

IN ATTESA DELL'ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2020 N. 23, ALTRE RIFLESSIONI SULLA QUALIFICAZIONE E QUANTIFICAZIONE DELLA MISURA DEI PRESTITI COVID 19.

di CARLO BIANCO

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Modalità e quantificazione dei prestiti ex art. 1 - 3. Una nuova occasione - 4. L'osservazione dell'ambiente e il comportamento dell'operatore economico – 5. Il cash flow negativo come misura per la quantificazione dei prestiti Covid 19 – 6. Il ruolo delle banche – 7. La sospensione dei termini dell'insolvenza e della presentazione dei piani di concordato – 8. La mancata soluzione amministrativa e la preclusione per i prestiti SACE

1. Premessa.

Mentre è in corso l'*iter* per la conversione in legge da parte del parlamento del d.l. 8 aprile 2020 n. 23, dall'Eurogruppo giungono echi poco rassicuranti sulla quantità e la qualità della provvista per procedere a finanziarie le imprese italiane penalizzate da COVID 19.

Ad onor del vero, già dalla lettura delle bozze del decreto, in circolazione prima della pubblicazione, era espressamente indicato al dodicesimo e penultimo comma dell'art. 1 che, quanto disposto nei precedenti commi, sarebbe stato subordinato all'approvazione della Commissione Europea ai sensi dell'art. 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Come dire, erano necessari, per un'effettiva attuazione tanto la copertura finanziaria tanto il vaglio della Commissione per derogare al principio del divieto UE sugli aiuti di stato.

Al momento le notizie dall'Eurogruppo non riportano rassicurazioni, quantomeno sull'entità dei 400 miliardi di euro, poiché, "racimolando" dal Mes, dal Sure e dalla Bei, si arriverebbe a poco più di 500 miliardi, di cui circa 80-90 potrebbero essere destinati all'Italia.

Non è questa la sede per partecipare ad una polemica politica in corso, ma si vuole però cogliere ancora l'occasione per riproporre delle riflessioni sulle modalità necessarie per l'accesso ai finanziamenti per la ripresa. Occasione che sembrava essersi perduta dopo la conferenza stampa del Presidente del Consiglio del 6 aprile 2020, in cui annunciava con il decreto legge entità e modalità di finanziamenti in aiuto immediati alle imprese colpite dal *lockdown*.

Al momento, non essendo prevedibile l'effettiva attuazione a breve termine, essendo ancora il tutto meramente ipotetico, si può ritornare sulle riflessioni anche con l'ausilio delle critiche al decreto.

2. Modalità e quantificazione dei prestiti ex art. 1.

Come è ormai noto l'art. 1 del dl 8 aprile 2020, n. 23 ha stabilito che la modalità di quantificazione dei prestiti sarebbe stata parametrata all'elemento maggiore tra il 25% del fatturato e il doppio del costo del personale delle imprese, riferiti all'anno precedente. Inoltre le imprese richiedenti dovrebbero superare il vaglio del merito creditizio che a sua volta è conseguenza di scelte decisionali delle banche che dovranno tener conto vincoli bilancio e delle norme UE sull'erogazione del credito alle imprese (raccomandazione CE n. 2003 /361/ regolamento UE 651/14, 702/14 e 1388/14).

I prestiti concessi dalle banche verrebbero garantiti da SACE nella misura del 90%, 80% o 70% a seconda delle dimensioni dell'impresa richiedente.

In ogni caso non verrebbero concessi prestiti ad imprese già in difficoltà o risultanti tra le posizioni deteriorate.

Di fatto, il decreto ripercorre modalità che, stante la situazione estremamente eccezionale, si riveleranno inadeguate rispetto alle necessità delle imprese.

3. Una nuova occasione.

E' parso da subito chiaro che le banche, già prese d'assalto il mattino dopo la conferenza stampa, hanno dovuto deludere le aspettative (ingenerate) degli imprenditori di ottenere subito i necessari sostegni finanziari.

L'occasione dei "tempi lunghi", se le risorse si renderanno disponibili, ci permette di ritornare sull'argomento della quantificazione degli aiuti finanziari alle imprese.

4. L'osservazione dell'ambiente e il comportamento dell'operatore economico.

Innanzitutto occorre partire da un presupposto basilare e noto ad ogni economista, che è quello di dover prioritariamente *osservare l'ambiente* in cui si opera per assumere i provvedimenti necessari di politica economica.

L'attuale condizione ambientale è che da oltre un mese (e non si sa per quanto ancora) vi sia un conclamato blocco generale del sistema dei pagamenti.

Il blocco dei pagamenti risente non solo del fermo delle attività produttive, ma anche del *comportamento* degli operatori economici che preferiscono garantirsi la ripresa dell'attività produttiva, riservando la ridotta liquidità disponibile in luogo del pagamento dei creditori preesistenti. Si tratta questo di un dato di fatto rilevabile purtroppo a tutti i livelli.

Non è necessario, oltre ad essere inutile, esprimere giudizi di valore sul *comportamento* degli operatori economici ma è sufficiente rilevare il suo carattere diffuso e generale. L'operatore economico in questa condizione assume le proprie decisioni sulla base di logiche volte a garantire la continuità dell'impresa, oggi ferma, sovvertendo il concetto giuridico della priorità dell'adempimento delle obbligazioni. Superfluo ricordare che lo stesso operatore economico, che non adempie all'obbligo dei pagamenti, subisce analoga sorte nel non poter incassare i propri crediti.

In questa condizione, atteso che è interesse generale la ripresa dell'attività produttiva, bisogna riconoscere una condizione legale dello stato di blocco generale dei flussi finanziari.

5. Il cash flow negativo come misura per la quantificazione dei prestiti Covid 19.

Da questa osservazione discende che l'entità dei prestiti che dovranno essere erogati non dovrebbe prescindere dalla differenza tra i crediti e i debiti esistenti all'inizio del periodo COVID 19, facilmente evincibile in ogni ordinaria contabilità delle imprese. Solo in detta differenza si può rilevare l'effetto negativo del blocco dei pagamenti riconoscibile per ciascuna impresa richiedente.

L'entità del finanziamento sarebbe in tal modo mirata a favore delle imprese che nel periodo COVID 19 stanno subendo gli effetti negativi del blocco dei pagamenti. Le previsioni del decreto legge invece individuano genericamente le imprese a cui erogare i prestiti sulla base di parametri che individuano le loro caratteristiche dimensionali, ma non lo stato di difficoltà finanziaria per cui si richiede il supporto. Solo a titolo esemplificativo risulta facilmente evidente che un'impresa che opera nella vendita di beni alimentari sia meno penalizzata di un'impresa che opera nella ristorazione. Però, nel modo come il decreto è stato formulato, l'accesso al credito non distingue tali fondamentali circostanze, che sarebbero invece evidenti attraverso la riduzione del *cash flow*. Una più oggettiva definizione delle imprese a cui proporre i prestiti sarebbe auspicabile in ragione dell'incertezza sull'entità reale dei finanziamenti erogabili, al di là delle indicazioni preannunciate nel decreto legge.

6. Il ruolo delle banche.

Un altro profilo critico, che da più parti è stato evidenziato, è il ruolo delle banche a cui è stata riservata la titolarità dei crediti sui prestiti e conseguentemente la valutazione del merito creditizio dell'impresa richiedente. Tale ruolo, che in condizioni di normalità sarebbe del tutto ovvio, appare oggi non compatibile con la situazione di eccezionalità in cui i ruoli non supportano più la loro stessa funzione. Il ruolo della banca, in tale contesto, avrebbe meglio dovuto essere quello di mera di *agenzia* di erogazione del credito, la cui titolarità avrebbe dovuto rimanere in capo a SACE, contrariamente al ruolo di garante che il decreto invece le ha conferito.

Il ruolo della banca avrebbe dovuto essere limitato solo alla raccolta documentale, alla verifica della sua completezza e alla domiciliazione dei fondi che sarebbero rimasti separati dal proprio patrimonio, come beni di terzi. Solo in tal modo si potrebbe evitare il rischio che i fondi “salva imprese” possano diventare, come già paventato, fondi “salva banche”.

Inoltre, un siffatto modello, che vedrebbe SACE quale titolare del credito e non garante, consentirebbe quella auspicata speditezza che è tanto reclamata in questo momento dal mondo delle imprese.

Gli impegni delle imprese richiedenti, dovrebbero invece passare attraverso l'*autocertificazione* del proprio stato di *difficoltà* Covid 19, attestato dai propri organi di controllo, che rimarrebbero coinvolti nella responsabilità di infedeli dichiarazioni, dandone pubblicità al registro imprese.

7. La sospensione dei termini dell'insolvenza e della presentazione dei piani di concordato.

Infine, il decreto legge dedica, tra l'altro, il capo II alla sospensione dei termini per dichiarazione di fallimento e per i depositi di piani di concordato preventivo e accordi di ristrutturazione dei debiti. Si tratta ancora di norme che non hanno un carattere radicale derivabile dall'*osservazione dell'ambiente*. E' evidente che le norme come concepite non tengono conto dello stato generale di crisi che sta investendo un numero enorme di imprese, che non sono in procedura concorsuale ma che potrebbero esserlo da qui a poco. Il numero rilevante delle imprese in difficoltà finanziaria non potrà essere trattato dai Tribunali, sia per l'incapacità di poter sopportare un impatto di tali dimensioni ma ancora di più perché la giurisdizione è preposta alla trattazione particolare di situazioni critiche. E' evidente che la generalità del fenomeno dovrebbe seguire un percorso amministrativo e non giudiziario con il riconoscimento *legale* dello stato di difficoltà finanziaria.

8. La mancata soluzione amministrativa e la prededuzione dei prestiti SACE.

Il riconoscimento legale di tale stato di difficoltà, come proposto per autodichiarazione e con l'attestazione dall'organo di controllo, consentirebbe per il periodo COVID 19 il congelamento delle situazioni pregresse da risolversi al termine dello stesso, attraverso l'adempimento o con soluzioni concorsuali ordinarie. In tale contesto si dovrebbe prevedere la prededuzione per i crediti concessi da SACE, rispetto ad ogni altro credito concorrente in caso successiva insolvenza.

Tale modello in realtà ripercorre la condizione dell'impresa in stato di crisi, come regolamentato ordinariamente nell'attuale legge fallimentare, che si fonda sulla netta separazione tra il periodo antecedente alla crisi, in cui vige il concorso dei creditori e quello successivo in cui si tutela la continuità aziendale che nel caso di specie chiamiamo *ripresa*.