

Ricerche

Emergenza Covid-19 e regole dell'agroalimentare

Stato di emergenza e leale collaborazione tra enti e nei rapporti tra privati

Antonio Musio

1.- I rissosi rapporti tra Stato e Regioni durante l'emergenza sanitaria

In un suo recente articolo Natalino Irti ha rilevato come uno dei temi su cui, una volta tornati alla normalità, sarà utile riflettere per pensare a una necessaria riforma costituzionale è quello dei rissosi rapporti tra Stato e Regioni a cui abbiamo assistito durante il periodo in cui la pandemia del Covid-19 ha cambiato abitudini e stili di vita di tutti e messo a dura prova sia la tenuta del sistema costituzionale sia l'affidabilità delle regole civilistiche poste a presidio dell'equilibrio dei rapporti economici tra contraenti¹.

In effetti, come è stato efficacemente evidenziato, "almeno da una certa data in avanti, il Governo ha scelto di adottare un assetto centripeto a ridotta "leale collaborazione" nella gestione della emergenza", preferendo accentrare le scelte strategiche volte al contenimento della pandemia e limi-

tare, di conseguenza, i margini di intervento delle Regioni².

Il succedersi degli accadimenti che hanno condotto alla riferita situazione prende le mosse dal primo atto, di natura amministrativa, con cui l'Esecutivo nazionale ha affrontato la situazione, vale a dire la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili³. Il Governo centrale è, poi, intervenuto anche a livello legislativo con il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 il cui art. 3, comma 1, ha previsto che le misure per il contenimento e la gestione dell'emergenza dovessero essere adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Salute, sentiti, tra gli altri, i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui le suddette misure avessero avuto riguardo esclusivamente ad una Regione o a specifiche Regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel caso in cui le misure avessero avuto una ricaduta nell'ambito di interesse dell'intero territorio nazionale. Il successivo comma 2 ha precisato, poi, che nelle more dell'emanazione dei suddetti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, potessero essere adottate, nei casi di estrema necessità ed urgenza, ordinanze di carattere contingibile e urgente da parte dei Presidenti delle Regioni, dei

(¹) N. Irti, *Il diritto pubblico e privato in un'epoca che fa eccezione*, in *Ilsole24ore*, 5 maggio 2020.

(²) E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale 2020, *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, p. 379.

(³) Con tale misura, in particolare, si è affidato al Capo del Dipartimento della protezione civile il potere di emanare ordinanze in deroga a ogni disposizione vigente, sia pur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, relativamente "all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento" (art. 25, comma 2, lett. a), d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) e "al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea" (art. 25, comma 2, lett. b), d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).

Sindaci e del Ministro della Salute⁴.

Al fine di meglio coordinare l'azione amministrativa del Governo nazionale con le iniziative regionali, il successivo decreto legge 25 marzo 2020, n. 19 ha tentato di definire con maggiore puntualità i margini di intervento locale, affidando, innanzitutto, a uno o più decreti del Presidente del Consiglio l'adozione, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente, misure limitative delle ordinarie libertà idonee a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Covid-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso (art. 1, commi 1 e 2).

Anche in questo caso è stato previsto che tali provvedimenti venissero adottati su proposta del Ministro della Salute, sentiti il Ministro dell'Interno, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, gli altri ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni interessate, nel caso in cui avessero riguardato esclusivamente una Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel caso in cui avessero riguardato l'intero territorio nazionale. E' stato, però, aggiunto che i decreti potessero essere altresì adottati su proposta dei Presidenti delle Regioni interessate, nel caso in cui avessero riguardato esclusivamente una Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel caso in cui avessero riguardato l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della Salute, il Ministro dell'Interno, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e gli altri ministri competenti per materia (art. 2, comma 1).

Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato, tuttavia, previsto che le Regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, potessero introdurre misure ulteriormente restrittive delle ordinarie libertà esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale (art. 3, comma 1).

Nonostante lo sforzo chiarificatore, però, l'effetto sperato, vale a dire la riduzione delle ordinanze regionali potenzialmente in conflitto con quelle nazionali, non è stato raggiunto, essendo invalsa piuttosto una certa tendenza a far seguire, più o meno sistematicamente, all'emanazione di ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanze regionali in controtendenza più o meno aperta rispetto al provvedimento statale⁵. Sono, in sostanza, emerse, in tutta la loro evidenza, le criticità dell'attuale assetto costituzionale nel quale diventa difficile riuscire a definire una netta linea di confine tra le competenze statali e quelle regionali e a individuare, così, il giusto punto di equilibrio tra l'esigenza di gestire in modo unitario e uniforme problemi di portata generale con una coerente azione amministrativa programmata a livello centrale e quella di tenere, altresì, conto delle specifiche istanze locali, soprattutto in considerazione del fatto che, nel caso di specie, l'epidemia si è caratterizzata per essersi diffusa in modo particolarmente disomogeneo sul territorio nazionale.

La descritta situazione di conflitto, provocata senz'altro altresì da un elevato grado di incertezza, è conseguentemente sfociata in contenziosi consumatisi dinnanzi ai giudici amministrativi

(⁴) La soluzione scelta ha generato una produzione particolarmente copiosa di ordinanze locali che, in molti casi, hanno previsto misure maggiormente restrittive delle libertà dei cittadini rispetto a quelle decise a livello centrale, al punto da indurre il Governo a correggere il tiro con la previsione di cui all'art. 35 d.l. 2 marzo 2020, n. 9 alla stregua del quale sono state considerate inefficaci le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza qualora emesse in contrasto con le misure statali.

(⁵) Evidenza come il susseguirsi di provvedimenti statali e regionali abbia determinato una generale situazione di incertezza per i cittadini, non più in grado di individuare facilmente i comportamenti leciti da quelli vietati E. Longo, *op. cit.*, p. 180.

chiamati a definire, non senza difficoltà, i labili confini tra le attribuzioni e le prerogative dei diversi enti coinvolti e a ristabilire quel fragile equilibrio tra centro e periferia, voluto dal legislatore della riforma costituzionale del 2001 e seriamente compromesso dalla necessità di arginare la situazione emergenziale⁶.

2.- Il principio di leale collaborazione quale strumento di soluzione dei conflitti istituzionali

Tra i più efficaci strumenti per risolvere i contrasti fra Istituzioni, un ruolo di primaria importanza è svolto dal principio di leale collaborazione⁷, tant'è che a livello europeo esso trova espresso riconoscimento tra i principi che ispirano i rapporti tra Stati membri dell'Unione, da un lato, e tra Stati membri e Unione, dall'altro⁸. Nel nostro ordinamento, invece, sebbene la Corte Costituzionale se ne sia avvalsa, invocandolo, in modo più o

meno esplicito, per comporre i conflitti di competenze tra Stato e Regioni⁹, esso ha ottenuto formale riconoscimento in Costituzione solo a seguito della riforma costituzionale del 2001 con cui è stato profondamente modificato il Titolo V¹⁰. La novella, peraltro, non consacra espressamente la leale collaborazione come principio generale, in quanto tale suscettibile di informare l'intero sistema delle relazioni tra Istituzioni, ma ne fa solo una limitata menzione all'art. 120, comma 2, Cost. La richiamata previsione, nello stabilire la possibilità per il Governo di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nei casi, tra gli altri, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, precisa, altresì, che sia la legge a definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

(⁶) Si pensi, ad esempio, al caso affrontato dal T.A.R. Marche, 27 febbraio 2020, n.56, in *Foro it.*, 2020, 3, III, c. 188, con cui si è stabilito di sospendere "l'efficacia dell'ordinanza con la quale la regione Marche ha disposto misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemologica da COVID-19, adottata nel momento in cui non risultavano casi di contagio nel territorio regionale".

(⁷) Sull'origine del principio di leale collaborazione teorizzato per la prima volta ad inizio del Novecento dello scorso secolo da Rudolf Smend, a proposito della lealtà federale posta a fondamento dei rapporti tra Bund e Länder, si rinvia a G. Belfiore, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, p. 361 ss.

(⁸) In effetti, il Trattato dell'Unione Europea testualmente prevede, all'art. 4, comma 3, che "in virtù del principio di cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati" e, all'art. 13, comma 2, che "ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione". In dottrina cfr. F.G. Pizzetti, *Riflessioni sul principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario*, in P. Bilancia e F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 91 ss.

(⁹) Il giudice delle leggi ha individuato in via preferenziale nell'art. 5 Cost. l'implicito riconoscimento del principio di leale collaborazione a livello costituzionale. In tal senso si veda Corte Cost., 18 luglio 1997, n. 242, in *Cons. Stato*, 1997, II, p. 1099, secondo cui "è ammissibile, in sede di conflitto di attribuzione, la censura di una Regione che, contro un provvedimento governativo, denuncia l'impedimento alla propria reale partecipazione ad un procedimento secondo modalità legislativamente previste (...), perché il motivo non espone soltanto un vizio di legittimità ordinaria, ma attiene al rispetto del principio, fondato sull'art. 5 cost., della leale cooperazione, operante, al di là del mero riparto per materie, su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, quando le rispettive competenze concorrono, esigendo un temperamento dei relativi interessi".

(¹⁰) Anche la dottrina si è interessata all'argomento ben prima dell'esplicito riconoscimento costituzionale soprattutto a partire da quando si è data attuazione all'ordinamento regionale. Si veda in tal senso S. Bartole, *Spunti in tema di collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 2093 ss. Dopo la modifica costituzionale del 2001 l'interesse per la tematica degli studiosi è naturalmente cresciuto. Per un approfondimento successivo alla riforma del 2001 si rinvia a R. Bin, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 3 ss.; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, 2004, p. 416 ss.; E.T. Frosini, *Quella leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Amm. civ.*, 2005, p. 46 ss.; S. Mangiameli, *Leale cooperazione (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, Roma, 2007, p. 1 ss.; G. Sola, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. reg.*, 2009, p. 553 ss.; M. Manini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Regioni*, 2013, p. 947 ss.; Q. Camerlengo, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2015, p. 241 ss.

Quanto al primo dei due invocati principi, va precisato che esso trova espresso fondamento nell'art. 118, comma 1, Cost., il quale, sebbene si riferisca alle funzioni amministrative dei Comuni che possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario, è destinato ad avere ricadute anche sulla potestà legislativa regionale, atteso che, allorquando le funzioni amministrative di competenza regionale siano attratte per sussidiarietà allo Stato, le stesse necessitano di essere organizzate e regolate dalla legge statale¹¹. Tuttavia, la chiamata in sussidiarietà può superare il vaglio di legittimità costituzionale solo qualora la disciplina legislativa predisposta assicuri il giusto ruolo alle attività concertative e di coordinamento orizzontale tra i diversi enti coinvolti da condursi in base al principio di lealtà¹².

Ma se lo Stato, nell'avocare a sé le competenze legislative e amministrative, deve agire in conformità dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, non può trascurarsi che secondo la costante giurisprudenza costituzionale quest'ultimo deve essere rispettato anche dalle Regioni sulle quali parimenti grava l'obbligo di tenere un comportamento collaborativo e corretto. Si tratta, pertanto di un principio posto a presidio, non solo delle prerogative regionali, ma anche in grado di garantire lo Stato da prevaricazioni arbitrarie, per-

petrate a livello locale, delle proprie competenze¹³.

Tradizionalmente il principio di leale collaborazione è stato invocato soprattutto per regolare conflitti relativi alla competenza legislativa su tematiche dove sono coinvolte una moltitudine di materie che interferiscono e si sovrappongono tra loro, generando un intreccio spesso indistrucabile. Si pensi, solo per esempio, alla legislazione in tema di tutela della salute che l'art. 117, comma 3, Cost. affida alla competenza concorrente, ma che incrocia inevitabilmente competenze esclusive dello Stato come l'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m), la profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q) o la tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s).

La Corte Costituzionale ha evidenziato come in questi casi sia più opportuno parlare di concorrenza di competenze piuttosto che di competenza ripartita o concorrente, precisando, peraltro, come per la composizione di siffatte interferenze non esista un unico criterio. Se, infatti, il principio di prevalenza può essere invocato qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre, quando tale evidenza non sussiste, sarà il principio di leale collaborazione a entrare in

(11) Tuttavia, la Corte Costituzionale ha tenuto a precisare che il principio di sussidiarietà convive con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e può "giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata". In tal senso Corte Cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Regioni*, 2004, p. 535, con note di S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale* e di L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny"*.

(12) Corte Cost., 1^o ottobre 2003, n. 303, cit. La stessa Corte ha poi precisato che il richiamato "principio è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda. In presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riesplorazione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti" (Corte Cost., 22 luglio 2010, n. 278, in *Foro it.*, 2011, 4, I, c. 977 ss.).

(13) Significativamente Corte Cost., 25 luglio 1984, n. 219, in *Regioni*, 1984, p. 1325, con note di S. Bartole, *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali* e di G. Pastori, *Autonomia regionale e contrattazione nella legge quadro sul pubblico impiego*, auspica che "nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione".

gioco in quanto, per la sua elasticità, consentirà di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni¹⁴.

Il suddetto principio è suscettibile di essere in concreto variamente declinato, potendosi concretizzarsi, a seconda dei casi, nel dovere delle Istituzioni coinvolte di informarsi reciprocamente, nella necessità di acquisire, preventivamente all'adozione di un certo provvedimento, il parere dell'altra parte o, ancora, nell'obbligo di raggiungere preliminari intese tra le parti. In altri termini, esso "si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale"¹⁵.

Tuttavia, nonostante il principio di leale collaborazione sia stato invocato al fine di definire il corretto esercizio delle competenze legislative di Stato e Regioni, il giudice delle leggi ha, ancora, precisato come esso operi essenzialmente con riferimento alla funzione amministrativa.

Gli accordi eventualmente conclusi tra Stato e Regioni, infatti, sono in grado di condizionare solo l'attività amministrativa e non anche quella legislativa, non essendo configurabile un dovere costituzionale di coinvolgere le Regioni nel proce-

dimento legislativo¹⁶.

3.- *Violazione del principio di leale collaborazione quale figura sintomatica di eccesso di potere*

In effetti, oltre a rispondere a un'evidente esigenza di unità della Repubblica (art. 5 Cost.), il principio di leale collaborazione trova il suo fondamento altresì nella necessità di garantire il buon andamento dell'azione amministrativa per il cui perseguimento è indispensabile che, tanto l'amministrazione quanto gli amministrati, si adeguino al dovere di cooperare secondo buona fede.

La leale collaborazione rappresenta, in particolare, nient'altro che un corollario del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione trovando, quindi, quale ulteriore aggancio costituzionale, nell'art. 97 Cost.¹⁷.

Ne consegue che, nei casi in cui le parti coinvolte nel procedimento amministrativo non rispettino il richiamato principio, il provvedimento finale sarà inesorabilmente illegittimo, atteso che il rispetto della leale collaborazione serve proprio a garantire l'efficienza della Pubblica Amministrazione e, in particolare, il pieno e corretto svolgimento delle sue funzioni e dei suoi compiti¹⁸.

⁽¹⁴⁾ Così Corte Cost., 28 gennaio 2005, n. 50, in *Foro it.*, 2006, 2, 1, c. 365, con nota di E. Malfatti, *Corte e ordinamento regionale e degli enti locali*. In sostanza, in contesti in cui una normativa "si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale", non essendo "individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri", non potrà essere il principio di prevalenza ma quello di leale collaborazione ad assumere rilievo decisivo al fine della soluzione. Cfr. in tal senso Corte Cost., 7 marzo 2008, n. 50, in *Giur. it.*, 2008, 11, c. 2424, con nota di V. De Luca, *La Corte costituzionale delinea ulteriormente il regime transitorio dell'art. 119 Cost. Alcune considerazioni critiche*. Significativa in tal senso è anche la decisione di Corte Cost., 18 luglio 1997, n. 242, in *Foro it.*, 1997, I, c. 3101, secondo cui il principio di leale collaborazione deve "governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi".

⁽¹⁵⁾ Corte Cost., 7 marzo 2008, n. 51, in *Giur. it.*, 2008, 11, c. 2417. Con particolare riferimento ai poteri sostitutivi dello Stato, la Corte Costituzionale ha chiarito come essi possano essere esercitati solo a condizione che l'intervento sostitutivo sia necessitato dall'inerzia del soggetto titolare delle funzioni e, al tempo stesso, non riconducibile a finalità emulative o ad atteggiamenti prevaricatori (Corte Cost., 31 dicembre 1986, n. 294, in *Foro it.*, 1987, I, c. 2346.).

⁽¹⁶⁾ Corte Cost., 20 novembre 2009, n. 298, in *Foro it.*, 2010, 11, 1, c. 2987.

⁽¹⁷⁾ Afferma come "il principio di buon andamento della p.a. ex art. 97 Cost., nei suoi corollari dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, comporta, nell'ottica della leale collaborazione con il privato, la necessità che l'amministrazione si attivi affinché l'istruttoria che precede l'adozione dell'atto sia quanto più completa e sollecita" T.A.R. Puglia, Lecce, 23 maggio 2012, n. 920, in www.leggiditalia.it

⁽¹⁸⁾ Il Consiglio di Stato ha, del resto, puntualmente confermato tale assunto, precisando come "l'azione amministrativa, quando è ripartita tra varie competenze, specie in ragione dell'autonomia locale, necessita dell'applicazione effettiva dell'immanente principio fondamentale di leale cooperazione, che esige - a compensazione della ripartizione di competenze - che le amministrazioni implicate collaborino realmente nella salvaguardia dell'esercizio reciproco delle funzioni, acquisendo così una congrua e completa conoscenza e dei fatti e la possibilità di una considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti di rispettiva competenza, vagliando se gli assunti presi a base sono corretti o possono essere corretti e modificati pur senza venir meno alla cura dell'interesse pubblico di loro attribuzione" (Cons. Stato, 5 marzo 2014, n. 1059, in www.dejure.it).

Una volta chiarito come il richiamato principio rappresenti, oltre che un parametro per valutare la legittimità costituzionale della legge, altresì un dovere cui sono tenute le amministrazioni nell'adozione dei provvedimenti amministrativi, occorre tornare a prendere in considerazione l'operato delle Istituzioni impegnate nella gestione dell'emergenza sanitaria.

Tra le prime misure adottate dall'esecutivo nazionale volte a contenere il diffondersi del contagio vi è stata, infatti, la chiusura temporanea, disposta dall'art. 1, comma 2, lett. j), d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, della maggior parte delle attività commerciali sull'intero territorio nazionale, ad eccezione di quelle per l'acquisto dei beni di prima necessità. I successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri hanno poi meglio specificato le attività sottratte alla sospensione ricomprendendo, oltre a quelle per l'acquisto di beni di prima necessità, anche quelle relative alla vendita di generi alimentari, fatto salvo, in ogni caso, l'obbligo di garantire la distanza di sicurezza interpersonale di un metro¹⁹. In particolare, con i vari decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri succedutisi è stata disposta, dal 12 marzo al 17 maggio 2020, la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione ad eccezione di quelle da svolgersi mediante consegna a domicilio, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, o mediante asporto, fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi.

La sostanziale differenza con cui il virus si è diffuso sul territorio nazionale ha fatto sì, tuttavia, che la misura precauzionale adottata a livello centrale non fosse percepita come effettivamente necessaria in quelle Regioni dove il fenomeno epidemiologico è sempre rimasto sostanzialmente con-

tenuto e sotto controllo. Sul punto si è così consumato un vivace contrasto istituzionale che ha avuto il suo epilogo più emblematico nell'adozione, da parte del Presidente della Regione Calabria, dell'ordinanza 29 aprile 2020, n. 37 con cui è stata disposta, nel territorio calabrese, la ripresa dell'attività di ristorazione, non solo con consegna a domicilio e con asporto, ma anche mediante servizio al tavolo, purché all'aperto e nel rispetto di determinate precauzioni di carattere igienico sanitario. L'iniziativa regionale, consentendo - a differenza di tutto il resto del territorio nazionale - la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie e agriturismi, ha immediatamente provocato la reazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha impugnato il provvedimento innanzi al T.A.R. Calabria chiedendone l'annullamento per contrasto con il D.P.C.M. 26 aprile 2020²⁰.

Nel caso di specie, il giudice amministrativo, dopo aver preliminarmente ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionalità poste dalla difesa regionale, ha accolto il ricorso, rilevando come la Regione Calabria, non solo abbia adottato misure più liberali - anziché più limitative come era in suo potere, ai sensi del richiamato art. 3, comma 1, d.l. n. 19/2020 - rispetto alla possibilità di somministrare al pubblico bevande e alimenti, ma abbia agito senza far precedere la propria iniziativa amministrativa "da qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione nei confronti del Governo"²¹.

Il contrasto nei contenuti tra l'ordinanza regionale e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, denotando un evidente difetto di coordinamento tra i due diversi livelli amministrativi - a giudizio del giudice calabrese - sarebbe di per sé sintomatico di un eccesso di potere da parte della Regione, determinando una siffatta condotta la violazione di un principio fondamentale nell'asset-

⁽¹⁹⁾ Cfr. art. 1, comma 1, D.P.C.M. 11 marzo 2020, art. 1, comma 1, lett. a), D.P.C.M. 22 marzo 2020, art. 1, comma 1, lett. z), D.P.C.M. 10 aprile 2020, art. 1, comma 1, lett. z), D.P.C.M. 26 aprile 2020.

⁽²⁰⁾ Per un commento alla vicenda calabrese si vedano le considerazioni di E. Longo, *op. cit.*, p. 398 ss.

⁽²¹⁾ In tal senso T.A.R. Calabria, Catanzaro, 9 maggio 2020, n. 841, in *Foro it.*, 2020, III, c. 354 ss.

to di competenze del Titolo V della Costituzione rappresentato dal dovere di leale collaborazione tra i vari soggetti che compongono la Repubblica.

4.- La ragionevolezza quale criterio di bilanciamento dei diversi principi tra loro in concorso

Le misure restrittive delle attività commerciali impegnate nel campo della somministrazione di alimenti e bevande hanno, però, generato, non solo uno scontro istituzionale tra esecutivo nazionale e governi locali, ma altresì un contenzioso amministrativo provocato senz'altro da uno spontaneo moto di reazione alla forte incidenza che le misure adottate hanno avuto sull'esercizio delle libertà personali ed economiche dei cittadini. In considerazione, tuttavia, della giusta priorità data all'esigenza di tutelare nel modo più efficace possibile la salute collettiva, i giudici amministrativi hanno assunto una posizione particolarmente intransigente, respingendo sistematicamente i ricorsi di chi si è lamentato della eccessiva limitazione delle proprie libertà costituzionalmente riconosciute.

Taluni operatori, ad esempio, convinti di poter legittimamente vendere al pubblico pietanze da asporto (primi, secondi, contorni, dolci, ecc.) prodotti all'interno degli esercizi di vendita di beni alimentari e di prima necessità, hanno visto frustrata la loro iniziativa, giudicata contraria a ragionevolezza, "in quanto foriera di disparità di trattamento rispetto alle strutture che svolgono in via esclusiva i predetti servizi di ristorazione e che allo stato sono del tutto sospese, oltre che distonica rispetto alla ratio delle previsioni emergenziali in contestazione - evidentemente volte a prevenire e contenere il rischio di contagio di Covid-19"²². Nella specie, il contrasto con la normativa ha riguardato, oltre il citato D.P.C.M. dell'11 marzo 2020, altresì l'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 13 del 12 marzo 2020 che aveva imposto il temporaneo divieto

delle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, *pub*, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) e della relativa attività di laboratorio, finanche mediante asporto, anche se inserite come collaterali all'interno di supermercati e di altri esercizi di vendita di beni di prima necessità. All'esito di un'operazione di bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, si è, quindi, optato per dare prevalenza, stante la gravità della situazione emergenziale, all'esigenza di attuare le misure precauzionali predisposte, sia a livello centrale che locale, a protezione della salute pubblica.

Un ulteriore riconoscimento del valore prioritario della tutela della salute e del benessere dei cittadini rispetto all'interesse della libera iniziativa economica si è avuto allorquando i giudici amministrativi hanno considerato conformi alla disciplina emergenziale nazionale (art. 1, comma 2, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, e ai successivi D.P.C.M. del 11 marzo 2020, del 22 marzo 2020 e del 1° aprile 2020) le previsioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), dell'ordinanza 3 aprile 2020 del Ministero della Salute, adottata d'intesa con il Presidente della Regione Emilia-Romagna, secondo cui le aziende che preparano cibi da asporto all'interno di supermercati o comunque in punti vendita di alimentari, venivano legittimate a continuare la loro attività ma soltanto effettuando la vendita, o la consegna a domicilio, dei cibi preconfezionati, senza prevedere alcuna forma di somministrazione o consumo sul posto²³.

Come detto, però, non è stata solo la libertà di iniziativa economica privata, declinata nella particolare versione della somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, ad essere stata sottoposta ad una stringente limitazione, in quanto anche la libertà personale di approvvigionarsi di generi alimentari di prima necessità ha subito una costrizione che mai finora la storia repubblicana aveva conosciuto. Non sono, infatti, mancate iniziative di singoli Comuni che hanno adottato provvedimenti il cui effetto è stato quello di imporre signi-

⁽²²⁾ T.A.R. Campania, Napoli, 22 aprile 2020, n. 828, in www.giustizia-amministrativa.it

⁽²³⁾ T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, 24 aprile 2020, n. 183, in www.giustizia-amministrativa.it

ficative limitazioni ai comportamenti dei propri amministrati per ragioni legate all'emergenza sanitaria. E' stato, ad esempio, ristretto il diritto di effettuare la spesa alimentare presso minimarket o supermarket per un massimo di due volte a settimana e presso panifici, macellerie, pescherie e negozi di frutta e verdure per una sola volta al giorno da parte di un solo componente, o suo delegato, per nucleo familiare, imponendo, peraltro, l'obbligo di indossare all'interno degli esercizi commerciali guanti e mascherine.

Chiamato a valutare la legittimità di siffatti provvedimenti amministrativi, tuttavia, il giudice amministrativo ha giudicato non manifestamente irragionevole, nel contesto emergenziale, limitare il numero di volte in cui ciascun cittadino può recarsi in esercizi commerciali per l'approvvigionamento dei necessari beni alimentari e ciò sull'assunto che nella valutazione dei contrapposti interessi da effettuarsi in una situazione emergenziale, a fronte di una compressione di alcune libertà individuali, deve essere accordata prevalenza alle misure approntate per la tutela della salute pubblica²⁴.

Il medesimo ragionamento è, del resto, alla base della decisione adottata dal Consiglio di Stato che, di fronte all'impugnativa di un provvedimento sanzionatorio inflitto a un cittadino per non aver rispettato una delle misure limitative della libertà di movimento durante il periodo di *lockdown*, ha evidenziato come *“la gravità del danno individuale non può condurre a derogare, limitare, comprimere la primaria esigenza di cautela avanzata nell'interesse della collettività”*, soprattutto in considerazione del fatto che le conseguenze dannose per il cittadino non hanno il carattere della irreversibilità, attese le disposizioni, statali e regionali, in grado di *“mitigare o comunque non rendere irreversibili, anche nel breve periodo, le conseguenze della doverosa stretta applicazione delle norme di restrizione anti-contagio”*. Tra i meccanismi di contenimento, il massimo organo della giustizia amministrativa richiama significativa-

mente, oltre all'adozione di interventi a sostegno del lavoro quali la cassa integrazione per i lavoratori, anche misure di soccorso emergenziale per esigenze alimentari e di prima necessità che il legislatore affida opportunamente ai Comuni in considerazione della loro caratteristica di soggetto pubblico di prossimità, in quanto tale maggiormente in grado di intercettare le reali esigenze dei propri amministrati.

5.- *La leale collaborazione quale strumento di regolazione dei rapporti tra privati*

La leale collaborazione, nondimeno, è principio al quale sono chiamati ad adeguarsi, non solo gli enti nell'ambito delle loro relazioni istituzionali, ma anche i privati nello svolgimento dei rapporti contrattuali tra loro in essere. In proposito, la Corte di Cassazione ha, di recente, richiamato, in modo significativo, la *leale collaborazione* nel contesto delle relazioni contrattuali tra privati quale strumento volto salvaguardare l'originario assetto di interessi sconvolto da eventi sopravvenuti quale è stata la pandemia da Covid-19. Si tratta - secondo la relazione tecnica n. 56 dell'8 luglio 2020 redatta dall'Ufficio del Massimario della Suprema Corte - *“di accantonare le categorie giuridiche cui, con riferimento all'autonomia contrattuale, normalmente si ricorre nell'esame dei contratti di scambio istantaneo (riconducibili al principio *pacta sunt servanda*) e, alla luce della clausola generale della buona fede, assumere un approccio che non trascuri ma valorizzi l'analisi economica del diritto dei contratti, sostituendo, nell'ambito della realtà più complessa di quelli a lungo termine, alla logica egoistica del negozio statico e blindato, quella dinamica della leale collaborazione tesa a superare le sopravvenienze di fatto e di diritto che hanno inciso sull'equilibrio del contratto”*.

La leale collaborazione può rappresentare, pertanto, uno di quei principi generali dell'ordinamen-

⁽²⁴⁾ T.A.R. Sardegna, 7 aprile 2020, n. 122, in www.giustizia-amministrativa.it

to che, per loro natura, travalicano i contesti in cui essi originariamente sono sorti e si espandono in altri ambiti del diritto dove vengono accolti e utilizzati, consentendo la mutuazione di modelli decisionali tipici di talune branche e favorendo un ideale dialogo tra diversi settori del diritto che si rivela spesso assai fecondo²⁵.

Pur non essendo consacrata espressamente quale principio costituzionale, in grado - in quanto tale - di conformare tutte le relazioni istituzionali, la leale collaborazione risponde, comunque, ad un'esigenza di fondo del sistema giuridico e svolge la funzione, tipica di tutti i principi generali, di recepire le istanze sociali e i valori dell'ordinamento.

La descritta attitudine a fungere da principio generale trova, peraltro, conferma nella reiterazione in termini di diritto positivo del precetto normativo che impone di agire osservando sempre una condotta collaborativa ispirata al senso di lealtà, come emerge sia a livello costituzionale dall'art. 120, comma 2, Cost., sia nell'ambito del diritto tributario laddove l'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (meglio nota come Statuto del contribuente) sancisce che tanto i contribuenti quanto l'amministrazione finanziaria devono conformarsi ai principi di leale collaborazione e

buona fede in senso oggettivo, sia, naturalmente, nel contesto del diritto civile dove, da sempre, i privati sono tenuti, nei loro rapporti, a ispirarsi ad un generico dovere di reciproca lealtà (in particolare artt. 1175, 1337, 1366, 1375 c.c.)²⁶.

6.- Gli effetti della chiusura delle attività sui contratti di locazione dei locali adibiti all'esercizio di attività di somministrazione di alimenti e bevande

A livello civilistico le drastiche misure di contenimento del fenomeno epidemiologico hanno messo a dura prova la tenuta dei sistemi di composizione dei conflitti tra contraenti soprattutto nei rapporti contrattuali di durata, come, ad esempio, le locazioni ad uso commerciale, rispetto alle quali si è, infatti, immediatamente sviluppato un copioso contenzioso. La chiusura temporanea della maggior parte delle attività produttive ha, infatti, provocato evidenti ricadute economiche negative per tutte le imprese che hanno dovuto sospendere la loro attività e perdere, di conseguenza, la possibilità di incassare i relativi proventi. Naturalmente conseguenze ben più gravi si sono abbattute sugli operatori tenuti a sostenere costi fissi, quali canoni di locazione²⁷.

(²⁵) Sul tema dei termini polisensio che si declinano diversamente in ragione dell'ambito disciplinare nel quale si trovano ad operare si veda F. Albinini, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2015, p. 7. il quale evidenzia come "accountability" e "trasparenza" siano categorie elaborate nell'ambito del diritto pubblico ma poi estese a quello del diritto privato e commerciale. F. Albinini, *Alimenti e diritti: principi e regole*, in *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, a cura di E. Navarretta, Torino, 2017, p. 284 ss. osserva, peraltro, come anche il concetto di "precauzione", pur essendo nato in ambito pubblicistico, sia poi stato utilizzato in contesti squisitamente privatistici.

(²⁶) Con riferimento alla fase delle trattative negoziali, la buona fede invocata dall'art. 1337 c.c. implica, a parere della Cassazione, "il dovere di trattare in modo leale, astenendosi da comportamenti maliziosi o reticenti e fornendo alla controparte ogni dato rilevante, conosciuto o conoscibile con l'ordinaria diligenza, ai fini della stipulazione del contratto" (Cass., 23 marzo 2016, n. 5762, in *Not.*, 2016, 3, p. 240). Anche in tema di interpretazione del contratto, la buona fede va intesa "nel significato di lealtà e si concreta nel non suscitare falsi affidamenti e nel non contestare ragionevoli affidamenti ingenerati nella controparte" (Cass., 19 marzo 2018, n. 6675, in www.leggiditalia.it). Similmente, in fase esecutiva la giurisprudenza conferma che il principio della buona fede oggettiva si concreta "nella reciproca lealtà di condotta" delle parti (Cass., 31 maggio 2010, n. 13208, in *Giur. it.*, 2011, 4, c. 794, con nota di P. Rescigno, *Un nuovo caso di abuso del diritto*). A prescindere dallo stretto ambito contrattuale, poi, la Cassazione ha anche avuto modo di precisare come "nei rapporti della vita di relazione, ciascuno è tenuto a un comportamento *leale*, volto alla salvaguardia dell'utilità altrui nei limiti dell'apprezzabile sacrificio" (Cass., 29 gennaio 2018, n. 2057 in www.leggiditalia.it).

(²⁷) Per un'attenta riflessione sull'incidenza delle conseguenze dell'emergenza sanitaria sulle locazioni commerciali cfr. N. Crispino e M. Sannino, *L'impatto delle misure di contenimento del coronavirus sulle locazioni commerciali e gli strumenti a disposizione del conduttore*, in *Studium iuris*, 2020, 6, p. 675 ss. Più in generale in merito alle ricadute della pandemia sul mercato cfr. G. Vettori, *Persona e mercato al tempo della pandemia*, in *Persona e mercato*, 2020, 1, p. 3 ss. Con specifico riferimento ai rapporti di locazione riferiti ad attività che svolgono servizi di ristorazione, C. Scognamiglio, *L'emergenza Covid 19: quale ruolo per il civilista?*, in *Giustiziacivile.com*, 15 aprile 2020, p. 8 osserva come tali attività, "anche quando potranno infine riprendere, dovranno verosimilmente scontare, oltre che serissimi problemi di liquidità per il lungo periodo di sospensione pregresso, anche un drastico calo di redditività, se non altro per la necessità di introdurre misure di accresciuta sicurezza, in termini di c.d. distanziamento sociale, che ne diminuirà in modo significativo la possibilità di offerta di servizi".

Di qui il prevedibile conflitto di interessi tra proprietari e conduttori di immobili locati ad uso commerciale, compresi naturalmente quelli per l'esercizio di attività di somministrazione di alimenti e bevande come ristoranti, bar, pasticcerie, ecc. In effetti, a differenza di altri legislatori europei²⁸, quello italiano non ha adottato alcuna misura civilistica in favore dei conduttori di immobili, limitandosi a imporre una moratoria per il pagamento di rate e canoni solo relativamente ad alcune tipologie di contratti di mutuo e di *leasing*²⁹.

Peraltro, l'unica previsione di portata generale che ha riguardato il problema dell'inadempimento contrattuale causato dall'emergenza sanitaria non risulta applicabile ai contratti di locazione. L'art. 91, d.l. n. 6/2020 nel prevedere, infatti, che "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 artt. 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti", contempla un'ipotesi di esonero da responsabilità del debitore qualora il mancato adempimento sia stato causato dalla necessità di osservare misure di contenimento della diffusione

del virus³⁰. Essa esige, in altri termini, un rapporto causale tra inadempimento e rispetto della prescrizione contenitiva del contagio che non può ritenersi sussistente nel caso del contratto di locazione, atteso che il locatore non potrebbe invocare il rispetto di alcuna previsione emergenziale per giustificare il mancato pagamento del canone di locazione³¹.

Al fine di rispondere all'esigenza di tutela della categoria dei conduttori, taluno ha, quindi, ritenuto di poter invocare l'istituto dell'eccessiva onerosità sopravvenuta (art. 1467 c.c.) che, com'è noto, si ha nei casi di un'alterazione significativa del sinallagma contrattuale, tale da imporre ad una delle parti un sacrificio economico superiore all'alea tipica del contratto, riconducibile ad avvenimenti straordinari ed imprevedibili che, nel caso di specie, sarebbero rappresentati dai provvedimenti governativi per il contenimento dell'emergenza sanitaria³².

In virtù dell'invocata disposizione, quindi, quando nei contratti a esecuzione continuata o periodica ovvero a esecuzione differita la prestazione di una delle parti (nel caso di specie, il pagamento del canone) sia divenuta eccessivamente onerosa, non già a causa della mera difficoltà di adem-

⁽²⁸⁾ Ai sensi dell'art. 5 della legge tedesca del 27 marzo 2020, nell'ipotesi di mancato pagamento dei canoni dovuti dall'1° aprile al 30 giugno 2020, esclude la possibilità di chiedere, da parte del proprietario, la risoluzione del contratto di locazione purché sia provato in modo attendibile il nesso di causalità tra l'inadempimento e gli effetti della pandemia. Con l'*ordonnance* 25 marzo 2020, n. 2020-316 il legislatore francese ha previsto che, con riferimento alle locazioni di locali professionali e commerciali, i conduttori non si considerano responsabili per la mancata corresponsione dei canoni nel periodo compreso tra il 12 marzo 2020 e i due mesi successivi alla data di cessazione dello stato di emergenza sanitaria. Per una panoramica delle soluzioni normative adottate in altri ordinamenti europei cfr. C. Masieri, *Emergenza Coronavirus e contratti: i provvedimenti adottati in alcuni Paesi europei*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, 3, p. 122 ss.

⁽²⁹⁾ L'unica misura a vantaggio dei conduttori di immobili locati è stata quella, in ambito tributario, prevista dall'art. 65, comma 1, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 secondo cui "al fine di contenere gli effetti negativi derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, ai soggetti esercenti attività d'impresa è riconosciuto, per l'anno 2020, un credito d'imposta nella misura del 60 per cento dell'ammontare del canone di locazione, relativo al mese di marzo 2020, di immobili rientranti nella categoria catastale C/1". Osserva acutamente A. Gentili, *Una proposta sui contratti d'impresa al tempo del coronavirus*, in *Giustiziacivile.com*, 29 aprile 2020, p. 18, nt. 9, che "concedendo crediti d'imposta per esborsi degli imprenditori la cui attività è stata inibita a tutela della salute pubblica, ha mostrato di dare per scontato che quegli esborsi non vengano giuridicamente meno in dipendenza dell'emergenza".

⁽³⁰⁾ A.M. Benedetti, *Il rapporto obbligatorio al tempo dell'isolamento: brevi note sul Decreto "cura Italia"*, in *Contratti*, 2020, p. 213 ss. Per un'analisi critica della previsione in oggetto si rinvia a T. della Massara, *I ritardi di pagamento nel tempo della pandemia*, in *Contratti*, 2020, 3, p. 351 ss., nonché a G. De Cristofaro, *Rispetto delle misure di contenimento adottate per contrastare la diffusione del virus Covid-19 ed esonero del debitore da responsabilità per inadempimento*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 3, p. 571 ss.

⁽³¹⁾ Sul punto si rinvia a V. Cuffaro, *Le locazioni commerciali e gli effetti giuridici dell'epidemia*, in *Giust. civ.*, 2020, spec. n. 1, p. 234.

⁽³²⁾ Nega, tuttavia, che nel caso del Covid-19 la diffusione del virus possa essere considerato un evento imprevedibile G. Grisi, *La lezione del coronavirus*, in www.juscivile.it, 2020, I, p. 180 ss.

pimento in cui si trova il debitore, ma per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione, così come la parte contro la quale è domandata la risoluzione ha la facoltà di evitare la risoluzione del rapporto “offrendo di modificare equamente le condizioni del contratto”. Nel caso dei contratti di locazione, quindi, a fronte della richiesta del conduttore di risolvere il contratto, il locatore potrebbe essere indotto a rinegoziarlo, riducendo il canone, pur di salvare il rapporto in essere.

L'art. 1467 c.c., tuttavia, non solo è, nella maggior parte dei casi, non conforme all'interesse delle parti che potrebbero verosimilmente essere interessate alla continuazione del rapporto, ma nemmeno sembra utile ai fini della soluzione del problema, atteso che la prestazione che si assume essere diventata eccessivamente onerosa, vale a dire il pagamento del canone locatizio, non può dirsi che abbia effettivamente subito un'alterazione del suo iniziale valore. La chiusura di talune attività sarebbe in grado di incidere solo indirettamente sull'attuazione del rapporto locatizio in considerazione dell'impossibilità temporanea dell'uso del bene³³, non potendosi ritenere che la prestazione in questione sia divenuta più onerosa, essendo la stessa rimasta invariata nel suo ammontare³⁴.

Ad escludere l'invocabilità dell'istituto della risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta militerebbe anche un ulteriore argomento, quello vale

a dire per cui a fare difetto sarebbe anche il carattere della definitività della situazione sopravvenuta che ha causato l'alterazione del sinallagma contrattuale. Nonostante la grave incertezza in merito a quando la situazione emergenziale possa rientrare, infatti, ciò che appare certo è che essa sia destinata a terminare con la scoperta di un vaccino.

Secondo una diversa impostazione, invece, atteso che il locatore non sarebbe più in grado di garantire il pacifico godimento del bene, il conduttore potrebbe sottrarsi all'obbligo di pagare i canoni, stante l'impossibilità di utilizzare l'immobile³⁵. Si configura, in altri termini, un'impossibilità temporanea, totale o parziale, della prestazione dovuta a una causa di forza maggiore (art. 1256, comma 2, c.c.)³⁶. Finché tale impossibilità perdurerà, il locatore sarà esonerato da responsabilità ma, al tempo stesso, ai sensi dell'art. 1463 c.c., la controprestazione del conduttore non potrà essere considerata come dovuta o, alternativamente, il conduttore potrebbe eccepire, ai sensi dell'art. 1460 c.c., l'inadempimento della prestazione del locatore al fine di sottrarsi al pagamento dei canoni. Nel contratto di locazione, cioè, l'impossibilità temporanea della prestazione del locatore sospenderebbe l'efficacia del contratto, rinviando il prodursi nuovamente degli effetti contrattuali al cessare dei provvedimenti emergenziali³⁷.

Tuttavia, anche configurare un'impossibilità sopravvenuta della prestazione del locatore sembra una strada poco percorribile, non potendosi

(³³) Ritiene U. Salanitro, *La gestione del rischio nella locazione commerciale al tempo del Coronavirus*, in giustiziacivile.com, 21 aprile 2020, p. 7 s. che, nel caso di specie, in realtà, ciò sarebbe mutato piuttosto la corrispondenza tra la prestazione pecuniaria di pagare il canone e quella relativa al godimento dell'immobile per l'uso convenuto.

(³⁴) A. Gentili, *op. cit.*, p. 8.

(³⁵) Sul punto si veda A. De Mauro, *Pandemia e contratto: spunti di riflessione in tema di impossibilità sopravvenuta della prestazione*, in giustiziacivile.com, 27 marzo 2020, p. 3 ss.

(³⁶) Opta per la soluzione di una impossibilità temporanea soltanto parziale della prestazione del locatore con la conseguente possibilità di ridurre proporzionalmente il canone dovuto dal conduttore Trib. Roma (ord.), 29 maggio 2020, in *Foro it.*, 2020, I, c. 2497 ss. con note di A. Palmieri e F. Macario.

(³⁷) Propende per un'ipotesi di impossibilità soltanto parziale del godimento dell'immobile in considerazione del fatto che, nel caso di specie, l'unità immobiliare fosse comunque rimasta nella disponibilità della conduttrice e, dunque, fosse stata utilizzata quantomeno con funzione di ricovero delle attrezzature e delle materie prime relative all'attività di ristorazione al suo interno svolta Trib. Venezia (ord.), 28 luglio 2020, in www.leggiditalia.it, il quale ha, pertanto, ritenuto “pertinente non tanto il richiamo all'art. 1463 c.c. ma piuttosto alla figura dell'impossibilità parziale temporanea, che giustifica nei contratti a prestazioni corrispettive o la riduzione della controprestazione o il recesso (cfr. artt. 1256, 1258 e 1464 c.c.)”.

giungere alla conclusione che il locatore sia venuto meno all'obbligo di mettere a disposizione della controparte il bene di sua proprietà. In realtà, l'evento che nella contingente situazione ha compromesso la funzione per la quale l'immobile è stato locato non può essere in alcun modo addebitato a una qualche condotta del locatore, tale da impedire al conduttore di raggiungere le finalità per le quali egli si era determinato a stipulare il contratto, né tantomeno può essere ricondotto alle caratteristiche intrinseche dell'immobile locato, ma esclusivamente ai provvedimenti emergenziali con cui è stata disposta la chiusura al pubblico delle attività. L'impossibilità di utilizzare l'immobile non deriva, in altri termini, da un difetto di quel particolare bene oggetto del contratto di locazione, atteso che il conduttore rimarrebbe privato della possibilità di esercitare la sua attività anche se la stessa si svolgesse in un qualsiasi altro locale³⁸.

Difficilmente giustificabile sarebbe, peraltro, immaginare una soluzione che consenta al conduttore che continui a detenere l'immobile di sottrarsi al pagamento del canone in quanto eccessivamente penalizzante per il locatore. Come è stato, infatti, efficacemente osservato, la scelta del conduttore di mantenere la disponibilità materiale del bene sarebbe sintomatica della volontà di continuare il rapporto in vista della ripresa del-

l'attività, evitando la disaggregazione dell'azienda³⁹. Il conduttore, in altri termini, sebbene non possa esercitare l'attività economica perché costretto a tenerla chiusa, continuerebbe a servirsi dell'immobile quanto meno al fine di conservare e custodire i beni aziendali⁴⁰.

Nemmeno convince la ricostruzione che contempla l'ipotesi di un'impossibilità sopravvenuta della prestazione di pagare il canone da parte del conduttore dovuta a seguito della improvvisa chiusura della propria attività e della conseguente indisponibilità a procurarsi le risorse necessarie per far fronte ai propri impegni⁴¹. Non è, invero, mancato chi ha ritenuto che la straordinarietà dell'evento e il livello planetario della sua diffusione non possano essere liquidate quali elementi irrilevanti in ordine alla esigibilità della prestazione. A conferma di quanto detto è stato, altresì, evidenziato come la concezione rigidamente obiettiva dell'inadempimento sia stata messa in discussione nel nostro ordinamento da quando a livello normativo sono state introdotte previsioni che sembrano aver confutato la vigenza del principio secondo cui l'obbligazione pecuniaria non può estinguersi per impossibilità sopravvenuta della prestazione, attesa la possibilità per il debitore di trovare sempre il denaro utile a soddisfare la pretesa del creditore⁴².

Anche rispetto a tale tipo di obbligazione dovreb-

(³⁸) Del resto, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza in tema di contratti di locazione, la risoluzione del contratto per impossibilità della prestazione presuppone il verificarsi di ragioni obiettive che impediscono, in tutto o in parte, l'uso del bene a causa delle condizioni in cui versa l'oggetto del contratto. Come, ad esempio, lo stato di completa inagibilità dell'immobile conseguente ad evento sismico (Cass., 26 settembre 2019, n. 23987, in *Foro it.*, 2020, 2, I, c. 606) oppure la parziale inagibilità dei locali dovuta ad infiltrazioni di umidità derivanti dalle fatiscenti tubature condominiali (Cass., 27 febbraio 2004, n. 3991, in *Rass. loc. cond.*, 2004, p. 595, con nota di A. Scarpa, *Mancato godimento dell'immobile locato ed eccezione di inadempimento*). Secondo tale ultima pronuncia, in particolare, "allorché il locatore agisca per il pagamento dell'intero canone il conduttore, nel caso di oggettiva mancanza della controprestazione (per parziale inagibilità dei locali) può opporgli, in via di eccezione, non il diritto a restare nella cosa locata senza pagare alcun canone sino alla naturale conclusione del contratto e in attesa del ripristino del rapporto, ma il diritto a ottenere una riduzione del canone, che tenga conto della riduzione delle utilità che il conduttore si trova a ritrarre dalla detenzione del bene in una condizione in cui ne è ostacolato il pieno godimento contrattuale da parte sua".

(³⁹) U. Salanitro, *op. cit.*, p. 7 s.

(⁴⁰) In tal senso cfr. A. Gentili, *op. cit.*, p. 7.

(⁴¹) M. Zaccheo, *Brevi riflessioni sulle sopravvenienze contrattuali alla luce della normativa sull'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in giustiziacivile.com, 21 aprile 2020, p. 6 s.

(⁴²) L'art. 3 d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, escludendo l'obbligo di corrispondere interessi moratori qualora "il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile", provverebbe, in particolare, che anche per le obbligazioni di consegnare somme di denaro è ormai possibile configurare l'invocabilità dell'istituto dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione.

be, in definitiva, compiersi una valutazione che tenga conto dei valori costituzionali, ed in particolare del principio di solidarietà sociale, in considerazione dei quali tenere conto delle possibili ragioni giustificative dell'incapacità patrimoniale del debitore⁴³.

Ciononostante, con riferimento ai contratti di locazione ad uso commerciale, la soluzione proposta sarebbe poco praticabile in considerazione del fatto che il conduttore non potrebbe dimostrare la sussistenza di un impedimento obiettivo ed assoluto rispetto all'obbligo di pagare il canone sulla sola scorta dell'inattività economica imposta per atto d'autorità⁴⁴.

I provvedimenti autoritativi hanno, infatti, determinato la paralisi dell'attività ma non delle prestazioni cui i contraenti si sono impegnati prima del verificarsi della situazione di emergenza sanitaria e, dunque, ciò che in definitiva rende solo problematico, e non già impossibile, l'adempimento della prestazione dei conduttori di locali adibiti ad esercizi commerciali è solo l'interruzione dei flussi di cassa⁴⁵. Ma un tale fattore normalmente rientra nel rischio imprenditoriale gravante sull'operatore commerciale che si è determinato ad assumere

debiti nei confronti di terzi per portare avanti la propria attività, optando per la soluzione di non accantonare la sufficiente provvista di liquidità per far fronte alle possibili sopravvenienze negative che in ogni iniziativa imprenditoriale possono verificarsi⁴⁶.

Infine, per poter porre un rimedio al significativo squilibrio sinallagmatico venutosi a verificare a seguito dell'improvviso mutamento (conseguente alla normativa emergenziale) delle condizioni originarie del contratto si è ritenuto di poter configurare un dovere di rinegoziare le condizioni contrattuali a suo tempo pattuite in modo da poterle adeguare alla situazione di fatto venutasi a creare⁴⁷.

Si tratterebbe, in sostanza, di una specifica declinazione del generale dovere di leale collaborazione tra contraenti, espressione, a sua volta, della buona fede nell'esecuzione del rapporto contrattuale di cui all'art. 1375 c.c. Nel caso dei contratti di locazione, in particolare, il proprietario dell'immobile sarebbe tenuto a trattare per rinegoziare il canone in modo da ripristinare l'originario equilibrio tra le prestazioni e garantire, di conseguenza, la prosecuzione di un rapporto in grado di

(⁴³) In linea con tale visione, è stato, in particolare, osservato come "se in condizioni ordinarie, o in presenza di crisi di mercato fisiologiche, ogni forma di impotenza finanziaria non riesce a varcare la soglia della sfera soggettiva del debitore pecuniario e a conseguire quel rango di oggettività imprescindibile per poter ritenere integrata la fattispecie di impossibilità, in presenza di un'alterazione eccezionale, globale e orizzontale dell'ordinario funzionamento del mercato anche l'impotenza finanziaria, originando da fattori che travalicano l'accurata organizzazione dell'economia individuale del debitore, acquista quel connotato di oggettività che rende plausibili l'effetto sospensivo delle obbligazioni pecuniarie". Così F. Piraino, *La normativa emergenziale in materia di obbligazioni e contratti*, in *Contratti*, 2020, p. 501.

(⁴⁴) Cfr. Cass., 15 novembre 2013, n. 25777 secondo cui "in materia di obbligazioni pecuniarie, l'impossibilità della prestazione deve consistere, ai fini dell'esonero da responsabilità del debitore, non in una mera difficoltà, ma in un impedimento obiettivo ed assoluto che non possa essere rimosso, non potendosi ravvisare nella mera impotenza economica derivante dall'inadempimento di un terzo nell'ambito di un diverso rapporto".

(⁴⁵) Per A. Gentili, *op. cit.*, p. 6 "basti dire che per molti imprenditori in difficoltà di cassa a pagare, ce ne sono altrettanti, anche bloccati dai decreti, che più forniti di liquidità o avendo predisposto un piano finanziario, continuano a pagare locazioni, forniture, servizi: e allora dov'è l'impossibilità? Del resto, se per il solo fatto dell'emergenza e/o del *factum principis* fosse giusto ritenere sopravvenuta l'impossibilità dell'adempimento, allora i corrispettivi delle locazioni, delle forniture, dei servizi, non dovrebbe più pagarli nessuno (e non solo gli imprenditori in difficoltà) perché l'emergenza epidemiologica c'è per tutti".

(⁴⁶) Sul punto cfr. ancora A. Gentili, *op. cit.*, p. 7. In senso difforme G. Alpa, *Note in margine agli effetti della pandemia sui contratti di durata*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, 3, p. 62 il quale osserva come "se non si può fare commercio, il divieto colpisce sì l'imprenditore, ma il proprietario deve garantire il godimento dell'uso commerciale; cosa che non può fare, perché le attività commerciali sono inibite ai suoi inquilini; è vero che in questo caso non si tratta di difetti dell'immobile (come avverrebbe se l'immobile fosse privo del certificato di agibilità) e quindi l'inibizione non è connessa all'immobile, ma è anche vero che gli inquilini non possono fare commercio per una causa esterna a loro non imputabile".

(⁴⁷) A.M. Benedetti e R. Natoli, *Coronavirus, emergenza sanitaria e diritto dei contratti: spunti per un dibattito*, in dirittobancario.com, 2020.

assicurare la realizzazione del risultato effettivamente voluto dalle parti al momento della conclusione del contratto⁴⁸.

Anche siffatta ipotesi ricostruttiva, tuttavia, mostra il fianco alla censura difficilmente superabile⁴⁹ secondo cui imporre ai contraenti di rinegoziare le condizioni inizialmente pattuite non sembra coerente con la scelta di fondo operata dal legislatore che, da un lato, ha riconosciuto, in caso di eccessiva onerosità della prestazione, la facoltà di proporre la riconduzione ad equità alla sola parte che ha tratto vantaggio dalla sopravvenienza⁵⁰ e, dall'altro, ha contemplato la possibilità di modificare l'originario contenuto contrattuale, ripristinando l'equilibrio tra le prestazioni, esclusivamente in taluni casi espressamente previsti⁵¹.

7.- Il principio di leale collaborazione quale possibile strumento di soluzione dei conflitti tra contraenti

E' ormai ricorrente il ricorso alla solidarietà e alla buona fede contrattuale a mo' di antidoto prodigioso per risolvere ogni forma di scollamento tra l'immaginato disegno avuto di mira dalle parti al momento della conclusione del contratto e quanto, invece, si sia poi venuto a determinare nella concreta dinamica delle relazioni contrattuali. Si è

cioè progressivamente fatta strada l'idea per cui l'antico principio civilistico, tramandatoci dalla tradizione romanistica, secondo cui *pacta sunt servanda* non sia più attuale, tanto che l'accordo raggiunto sia suscettibile di essere costantemente corretto in corso di rapporto, quasi come fosse sottoposto a una clausola *rebus sic stantibus*.

Non può certo non condividersi l'affermazione per cui "un ordinamento costituzionale come il nostro, informato al principio di solidarietà, non può lasciar cadere il danno lì dove capita"⁵², tuttavia, giungere a imporre alle parti un obbligo di rinegoziazione tutte le volte che la previsione dei contraenti circa le future utilità risulti falsata dal verificarsi di avvenimenti non previsti sembra eccessivo.

Se è indiscutibile che il debitore debba tener conto dell'interesse creditorio e, pertanto, che il suo comportamento debba essere caratterizzato da una tensione rivolta a consentire il perseguimento dell'obiettivo della controparte, non ci si può però spingere ad affermare che egli sia anche tenuto a garantire la realizzazione del risultato utile sperato dal creditore. Un conto è, infatti, avere un contegno rivolto al soddisfacimento delle legittime aspettative della controparte, altro è assicurare che quest'ultima riesca a trarre dal comportamento dovuto sempre e comunque un vantaggio soprattutto in termini economici.

Se ciò è vero, come sembra, il problema dei con-

(48) F. Macario, *Sopravvenienze e rimedi al tempo del "coronavirus": interesse individuale e solidarietà*, in *Contratti*, 2020, 2, p. 129 ss. In giurisprudenza ammette la possibilità di una rideterminazione autoritativa del canone di locazione, da parte del giudice, in considerazione della funzione integrativa della clausola di buona fede Trib. Roma (ord.), 27 agosto 2020, in www.leggiditalia.it, secondo cui "in ragione della mancata ottemperanza della parte resistente ai doveri di contrattazione derivanti dai principi di buona fede e solidarietà, sembra necessario fare ricorso alla buona fede integrativa per riportare in equilibrio il contratto nei limiti dell'alea negoziale normale, disponendo la riduzione del canone di locazione del 40% per i mesi di aprile e maggio 2020 e del 20% per i mesi da giugno 2020 a marzo 2021".

(49) Scettici sulla possibilità di risolvere il problema dello sconvolgimento dell'equilibrio contrattuale con l'obbligo di rinegoziare sono D. Maffei, *Problemi dei contratti nell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in giustiziacivile.com, 10 aprile 2020, p. 4 ss. e C. Scognamiglio, *Il governo delle sopravvenienze contrattuali e la pandemia COVID-19*, in *Corr. giur.*, 2020, 5, p. 581 ss.

(50) A. Gentili, *La replica della stipula: riproduzione, rinnovazione, rinegoziazione del contratto*, in *Contr. e impr.*, 2003, p. 713 ss.

(51) Si pensi, ad esempio, a quanto prevedono gli artt. 1623 c.c. in tema di affitto, 1664 c.c. in tema di appalto, 1818 c.c. in tema di mutuo o 1897 e 1988 c.c. in tema di assicurazione. Con riferimento alla legislazione dell'emergenza L. Guerrini, *op. cit.*, p. 13 rileva che "quando il legislatore ha voluto obbligare due contraenti a rinegoziare, lo ha fatto espressamente così come accade all'art. 78, c. 4-sexies, ove è previsto il diritto dell'imprenditore agricolo di rinegoziare «i mutui e gli altri finanziamenti destinati a soddisfare le esigenze di conduzione o miglioramento delle strutture produttive, in essere al 1 marzo 2020», stabilendosi ivi persino che «la rinegoziazione, tenuto conto delle esigenze economiche e finanziarie delle imprese agricole, assicura condizioni migliorative incidendo sul piano di ammortamento e sulla misura del tasso di interesse»".

(52) A.M. Benedetti e R. Natoli, *op. cit.*

tratti di locazione ad uso commerciale durante il periodo in cui è stata disposta la chiusura temporanea di una lunga lista di attività industriali e commerciali non può definirsi consentendo al conduttore di liberarsi dall'obbligo di pagare i canoni, né tantomeno con l'imposizione di una trattativa obbligatoria che conduca necessariamente ad una loro diminuzione. Tale conclusione, però, non significa attribuire al locatore la possibilità di esercitare il potere di esigere la prestazione dovuta o di richiedere addirittura la risoluzione del contratto senza tener minimamente conto di quanto la situazione venutasi a creare sia eccezionale⁵³.

La buona fede in *executivis* di cui all'art. 1375 c.c. è destinata a giocare un ruolo decisivo per regolare il conflitto di interesse tra conduttore e locatore di immobili adibiti ad attività industriali o commerciali bloccate dai decreti anti-Covid ma non quale strumento attraverso il quale introdurre obblighi integrativi di rinegoziazione gravanti sulle parti, quanto piuttosto quale criterio di valutazione dell'esercizio del diritto da parte del creditore. Qualora, infatti, il conduttore versasse in condizioni di difficoltà economica a causa della chiusura temporanea dell'attività (circostanza questa che inevitabilmente nota al locatore) e dovesse chiedere al proprietario un differimento del pagamento dei canoni dovuti per il periodo di inattività forzata, un eventuale rifiuto, sebbene formalmen-

te legittimo, potrebbe essere considerato esercitato in contrasto con il canone della buona fede. La leale collaborazione, che della buona fede altro non è che un corollario, imporrebbe, infatti, nella specie, al creditore di concedere almeno una ragionevole dilazione di pagamento al debitore per consentirgli di adempiere dopo aver adeguato l'organizzazione della propria impresa alla mutata situazione eccezionale⁵⁴.

Non si configurerebbe, quindi, una presunzione *iuris tantum* di impossibilità sopravvenuta della prestazione derivante da causa non imputabile al conduttore in grado di paralizzare le pretese creditorie⁵⁵, ma si tratterebbe piuttosto di riconoscere in capo al locatore un generico dovere di tenere conto della particolare situazione venutasi a creare e di collaborare fattivamente con il conduttore per trovare una soluzione soddisfacente per entrambi⁵⁶.

ABSTRACT

L'emergenza sanitaria e le conseguenti misure adottate per contenerla hanno generato tensioni, non solo nei rapporti tra Stato ed enti locali, ma anche in quelli tra privati. Da un lato, la sostanziale differenza con cui il virus si è diffuso sul territorio nazionale ha fatto sì che le misure precauzionali adottate dal Governo centrale, tra cui la chiusura temporanea della maggior parte delle attività

⁽⁵³⁾ Per V. Cuffaro, *Le locazioni commerciali e gli effetti giuridici dell'epidemia*, in giustiziacivile.com, 31 marzo 2020, p. 4 "il mancato pagamento del canone non potrà di per sé essere addotto dal locatore a motivo di risoluzione del contratto di locazione, giacché il conduttore potrà appunto addurre a giustificazione del mancato o parziale adempimento la situazione contingente qual è quella espressamente richiamata dalla legge".

⁽⁵⁴⁾ Si domanda, tuttavia, se "avranno ancora senso discipline che, per un verso - data per scontata l'esigibilità, a prescindere dalla condizione soggettiva del debitore - confinano l'applicazione del principio di solidarietà al momento della crisi e, per l'altro verso, assicurano al creditore un potere di esazione immediato e diretto, il cui esercizio non è controllabile dal giudice se non a posteriori" R. Di Raimo, *Le discontinuità che seguono i grandi traumi: pensando al credito (e al debito), mentre la notte ancora fonda*, in giustiziacivile.com, 9 aprile 2020, p. 8.

⁽⁵⁵⁾ Ipotizza tale soluzione relativamente alla corresponsione degli interessi, al risarcimento del danno e anche al pagamento di penali per i canoni dovuti dal mese di marzo e sino al mese di giugno 2020 L. Guerrini, *Coronavirus, legislazione emergenziale, e contratto: una fotografia*, in giustiziacivile.com, 7 maggio 2020, p. 12.

⁽⁵⁶⁾ Non è, del resto, estranea alla nostra esperienza legislativa l'idea di consentire al debitore in difficoltà di usufruire dell'agevolazione di una dilazione di quanto dovuto. Pur tenendo conto della peculiarità del rapporto che si instaura tra contribuente e il fisco, infatti, l'art. 19, comma 1, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 prevede che, su richiesta del contribuente che dichiara di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà, l'agente della riscossione è tenuto a concedere la rateizzazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo. Sui rapporti tra diritto privato e diritto tributario cfr. C. Cicero, *Riflessi civilistici della violazione di norme tributarie*, in *Riv. not.*, 2020, 2, p. 382 il quale osserva come "l'unitarietà dell'ordinamento impone di considerare che l'applicazione del diritto privato va coordinato con gli «altri diritti», un tempo considerati extraprivatistici".

commerciali, non fossero percepite come effettivamente necessarie in quelle Regioni dove il fenomeno epidemiologico è sempre rimasto sostanzialmente sotto controllo. Di qui il sorgere di una serie di questioni legate alle limitazioni delle libertà personali ed economiche, rispetto alle quali la giustizia amministrativa si è sistematicamente determinata dando priorità alla salute collettiva e censurando come illegittimi i provvedimenti amministrativi locali assunti in disprezzo del principio di leale collaborazione. D'altro lato, sul versante civilistico, si è, invece, per lo più posto il problema del conflitto di interessi tra proprietari e conduttori di immobili locati ad uso commerciale la cui soluzione è stata ricercata facendo ricorso ora al rimedio della risoluzione per eccessiva onerosità o per impossibilità sopravvenuta della prestazione, ora a quello della rinegoziazione delle condizioni contrattuali. Non dovrebbe, però, escludersi anche in questo campo l'impiego risolutivo del principio di leale collaborazione grazie al quale si potrebbe giungere a considerare non conforme a buona fede il rifiuto del locatore di concedere al conduttore-debitore una ragionevole dilazione di pagamento al fine di consentire a quest'ultimo la possibilità di adempiere dopo aver avuto il tempo di adeguare l'organizzazione della propria impresa alla mutata situazione eccezionale.

The health emergency and the consequent measures taken to contain it have generated tensions, not only in relations between State and Local

Authorities, but also in those between individuals. On the one hand, the substantial difference in the virus spread throughout the national territory meant that the precautionary measures adopted by the central government, including the temporary closure of most of the commercial activities, have not been perceived as actually necessary in those Regions where the epidemiological phenomenon has always remained substantially under control. Hence the rise of a series of issues related to the limitations of personal and economic freedoms, with respect to which the administrative justice has systematically given priority to collective health and censored as illegitimate local administrative measures taken in contempt of the principle of loyal cooperation. On the other hand, on the Private Law side, the problem of the conflict of interests between owners and tenants of real estate leased for commercial use has mostly arisen. Its solution has been sought by resorting now to the remedy of resolution of the contract due to supervening excessive onerosity or impossibility of the performance, now to that of the renegotiation of the contractual conditions. However, in this field too, it should not be excluded the decisive use of the principle of loyal cooperation, thanks to which the refusal of the lessor to grant the tenant-debtor a reasonable deferment of payment, in order to allow him to fulfill his obligation after having had time to adapt the organization of his company to the changed exceptional situation, may be considered as not compliant with good faith.