generale, a “*tutti i termini procedurali*” e, in forma specifica, a quelli ivi espressamente indicati. Se uno di tali termini inizia a decorrere nel periodo di sospensione, il proprio inizio è differito alla fine di detto periodo. Se è computato a ritroso e ricade in tutto o in parte nel periodo di sospensione, per consentirne il rispetto, viene differita l'udienza o l'attività da cui decorre il medesimo.

In entrambi i casi (nn. 1. e 2. che precedono), fatte salve le cause concernenti determinate materie lì appositamente individuate (art. 83 comma 3, lett. a)).

Pertanto, sono riconducibili a due, in sostanza, gli effetti processuali determinati dall'epidemia.

*2.1 Procedure di mediazione, negoziazione assistita ed altre procedure di risoluzione alternativa delle controversie: art. 83 comma 20 D.L. 18/2020.*

Da un'analisi più attenta sull'effetto della sospensione del decorso dei termini, si evince che il D.L. in esame abbia introdotto una disciplina anche relativamente alle procedure di mediazione (di cui al D.Lgs. 04 marzo 2010 n. 28 e ss. modifiche), di negoziazione assistita (di cui al D.L. 12 settembre 2014 n. 132 come convertito con modificazioni nella L. 10 novembre 2014 n. 162) e, più in generale, di risoluzione alternativa delle controversie regolate dalle vigenti disposizioni (*Alternative Dispute Resolution*, di cui ai codici e leggi speciali).

Difatti, l'art. 83 al comma 20 prevede la sospensione dei termini per lo svolgimento di qualsiasi attività nell'ambito delle predette procedure, anche per i termini di durata massima delle medesime come previsti dalla legge per ciascuna, laddove ricorrano entrambe le seguenti condizioni:

- siano state promosse entro il 09 marzo 2020;

- costituiscano condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

La portata letterale della norma – quanto al comma che ci occupa - si riscontra anche nella relazione illustrativa del D.L. che nulla ulteriormente specifica in tema.  
[<https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2020/economia/relazione-illustrativa.pdf>.]

3. *Scheda di analisi del D.L. 18/2020 elaborata dal CNF: art. 1, paragrafo 1.5 dedicato all'art. 83 comma 20.*

L'organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura italiana, il Consiglio Nazionale Forense, ha dato il proprio contributo per una maggiore comprensione della normativa da parte degli avvocati attraverso l'elaborazione di una "scheda di analisi" del Decreto.

[<https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/677549/Scheda+di+analisi+su+Decreto+legge+17+marzo+2020+n.+18.pdf/e11bd043-26fe-4eff-9ca3-619d885e7308>]

Al paragrafo 1.5 dell'art. 1 dell'elaborato (dedicato alle misure urgenti in materia di giustizia) - quanto alle procedure di mediazione, negoziazione assistita ed alle altre di risoluzione alternativa delle controversie – l'Organismo ha chiarito in primo luogo che per mediazione si intende quella civile e commerciale e che l'ambito applicativo del comma 20 dell'art. 83 si estende agli ulteriori procedimenti stragiudiziali di risoluzione costituenti condizioni di procedibilità della domanda giudiziale o, più in generale, il cui esperimento incida sull'introduzione o la prosecuzione dell'azione giudiziaria, adducendo sul punto degli esempi: i tentativi di conciliazione nell'ambito delle controversie agrarie (di cui all'art. 11 D.Lgs. 150/2011); in materia di contratti di subfornitura (di cui all'art. 10 L. 192/1998); tra utenti ed organismi di telecomunicazioni (di cui alla L. 249/1997) ed in materia di diritto d'autore (di cui all'art. 71 –quinques e 194 –bis L. 633/1941).

In secondo luogo, il CNF ha chiarito che nel lasso temporale anzidetto di giorni 38 sono sospesi tutti i termini procedurali degli strumenti di risoluzione paragiudiziale delle controversie nonché i termini finali di svolgimento dei medesimi previsti dalle rispettive

discipline, portando ad esempio il termine di mesi tre della mediazione (di cui all'art. 6 D.Lgs. 28/2010) o quello concordato dalle parti ed in ogni caso non inferiore ad un mese e non superiore a tre mesi, prorogabile per ulteriori trenta giorni su accordo delle parti, della negoziazione assistita (di cui all'art. 2 comma 2 lett. a) del D.L. 132/2014 convertito in L. 162/2014).

Infine, ha messo in luce, con particolare riferimento alla procedura di mediazione su invito del giudice (di cui all'art. 5 comma 2 D.Lgs. 28/2010 come novellato dal D.L. 69/2013 c.d. "decreto del fare"), che il termine per il suo esperimento, trattandosi di termine procedurale, soggiace alla sospensione in via generale dei termini come prevista al comma 2 dell'art. 83 (cfr. par. 2, punto 2.).

Prendendo spunto dalle considerazioni in argomento del CNF, vale la pena di ricordare che tale tipologia di mediazione, anche detta "demandata o delegata", vada intesa come obbligatoria in virtù della disposizione del giudice e conseguentemente acquisitiva del rango di condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria e che il relativo termine di esperimento fissato dal giudice corrisponda in linea generale a giorni 15 successivi alla data di adozione del provvedimento.

Nel periodo contingente, quindi, la sospensione di tale termine delineerebbe una sua posticipazione a data successiva al 15 aprile 2020, salvo il caso in cui in parte tale termine non sia già decorso. Di talché la decorrenza seguente alla predetta data riguarderebbe solo la parte residuale del medesimo.

#### *4. Conclusioni sull'ambito di applicazione del comma 20 dell'art. 83 D.L. 18/2020.*

##### *Attuazione della normativa da parte degli Organismi di mediazione.*

Dall'interpretazione letterale della norma esaminata nonché dai chiarimenti ed approfondimenti presentati dal CNF, si evince un ambito di applicabilità dell'art. 83 comma 20 D.L. 18/2020 alle sole procedure che costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale esperite entro il 09 marzo 2020, con esclusione di fatto, a titolo esemplificativo, delle procedure di mediazione e negoziazione assistita volontarie (cioè

esperite in materie per cui non è stata prevista per legge l'obbligatorietà di tali strumenti di risoluzione paragiudiziali).

Infine, sotto il profilo attuativo di tale disciplina, con particolare riguardo alla procedura di mediazione, si potrebbe assistere alla totale sospensione dell'attività da parte di alcuni Organismi o al proseguimento/rimodulazione della medesima da parte di altri nel rispetto delle misure d'emergenza di contenimento dell'epidemia disposte dal Governo, con effetti differenti a seconda che si tratti di mediazioni che costituiscono condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria (quella obbligatoria di cui all'art. 5 comma 1-bis D.Lgs. 28/2010 e quella demandata dal giudice di cui all'art. 5 comma 2 D.Lgs. 28/2010, con ulteriore distinzione tra quelle esperite prima o dopo il 09 marzo 2020) o di quelle che non hanno la medesima configurazione.

Per le prime, ricadenti effettivamente nella normativa vigente, le attività ed i relativi termini di svolgimento sono sospesi. Di qui la necessità di un rinvio d'ufficio dei primi incontri o di quelli successivi.

Per le seconde, sarebbe possibile depositare a mezzo posta elettronica certificata (pec) le relative istanze e protocollarle alla data di ricezione pur essendo sospesi i termini procedurali, con loro nuova decorrenza e conseguente fissazione degli incontri solo dopo il 15 aprile 2020.

Nell'ultima ipotesi, le istanze potrebbero essere depositate a mezzo posta elettronica certificata (pec) con termini che continuerebbero a decorrere regolarmente e la possibilità di proseguire le sessioni in videoconferenza previo consenso delle parti, ovvero di rinviarle.

Volendo rivolgere lo sguardo all'Organismo a noi più vicino, ossia la Camera per la Media Conciliazione dell'Ordine Forense di Velletri, con comunicato del 25.03.2020 a firma del Presidente, Avv. S. Armati, la medesima ha informato gli utenti che le istanze - indistintamente obbligatorie, su invito del giudice e volontarie - siano state trattate e saranno sottoposte all'ordinaria disciplina ed al relativo iter procedurale funzionante con modalità da remoto e che quelle finora pervenute siano state evase nel rispetto della

normativa.

[[https://ordineavvocativelletri.it/oav/wp-content/uploads/2020/03/cmc-velletri-comunicazione\\_25-03-20.pdf](https://ordineavvocativelletri.it/oav/wp-content/uploads/2020/03/cmc-velletri-comunicazione_25-03-20.pdf)]

## **6) EFFETTI SOSTANZIALI SUI RAPPORTI CIVILISTICI**

### **INQUADRAMENTO GENERALE**

L'insorgenza e la rapida diffusione del virus Covid-19 (c.d. coronavirus) comporta la necessità di porre attenzione alle conseguenze che questa emergenza sanitaria, ed i relativi provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo italiano, possono avere sulla certezza dei traffici giuridici con particolare riferimento al mancato adempimento delle obbligazioni contratte. In altri termini, occorre chiedersi se l'insorgenza del coronavirus determini sul piano obbligatorio una sopravvenienza che comporti (o possa comunque comportare) un inadempimento tale da determinare una risoluzione del rapporto per impossibilità sopravvenuta o per eccessiva onerosità della prestazione ovvero se possa in realtà parlarsi di un caso di c.d. presupposizione.

### **INADEMPIMENTO ED ESTINZIONE**

La questione giuridica sollevata non è di facile soluzione ed evidenzia la necessità innanzitutto di esaminare il dictum normativo dell'art. 1218 c.c. – grand norme in materia di inadempimento delle obbligazioni – che in punto di responsabilità del debitore recita: “il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile”. Dall'analisi letterale della norma in commento (l'interpretazione letterale della legge è il criterio prioritario da osservarsi ex art. 12 prel. c.c. ) si comprende chiaramente che colui che è tenuto all'esecuzione di una determinata prestazione sarà inevitabilmente condannato al risarcimento del danno, laddove, per una causa a lui imputabile la prestazione sia diventata impossibile e dunque la

esegue in ritardo ovvero non la esegue nemmeno in parte. Di contro, nel caso in cui il ritardo o l'inadempimento siano dovuti ad impossibilità della prestazione allo stesso debitore non imputabili, nessuna forma di risarcimento potrà venire in rilievo, sussistendo in questo caso, dunque, una causa di esimente di responsabilità contrattuale (rectius: sul piano obbligatorio). Il legislatore quindi, per il tramite di questa norma, considera e tutela la posizione del debitore consentendogli di liberarsi dalla sua obbligazione tutte le volte in cui si avverino condizioni tali per le quali il sinallagma contrattuale, senza colpa dello stesso obbligato, venga meno determinandosi, inevitabilmente, una impossibilità dell'esecuzione della prestazione per un ritardo o un inadempimento incolpevole e quindi non punibile nemmeno a titolo di risarcimento del danno.

Altra disposizione di centrale rilevanza in materia di adempimento delle obbligazioni è rappresentata poi dall'art. 1256, comma 1 c.c. il quale dispone che "L'obbligazione si estingue quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile". Facendo affidamento al significato proprio delle parole custodite in tale norma, ne deriva che il soggetto tenuto all'esecuzione della sua prestazione (patrimoniale e non) dovrà necessariamente ritenersi liberato dall'adempimento della sua obbligazione tutte le volte in cui venga in rilievo un fatto o un atto - indipendente dalla volontà o causalità dello stesso debitore - che renda impossibile (in senso assoluto - cioè nel senso che non sia consentito al debitore eseguire la sua prestazione in nessun modo, non potendo questi vincere in nessuna maniera una forza irresistibile che la dottrina generalmente individua nel caso fortuito e nella forza maggiore, ossia in un fatto accidentale e non prevedibile, anche umano, che impedisca comunque al debitore di adempiere - ed obiettivo - cioè nel senso che deve considerarsi la prestazione in sé e per sé senza alcun legame causale con le vicende soggettive del debitore) ovvero non consentita la realizzazione di quanto dovuto in forza dell'accordo raggiunto tra le parti. Inoltre, ai sensi del comma 2 del citato art. 1256 c.c., si può dedurre come l'obbligazione si



dovrà ritenere estinta anche in caso di impossibilità temporanea “se l’impossibilità perdura fino a quando, in relazione al titolo della obbligazione o alla natura dell’oggetto, il debitore non può essere ritenuto obbligato a eseguire la prestazione ovvero il creditore non ha più interesse a conseguirla”. Conseguentemente, al verificarsi di una impossibilità sopravvenuta totale (ovvero deve riguardarne ogni aspetto) della prestazione, il legislatore prevede, quale rimedio a tale patologia giuridica del negozio, la possibilità di ricorrere alla risoluzione contrattuale distinguendo - sul piano della disciplina - tra contratti con prestazioni corrispettive, con riferimento ai quali, ai sensi dell’art. 1463 c.c., è stabilito che “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’indebitto di cui agli artt. 2033 ss.”, e contratti con effetti traslativi o costitutivi, riguardo ai quali, ai sensi dell’art. 1465 c.c. è invece disposto che “il perimento della cosa per una causa non imputabile all’alienante non libera l’acquirente dall’obbligo di eseguire la controprestazione, ancorché la cosa non gli sia stata consegnata”. Al verificarsi di una impossibilità sopravvenuta della prestazione soltanto parziale, il legislatore, invece, dispone all’art. 1258 c.c. che “il debitore si libera dall’obbligazione eseguendo la prestazione per la parte che è rimasta possibile” ed all’art. 1464 c.c. che “quando la prestazione di una parte è divenuta solo parzialmente impossibile, l’altra 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”.

#### IMPOSSIBILITA' SOPRAVVENUTA

Dalla lettura attenta delle norme ora citate, e valorizzando sia la ratio ad esse sottese che il concetto di causa in concreto, si può osservare come la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, con la conseguente possibilità di attivare i rimedi restitutori, ai sensi dell’art. 1463 c.c., possa essere

invocata da entrambe le parti del rapporto obbligatorio sinallagmatico, e cioè sia dalla parte la cui prestazione sia divenuta impossibile sia da quella in cui la prestazione sia rimasta possibile. In particolare, l'impossibilità sopravvenuta della prestazione può sostenersi che si abbia non solo nel caso in cui sia divenuta impossibile l'esecuzione della prestazione del debitore, ma anche nel caso in cui sia divenuta impossibile l'utilizzazione della prestazione della controparte, quando tale impossibilità sia comunque non imputabile al creditore e il suo interesse a riceverla sia venuto meno, verificandosi in tal caso la sopravvenuta irrealizzabilità della finalità essenziale in cui consiste la causa concreta del contratto e la conseguente estinzione dell'obbligazione. L'impossibilità di utilizzazione della prestazione da parte del creditore è, in particolare, un'autonoma causa di estinzione dell'obbligazione. L'art. 1463 c.c., a ben vedere, assume difatti una funzione di protezione in relazione alla parte impossibilitata a fruire della prestazione pattuita ed è, dunque, funzionale proprio alla ricostituzione del sinallagma compromesso, non spostando, di contro, l'ambito contrattuale della responsabilità. Ne deriva, quindi, quale ulteriore conseguenza, l'esclusione della validità dell'assunto per cui l'impossibilità sopravvenuta debba essere necessariamente ricollegata al fatto di un terzo sicché la non imputabilità al debitore (ex art. 1256 c.c.) - se si presta bene attenzione - non restringe il campo delle ipotesi ma consente, invero, di allargare l'applicazione della norma a tutti i casi, meritevoli di tutela, in cui sia impossibile, per eventi imprevedibili e sopravvenuti, utilizzare la prestazione oggetto del contratto. Ragionando in termini di eventi imprevedibili e sopravvenuti, deve porsi attenzione anche al c.d. "factum principis" che rappresenta - al ricorrere di certe condizioni - una causa di esclusione dell'imputabilità dell'inadempimento in capo al soggetto tenuto all'esecuzione di una data prestazione. Nel dettaglio, il factum principis idoneo ad escludere l'imputabilità dell'inadempimento, può individuarsi in un provvedimento legislativo od amministrativo, dettato da interessi generali, che renda impossibile la prestazione, indipendentemente dal comportamento

dell'obbligato.

Al riguardo si tenga bene presente come, però, la liberazione del debitore per sopravvenuta impossibilità della prestazione può verificarsi, secondo la previsione degli artt. 1218 e 1256 c.c., solo se ed in quanto concorrano l'elemento obiettivo della impossibilità di eseguire la prestazione medesima, in sé considerata, e quello soggettivo dell'assenza di colpa da parte del debitore riguardo alla determinazione dell'evento che ha reso impossibile la prestazione. Pertanto, nel caso in cui il debitore non abbia adempiuto la propria obbligazione nei termini contrattualmente stabiliti, egli non può invocare la predetta impossibilità con riferimento ad un ordine o divieto dell'autorità amministrativa ("factum principis") sopravvenuto, e che fosse ragionevolmente e facilmente prevedibile, secondo la comune diligenza, all'atto della assunzione della obbligazione, ovvero rispetto al quale non abbia, sempre nei limiti segnati dal criterio della ordinaria diligenza, sperimentato tutte le possibilità che gli si offrivano per vincere o rimuovere la resistenza o il rifiuto della pubblica autorità.

#### L'ECESSIVA ONEROSITA' SOPRAVVENUTA

L'avveramento di eventi sopravvenuti, imprevedibili e straordinari vengono in rilievo, altresì, nella disciplina posta dall'art. 1467 c.c. che costituisce un'altra ipotesi tipica di risoluzione del contratto. Invero, il legislatore relativamente ai contratti ad esecuzione continuata, periodica ovvero ad esecuzione differita, prevede che "se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di una serie di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto con gli effetti stabiliti dall'art. 1458 c.c.". Al riguardo preme specificare come l'eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione, per poter determinare, ai sensi dell'art. 1467 c.c., la risoluzione del contratto richiede la sussistenza di due necessari requisiti: da un lato, un intervenuto squilibrio tra le prestazioni, non previsto al momento della conclusione del contratto, dall'altro, la riconducibilità della

eccessiva onerosità sopravvenuta ad eventi straordinari ed imprevedibili, che non rientrano nell'ambito della normale alea contrattuale. Il carattere della straordinarietà deve essere di natura oggettiva, sì da qualificare un evento in base all'apprezzamento di elementi, quali la frequenza, le dimensioni, l'intensità, suscettibili di misurazioni (e quindi, tali da consentire, attraverso analisi quantitative, classificazioni quanto meno di carattere statistico), mentre il carattere della imprevedibilità trova fondamento soggettivo, facendo riferimento alla fenomenologia della conoscenza. Sussistendone quindi i requisiti, la risoluzione contrattuale domandata ai sensi dell'art. 1467 c.c. - così come previsto al comma 1 - produrrà gli effetti di cui all'art. 1458 c.c. il quale dispone che "La risoluzione del contratto per inadempimento ha effetto retroattivo tra le parti, salvo il caso di contratti ad esecuzione continuativa o periodica, riguardo ai quali l'effetto della risoluzione non si estende alle prestazioni già eseguite". Unico modo possibile per evitare la risoluzione contrattuale (che non opererà ex lege come in caso di inadempimento per impossibilità sopravvenuta ma dovrà necessariamente essere accertata e dichiarata in sede giurisdizionale) consiste eventualmente nell'avvalersi della previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 1467 c.c. il quale dispone che "la parte contro la quale è domandata la risoluzione può evitarla offrendo di modificare equamente le condizioni del contratto".

#### LA PRESUPPOSIZIONE

L'insorgenza del coronavirus e la sua rapida diffusione, come premesso, impone di fare un cenno poi – in relazione alla esaminata tematica dell'inadempimento delle obbligazioni - anche all'istituto della c.d. presupposizione che, come noto, ricorre quando una determinata situazione di fatto o di diritto comune ad entrambi i contraenti ed avente carattere obiettivo – essendo il suo verificarsi indipendente dalla loro volontà e attività – e certo – sia stata elevata dai contraenti stessi a presupposto condizionante il negozio, in modo da assurgere a fondamento - pur in mancanza di un espresso riferimento - dell'esistenza ed efficacia del contratto .

L'evento supposto (o meglio presupposto) deve quindi essere stato assunto come certo nella rappresentazione delle parti sicché al venir meno della presupposizione (detta anche condizione inespressa), le conseguenze, secondo una parte della dottrina, possono essere l'inefficacia del contratto presupposto o l'invalidità per difetto di causa in concreto; mentre, secondo altra parte della dottrina (che ha trovato maggior seguito in giurisprudenza), gli effetti si determinerebbero sul piano della risoluzione x art. 1467 c.c., intesa come generale strumento di controllo delle sopravvenienze rispetto all'assetto di interessi tracciato dal contratto, quando la situazione di fatto presupposta al momento del perfezionamento del contratto, venga poi a mutare o non si realizzi .

**CONCLUSIONI** Alla luce delle argomentazioni giuridiche messe in evidenza, pare potersi ragionevolmente sostenere come l'improvvisa ed imprevedibile insorgenza (e diffusione) del coronavirus possa determinare la configurabilità di un caso di impossibilità sopravvenuta della prestazione per causa non imputabile al debitore ex artt. 1218 e 1256 c.c... Invero, trattasi certamente di un evento imprevedibile e sopravvenuto che ben può determinare l'impossibilità assoluta della prestazione, consistendo un'epidemia – senza dubbio – in una “vis cui resisti non potest” ovvero in una forza maggiore che il debitore in nessun modo ovvero con nessun comportamento può superare, sì da adempiere comunque la sua obbligazione. Conseguentemente troverà applicazione la disciplina già analizzata e di cui agli artt. 1463 e 1465 c.c..

A ben vedere, però, la normativa d'urgenza adottata, al fine di contenere la diffusione del virus covid-19, potrebbe anche inverare una causa di esclusione dell'imputabilità dell'inadempimento del debitore, in ragione del fatto che lo stesso si troverebbe - indipendentemente dal suo comportamento - nella impossibilità obiettiva di eseguire la propria prestazione. Come visto, infatti, il c.d. “factum principis” ben può sostanziarsi in un provvedimento legislativo od amministrativo (sono stati adottati decreti-legge e dpcm), dettato da interessi generali (le misure

assunte mirano alla tutela della salute e dell' incolumità pubblica) che renda impossibile la prestazione, a prescindere da qualsiasi azione dell'obbligato. Al riguardo ed a sostegno di tale ipotesi, si sottolinea come sembra poi difficilmente deducibile che l'impossibilità della prestazione determinata dalla sopravvenuta decretazione d'urgenza potesse essere ragionevolmente e facilmente prevedibile, secondo la comune diligenza, all'atto della assunzione della obbligazione. Questa circostanza potrebbe essere del resto verosimile - ma andrebbe comunque provata - , al più nel caso in cui determinate prestazioni siano state concordate in un momento successivo all'insorgenza dei primi focolai di coronavirus nel territorio italiano.

L' ipotesi considerata dell'inadempimento per eccessiva onerosità sopravvenuta, sebbene non escludibile in ragione soprattutto della lettera dell'art. 1467 c.c. che espressamente parla di avvenimenti straordinari e imprevedibili (e l'epidemia del coronavirus certamente lo è), potrà venire invece in rilievo soltanto nel caso in cui tale avvenimento non renda impossibile la prestazione ma solo più onerosa, sì da determinare un mero squilibrio tra le prestazioni, non previsto al momento della conclusione del contratto.

Da ultimo, deve di contro escludersi la configurabilità, nel caso di specie analizzando, della riconducibilità dell'incidenza giuridica del coronavirus nell'alveo dell'istituto della c.d. presupposizione. Invero, se da un lato l'insorgenza del coronavirus nel nostro Paese può senz'altro dirsi indipendente dalla volontà ed attività delle parti contrattuali, dall'altro non può certamente indicarsi il verificarsi dell'epidemia una situazione di fatto - comune ad entrambi i contraenti - elevata dalle stesse parti a presupposto condizionante il negozio nonché addirittura assunta come certa nella rappresentazione delle stesse.

In conclusione a tale analisi giuridica del "fenomeno coronavirus" deve, infine, segnalarsi (e ciò ben può essere letto come un rafforzamento della tesi ipotizzata dell'insorgenza del virus come causa di impossibilità sopravvenuta della

prestazione per causa non imputabile al debitore ovvero (e questa forse può ritenersi l'ipotesi più probabile tra tutte quelle riportate) di impossibilità della prestazione per il c.d. "factum principis") come il decreto-legge del 23 febbraio 2020 n. 6, all'art. 3, comma 4 prevede che "Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale". Tale previsione penalistica (puntualizzata anche dall'art. 4, comma 2 del dpcm dell'8 marzo 2020) prevede, segnatamente, che "Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206."

L'art. 650 c.p., è bene precisarlo, rappresenta una norma penale in bianco a carattere sussidiario, applicabile solo quando il fatto non sia previsto come reato da una specifica disposizione ovvero allorché il provvedimento dell'autorità rimasto inosservato sia munito di un proprio, specifico meccanismo di tutela, trovando quindi applicazione solo quando l'inosservanza del provvedimento dell'autorità non sia sanzionata da alcuna norma, penale o processuale o amministrativa.

Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 650 c.p. è dunque necessario che:

- a) l'inosservanza riguardi un ordine specifico impartito ad un soggetto determinato, in occasione di eventi o circostanze tali da far ritenere necessario che proprio quel soggetto ponga in essere una certa condotta; e ciò per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico, o di igiene o di giustizia;
- b) l'inosservanza attenga ad un provvedimento adottato in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna previsione normativa che comporti una specifica ed autonoma sanzione;
- c) il provvedimento emesso per ragioni di giustizia, di sicurezza, di ordine pubblico, di igiene sia adottato nell'interesse della collettività e non di privati

individui .

Come risulta evidente, tale reato di natura contravvenzionale altro non fa che rafforzare la “vis” della decretazione d’urgenza adottata sicché, in tal senso, la predetta normativa (e le relative misure assunte) sembra poter ancora maggiormente incidere in senso negativo sull’adempimento delle obbligazioni assunte, sì da condizionarne (eventualmente) la loro esecuzione (per lo meno esatta) con le conseguenze e gli effetti giuridici sopra diffusamente descritti.

Al riguardo, è però ulteriormente necessario precisare come, da ultimo, il decreto legge n. 19 del 25.03.2020, all’art. 4, comma 1 abbia sostanzialmente depenalizzato retroattivamente la condotta violativa delle misure di contenimento e contrasto alla diffusione del Covid-19. Invero, l’articolo ora citato precisa che “e’ punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall’articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanita’.....Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l’utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo”.

In tema di inadempimento di obbligazioni in conseguenza del rispetto delle misure di contenimento per Covid-19, è poi d’obbligo segnalare, infine, la precisazione giuridica introdotta dal recente art. 91, comma 1, del recentissimo decreto legge n. 18 del 17.3.2020 che così recita:

“All’articolo 3 del decreto – legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, dopo il comma 6, è inserito il seguente: “6-bis. Il rispetto delle misure di contenimento di cui presente decreto 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.”. Tale statuizione, evidentemente suggerita dalla opportunità di inquadrare ovvero



indirizzare giuridicamente la prevedibile e rilevante questione dell'inadempimento contrattuale, sì da ridurre le conflittualità, supporta ancora di più quanto eccepito in punto di diritto nella suesposta breve trattazione dell'argomento.

## **7. DECRETO CURA – ITALIA SU LOCAZIONI AD USO DIVERSO**

Il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (cosiddetto Cura Italia), varato dal Governo italiano, contenente misure urgenti di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, è espressamente intervenuto soltanto su alcune fattispecie locative, lasciando alla libera autonomia delle parti diversi assetti contrattuali, pur in presenza di una platea numerosa che presenta un identico presupposto: la chiusura dell'attività svolta nell'immobile locato per ordine di un provvedimento legislativo.

L'intervento in materia locativa ha previsto all'articolo 65 un credito d'imposta pari al 60% dell'ammontare del canone di locazione del mese di marzo 2020.

L'agevolazione, però, può essere richiesta soltanto per gli immobili rientranti nella categoria catastale C/1, quindi negozi e botteghe.

Inoltre, il credito d'imposta sugli affitti, specifica il testo del decreto, può essere richiesto soltanto da quei negozi interessati dalla chiusura "forzata" per effetto del decreto dell'11 marzo.

Parimenti, il decreto in commento ha disposto anche la sospensione, dal 18 marzo al 31 maggio, dei termini per il pagamento dei canoni di locazione e concessori relativi all'affidamento di impianti sportivi pubblici dello Stato e degli enti territoriali. Il recupero dei pagamenti sospesi dovrà avvenire entro il 30 giugno 2020.

Per concludere il decreto legge n. 18/20, all'articolo 103 punto 6, ha sancito la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, sino al 30 giugno 2020. Ne consegue che fino alla data da ultimo citata non potrà essere eseguito alcun tipo di sfratto.

L'analisi delle misure adottate è all'apparenza abbastanza semplice. Tutti i conduttori di immobili con categoria catastale C1 godranno per il mese di marzo 2020 e, si ipotizza anche per i mesi successivi, di un credito d'imposta spendibile dal 25 marzo 2020. Ciò significa che il canone dovrà essere, comunque, pagato per intero alla parte locatrice, ma il conduttore avrà un credito d'imposta pari al 60% che potrà utilizzare soltanto in compensazione all'atto del pagamento di imposte. Certo lascia alcuni dubbi il rilievo che in tal modo non si interviene sulla inevitabile carenza di liquidità derivata dalla chiusura dell'attività commerciale. Anche la tutela prestata alle associazioni sportive legate nell'esercizio della loro attività ad immobili dello stato o di enti territoriali dipana dubbi, posto che è stata prevista una mera sospensione del canone e non una sua riduzione, di talché, alla loro apertura dovrà essere corrisposto nella sua originaria consistenza.

Appare di palmare evidenza, comunque, che il decreto difetta in modo assoluto nell'aver approntato una tutela soltanto ad alcune fattispecie, tralasciando una miriade di rapporti locatizi che riguardano attività di natura commerciale e che concretano un'importante spessore dell'economia nazionale. Si pensi alle attività sportive svolte in immobili locati da soggetti diversi da Stato ed enti territoriali, alle attività fisioterapiche, scolastiche, mediche, agli asili-nido, ai magazzini, alle attività professionali non comprese nella liceità di esercizio ed a tante altre. Queste pur avendo un ordine di chiusura, derivante da norme di carattere imperativo, non hanno ricevuto alcuna tutela dal decreto legge in commento, con la conseguenza che è demandata all'autonomia delle parti la soluzione del problema o comunque alle norme contenute nell'Ordinamento Italiano.

Ovviamente, la nostra attenzione deve riguardare tutte le attività che non possono essere esercitate a fronte della chiusura stabilita per il contenimento dell'epidemia covid-19.

Esse si trovano da un lato con l'azzeramento delle entrate e, dall'altro, con l'obbligazione di pagamento del canone.

In via contrapposta l'interesse della parte locatrice è quella di vedersi corrisposto il canone.

Da un approfondito esame del decreto legge si rinvencono due norme – articoli 88 e 91 – che possono riflettere in modo rilevante sulla questione che ci occupa.

L'art. 88, che riguarda unicamente il rimborso dei contratti di soggiorno e la risoluzione dei contratti di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura, qualifica l'adozione di misure per il contenimento del Covid-19, come circostanza che determina, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, "*la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta*".

L'articolo 91 espressamente recita: "*Il rispetto delle misure di contenimento di cui (al) presente decreto 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.*".

È da precisare come nell'art. 91 del citato D.L. viene introdotta la possibilità per il Giudice di valutare l'esclusione della responsabilità del debitore, mentre nell'art. 88 l'adozione delle misure di contenimento del COVID 19 determina una risoluzione automatica del contratto.

La lettura coordinata di tali due norme introduce la possibilità di valutare l'applicazione nei contratti a prestazioni corrispettive, quali la locazione, del COVID 19 e delle disposizioni emergenziali introdotte qualificabili rispettivamente come causa di forza maggiore o come *factum principis*.

Il *factum principis* rientra tra le cause invocabili ai fini dell'impossibilità della prestazione ex art. 1256 c.c. e tra esse devono essere ricompresi gli ordini od i divieti sopravvenuti dell'Autorità, che secondo un lessico dottrinario vengono qualificati appunto come *factum principis*.

La causa di forza maggiore si identifica in una forza esterna, derivata dalla natura alla quale non si può resistere ed alla cui azione non ci si può sottrarre (eventi

naturali, terremoti, pandemie ecc.).

I riferiti due elementi devono essere analizzati in seno alla causa di un contratto di locazione ad uso commerciale.

Orbene, la giurisprudenza maggioritaria ritiene che la causa concreta di un contratto di locazione commerciale sia quella di consentire al conduttore l'utilizzazione del bene al fine di ivi esercitarvi l'attività commerciale per il quale l'immobile medesimo sia stato locato.

Appare evidente che l'ordine di chiusura di una serie innumerevoli di attività commerciali ha sancito un'ipotesi di impossibilità sopravvenuta della prestazione, posto che un ordine dello Stato ha sancito il divieto di utilizzazione del bene locato - si aggiunga come tale impossibilità è derivata anche da una causa di forza maggiore quale è la pandemia -.

Siffatta impossibilità non è imputabile al creditore-locatore, che anzi preserva il suo interesse a ricevere la prestazione del pagamento del canone, pur se fa venire meno la causa concreta del contratto ovvero la possibilità di svolgere l'attività dedotta in esso.

A fronte dell'inutilizzabilità temporanea del bene locato, per giustificare una riduzione del pagamento del canone soccorrono gli articoli 1584 c.c. e 1464 c.c. L'articolo da ultimo citato riguarda l'impossibilità sopravvenuta parziale della prestazione; l'art. 1584 c.c. disciplina i diritti del conduttore nelle ipotesi di riparazioni che precludono l'utilizzazione del bene.

In applicazione analogica degli articoli in commento la Suprema Corte – Cass. 14739 del 13.07.2005 e n. 3341/2001 – ha ritenuto di non potere il conduttore sospendere il canone, ma al più ridurlo per effetto della diminuita utilizzabilità del bene.

*A ciò deve aggiungersi – recita Cass. 14739 del 13.07.2005 - che per la configurabilità del sopravvenuto difetto funzionale della causa del contratto per impossibilità sopravvenuta di adempimento della controprestazione, la*

*sospensione della prestazione sinallagmatica - secondo il principio "inadimplenti non est adimplendum" - è legittima soltanto se è conforme a lealtà e buona fede, il che è da escludere se il conduttore continua a godere dell'immobile, e al momento in cui gli è chiesto il pagamento del canone, assume l'inutilizzabilità del bene all'uso convenuto, perché in tal modo fa venir meno la proporzionalità tra le rispettive prestazioni. Dunque in tal caso, per conformare il suo comportamento a buona fede, può soltanto chiedere una riduzione del canone proporzionata all'entità del mancato godimento, in analogia al disposto dell'art. 1584 cod. civ. (applicazione del principio dell'art. 1464 cod. civ.) per la diminuita utilizzabilità economica del bene a causa delle riparazioni su di esso, ovvero può chiedere la risoluzione del contratto per sopravvenuta carenza di interesse (Cass. 3341/2001).*

Dalle superiori argomentazioni si ritiene che in un'ottica di equo contemperamento dei contrapposti interessi la sospensione del canone presterebbe il fianco ad un'azione di inadempimento da parte del locatore (anche se si potrebbe richiamare come esimente il *factum principis* o la forza maggiore); di contro, una richiesta di riduzione del canone proporzionata alla mancata utilizzazione del bene potrebbe risultare sostenibile in giudizio (e non esporrebbe il conduttore al rischio di una sentenza di risoluzione contrattuale).

Differentemente ove l'interesse del conduttore fosse quello di risolvere il contratto per eccessiva onerosità si potrebbe invocare l'art. 1467 c.c.. In tal caso il conduttore deducendo l'eccessiva onerosità della prestazione – pagamento del canone e divieto di utilizzazione economica del bene – potrebbe chiedere la risoluzione del contratto con gli effetti di cui all'art. 1458 c.c. per i contratti di esecuzione continuata o periodica. Il locatore in tal caso potrebbe – 1467 ultimo comma c.c. – contrastare la domanda offrendo di modificare equamente le condizioni di contratto.

Le cennate considerazioni devono essere apprezzate alla luce dell'art. 91 secondo il quale il rispetto delle misure di contenimento deve essere valutato ai fini

dell'esclusione di responsabilità del debitore-conduttore, colpa che l'art. 1218 c.c. pone in via presuntiva a carico dello stesso. Ciò comporta che se l'obbligato non è in grado di adempiere alla propria obbligazione o può farlo soltanto parzialmente od in ritardo, in ragione delle misure di contenimento del covid-19, egli non è responsabile e non deve risarcire il danno come dispongono gli articoli 1218 e 1223 c.c..

Orbene, è evidente che, ove non ci sia la colpa del debitore-conduttore, la soluzione, conforme anche al principio generale di buona fede, sarebbe quella di procedere ad una riduzione anche temporanea del canone di locazione (sul punto l'Agenzia delle Entrate incentiva tale soluzione prevedendo il mancato versamento dei bolli e tassazione fissa).

Nell'attuale situazione di difficile interpretazione delle norme in materia, potrebbe essere utile intraprendere la mediazione, anticipando un'eventuale azione di convalida di sfratto di morosità attivata dal locatore, tenendo anche conto delle inevitabili conseguenze di ordine economico (leggasi recessione) che deriveranno dalla pandemia del COVID 19.

In conclusione per le locazioni non comprese nella tutela specifica predisposta dal decreto legge cura-Italia, si ritiene che la sospensione del pagamento del canone, anche se ventilata da parte della dottrina, potrebbe causare una domanda di risoluzione del rapporto.

Di contro, una riduzione del canone potrebbe rispondere a criteri giuridici validamente opponibili in un'eventuale azione di risoluzione, essendo ancorati ai sensi del combinato disposto dagli art. 1584 e 1464 ad una temporanea impossibilità sopravvenuta che preclude l'utilizzazione commerciale del bene e, con essa limita la causa concreta del rapporto locatizio stipulato.

Stante la novità dell'evento – pandemia – sarebbe buona norma per i contratti futuri prevedere, tra i patti, l'ipotesi di sospensione dell'attività connessa all'utilizzo del bene locato, predeterminando un diverso canone nel caso di un

provvedimento dell'autorità che precluda l'esercizio dell'attività svolta a causa di eventi di forza maggiore.