

Commissioni Riunite 14a (Politiche dell'Unione europea)
e 5a (Bilancio) del Senato della Repubblica

Proposta di “Linee guida per la definizione del Piano nazionale
di ripresa e resilienza” (atto n. 572)

Audizione della Prof. Antonella Sciarrone Alibrandi

Prorettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e Ordinario di Diritto
dell'economia

9 marzo 2021

1.- Illustri Presidenti, vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'invito che mi avete formulato ad esprimere considerazioni in merito alla strategia nazionale per l'investimento delle risorse europee destinate alla ripresa e allo sviluppo dell'economia per uscire dalla crisi determinata dalla pandemia COVID-19.

Il tratto distintivo dei progetti da presentare per usare i fondi *Next Generation EU* è che tali progetti siano pensati per un futuro di medio-lungo periodo: “*tali azioni devono garantire che la prossima generazione di europei non risenta in modo permanente dell'impatto della crisi COVID-19*”, così recita il Considerando n. 16 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, uno dei principali filoni di intervento attraverso cui si realizza il “*Next Generation EU*”.

1. 1. - A livello europeo, nel perseguimento di tale finalità, l'attenzione rivolta alla coesione e all'equità sociale è molto alta emergendo in più punti del già citato Regolamento:

- nel Considerando n. 4 che recita “*è opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione*”;
- nella nozione di resilienza - definita all'art. 2, n. 5) come “*la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i*

persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo”;

- in numerose lettere di cui si compone l’art. 3, enucleando i sei pilastri su cui si strutturano le aree di intervento di pertinenza europea [crescita sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione e un mercato con PMI forti (art. 3 lett. c); coesione sociale e territoriale (art. 3 lett. d); resilienza economica, sociale istituzionale, al fine di rafforzare, tra l’altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi (art. 3 lett. e); ma anche politiche per la prossima generazione, come l’istruzione e le competenze (art. 3 lett f)];
- nell’art. 4 che individua gli obiettivi generali e specifici del dispositivo, alla luce dei quali gli Stati membri elaborano i Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), nel *“promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione migliorando la resilienza (..), attenuando l’impatto sociale ed economico della crisi”*.

Sempre nel contesto del Regolamento 2021/241, si prevede che ogni Stato presenti un piano per la ripresa e la resilienza che «dev’essere debitamente motivato e giustificato. Esso deve presentare in particolare i seguenti elementi: a) una spiegazione del modo in cui, considerate le misure in esso contenute, il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisce pertanto in modo appropriato a tutti i pilastri di cui all’articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato; b) una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese...; c) una spiegazione dettagliata del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato...» (art. 18, par. 4). Analogamente, tra i criteri utilizzati dalla Commissione per valutare il piano degli Stati rientrano: «a) se il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale, contribuendo in modo adeguato a tutti e sei i pilastri di cui all’articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche e della dotazione finanziaria dello Stato membro interessato; b) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace tutte, o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese...; c) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il

potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro...» (art. 19, par. 3).

1.2. - Ho rammentato il grande rilievo assegnato, in ambito europeo, all'interesse alla coesione e all'equità sociale perché ritengo che analoga importanza debba essere attribuita a tali finalità anche nel contesto del PNRR in fase di elaborazione nel nostro Paese. Un Paese che l'emergenza pandemica ha colto già debole e segnato dalla circostanza che, a seguito della grande crisi finanziaria del 2007, la convergenza economica tra i paesi dell'UE ha lasciato posto a una fase di divergenza, con lo svilupparsi di un meccanismo che ha prodotto alcuni paesi strutturalmente debitori e altri strutturalmente creditori.

Sotto il profilo sociale a preoccupare di più sono le crescenti fasce di popolazione (imprese, famiglie e consumatori) che, per svariati motivi, si trovano oggi fortemente indebitate. Nonostante infatti l'Italia sia sempre stata un Paese con elevato debito pubblico ma debito privato contenuto, negli ultimi anni il contesto è progressivamente mutato ed oggi anche il debito privato costituisce un aggregato di dimensioni preoccupanti. Lungo è l'elenco delle ragioni di questo mutamento, cui da ultimo si sono aggiunte con prepotenza le conseguenze socio-economiche della pandemia (crisi della domanda specie in determinati settori di mercato, perdita del lavoro di uno o più componenti di una famiglia, etc).

In un simile contesto, un PNRR che voglia costituire “una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione socioeconomica” dell'Italia e che voglia tenere conto delle “sfide specifiche dello Stato membro interessato” non può esimersi dal prendere in considerazione e dall'affrontare la gestione delle numerose ed eterogenee situazioni di crisi che costituiscono il portato della pandemia ma ancor prima di un Paese che soffre da anni per mancanza di crescita a sua volta derivante da problemi strutturali interni. E in questa prospettiva vanno lette anche le finalità della coesione e dell'equità sociale (che certo comprende quella di genere e quella territoriale ma non si esaurisce in queste due), che devono, quindi, costituire un elemento centrale della visione d'insieme di che tipo di Paese si vuole (ri)costruire anche grazie ai fondi Next Generation EU.

Nella bozza del nostro Piano si legge che il medesimo “si sviluppa secondo tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. All'interno di questa logica si declinano le sue sei missioni. Ma queste missioni, nel loro insieme mirano anche a tre grandi obiettivi “orizzontali”, secondo un approccio integrato: la parità di genere,

l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e la coesione sociale, con particolare attenzione al Mezzogiorno”.

Sulla carta, dunque, e in termini generali, alla coesione sociale viene attribuita una funzione importante, ma è essenziale che ciò venga confermato in fase di progettualità perché confinare tale obiettivo solo in una delle sei missioni del PNRR sarebbe assai riduttivo. Anche in ragione della attuale situazione economica e sociale in cui il nostro Paese si trova, esso deve assumere una funzione connotativa e di orientamento delle modalità attraverso cui devono essere disegnate e attuate tutte le missioni, che, lungi dall'essere tra loro autonome e indipendenti, risultano invece fortemente interconnesse.

Un esempio per tutti: pensare al futuro significa senza dubbio attribuire un ruolo primario al sostegno di conoscenza, ricerca e formazione che sono motore di sviluppo del Paese e antidoto alla crisi sanitaria e sociale (non a caso si parla spesso di economia generata dalla conoscenza). Ma conoscenza e formazione delle nuove generazioni richiedono e presuppongono un retroterra di equità sociale: le nuove generazioni sono i figli e le figlie di imprenditori, lavoratori, in generale famiglie che sono oggi, in Italia, duramente colpiti.

1.3. - In questo senso, allora, è fondamentale, e del tutto coerente con le finalità alla base di *Next Generation EU*, individuare come utilizzare parte delle risorse europee provenienti dai *Recovery Fund* al fine di affrontare in modo efficace e gestire attivamente la cospicua massa di situazioni di crisi (e di correlati debiti privati) nell'oggi sussistenti nel nostro Paese. E a questo profilo (come gestire le crisi che costituiscono l'eredità della pandemia) non sembra, sino a questo momento, essere stata prestata sufficiente attenzione.

A scanso di preliminari obiezioni, che potrebbero derivare dalla estrema ritrosia con cui in Europa si accosta l'iniziativa *Next Generation EU* a finalità connesse con l'esistenza di debiti pregressi non performanti (gli NPL), è bene precisare subito che l'impiego consapevole e mirato di risorse per accompagnare e sostenere, con diversi strumenti, i debitori in questa delicata fase di transizione è cosa qualitativamente ben diversa dallo spreco di risorse per prolungare l'agonia di posizioni debitorie ormai decotte. Quello che si intende qui suggerire non è certo di utilizzare in modo inefficiente risorse europee, bensì di evitare il rischio, assai concreto in una situazione come quella attuale, di trattare in modo indistinto situazioni di difficoltà debitorie molto diverse le une dalle altre.

Occorre, al contrario, selezionare con attenzione nel novero delle varie situazioni di difficoltà le diverse tipologie debitorie e intervenire con misure adeguate alle caratteristiche di ciascuna. Ciò significa, per un verso, offrire strumenti atti a far gestire i “rischi di transizione” a quei debitori che oggi si trovano in una situazione di seria difficoltà ma che mostrano di poter ripartire e, per un altro, accompagnare all’*exit* dal mercato, con modalità al contempo efficienti e socialmente sostenibili, coloro che versano in una situazione di crisi irreversibile.

Date le stime davvero preoccupanti in ordine alla crescita delle situazioni di crisi in relazione alla pandemia, una soluzione efficace dei numerosi problemi ad esse connessi risulta, peraltro, non solo funzionale a mitigare il forte impatto sociale – soprattutto in Italia non ancora ben studiato e approfondito – generato dall’espulsione anzitempo dal circuito bancario di famiglie e imprese, ma davvero essenziale per una reale ripartenza del nostro Paese.

2.- Nell’ambito della suggerita strategia di approccio al problema del supporto all’impresa privata in difficoltà (specialmente media e piccola), il cardine intorno a cui organizzare la relativa attuazione si deve opportunamente costruire intorno all’obiettivo della ricerca di un elevato livello di efficienza nel relativo utilizzo, nella prospettiva di evitare l’errore di erogazioni generalizzate o, per meglio dire, generiche nei relativi criteri di spettanza, e come tali dispersive di risorse poiché non intese a massimizzare il risultato del relativo impiego.

Accolta questa prospettiva, occorre anzitutto fissare gli obiettivi specifici rispetto ai quali misurare l’efficienza o meno, o comunque il grado di efficienza, delle misure pubbliche. A tal riguardo, nell’ambito di un dibattito sviluppatosi a livello globale, sussiste convergenza in ordine alla necessità che il supporto alle imprese si affidi prima di tutto a una distinzione di base, che attiene alla «vitalità» o meno dell’impresa considerata quale potenziale destinataria di supporto pubblico.

Nel gergo ormai invalso, tale principio si richiama alla nozione di impresa «zombie», da intendersi quale organismo che «è incapace di coprire il servizio del debito mediante i profitti attuali e che dipende dai creditori per la propria sopravvivenza» (così il report del Gruppo dei 30, dicembre 2020). A fronte di tale situazione, si afferma, la concessione di supporto pubblico non risponde a criteri di efficienza: *non solo* poiché risulta in una dispersione di risorse pubbliche, *ma anche* perché il mantenimento in vita dell’impresa

decotta inquina il fisiologico meccanismo di ricollocamento delle risorse ordinariamente realizzato mediante i normali processi di mercato, ivi incluse le vendite fallimentari. Alla stregua di tale considerazione, si suggerisce di escludere tali soggetti *zombie* da qualsivoglia misura di sostegno operato mediante misure a carico della fiscalità generale.

2.1- Tali assunti, che rispondono a un approccio teorico per così dire classico, possono essere accolti solo a condizione di essere precisati o, per meglio dire, corretti alla luce delle considerazioni che seguono.

In primo luogo, occorre sempre tenere in adeguata considerazione che, in situazioni di crisi di sistema (qual è appunto la recessione conseguita alla pandemia), il meccanismo di riallocazione di risorse che passa attraverso le procedure fallimentari possiede per definizione un ridotto grado di funzionalità, poiché la situazione di squilibrio in cui un'impresa si può venire a trovare *non necessariamente* dipende dalla intrinseca impraticabilità del modello di *business* sotteso all'agire dell'impresa o a ragioni di inefficienza organizzativa dell'ente, ma potrebbe anche dipendere (e anzi, nella maggioranza dei casi dipende) da dinamiche contingenti legate alla pandemica e ai suoi effetti di *disruption* dei mercati, tali da avere riflessi negativi sull'impresa, che possono andare dalla mera difficoltà di accesso al credito, a situazioni di crisi di liquidità ovvero anche di insolvenza già in atto.

Di fronte a tali variegate situazioni, diventa pertanto necessario adeguare l'approccio tipico del paradigma tradizionale: adeguamento che si sostanzia nell'interrogarsi circa le ragioni oggettive della crisi delle imprese. In quest'ottica, la circostanza che ci si trovi di fronte a una società o altra organizzazione produttiva in stato di insolvenza (attuale o anche solo prospettica) non implica *di per sé* che si tratti di una impresa di *zombie* e come tale non meritevole di partecipare a una politica pubblica di supporto.

E infatti, quando dovesse riscontrarsi che, pure a fronte di una crisi attuale, il mantenimento dell'impresa sul mercato continua a esprimere una propria logica dal punto di vista produttivo-industriale, sicché diviene possibile affermare la genesi della crisi risiede nella contingenza di contesto economico, allora il supporto pubblico a una impresa illiquida o addirittura insolvente non integrerebbe di per sé un utilizzo inefficiente di risorse.

Al contrario, esso si troverebbe nei fatti a rispondere alla circostanza, indotta o comunque aggravata dalla situazione di crisi generalizzata del mercato qual è quella che stiamo vivendo nel tempo corrente, per cui imprese

produttivamente sane, ma non dotate – prima dell’evento pandemico – di una sufficiente solidità patrimoniale/finanziaria e quindi di una adeguata capacità di assorbimento degli *shock* esogeni (ciò che tipicamente riguarda le imprese di minori dimensioni, a parità di altre condizioni), faticano ad ottenere il necessario capitale privato di rischio o di debito, pur se astrattamente meritevoli secondo i comuni parametri valutativi. A fronte di una simile situazione, l’erogazione di risorse pubbliche si muove, piuttosto, secondo una linea di efficienza perché consente di evitare la dispersione del valore organizzativo e del know-how dell’imprenditore nonché, in una prospettiva più ampia, previene il deterioramento o addirittura la dispersione del valore proprio di quell’insieme di rapporti contrattuali, competenze ed esperienze che compone il tessuto connettivo di un dato distretto produttivo.

2.2.- In secondo luogo, una valutazione centrata sulla sostenibilità prospettica del modello imprenditoriale degli enti potenzialmente destinatari di supporto pubblico non può non muovere dalla notazione che, a fronte della programmazione di rilevanti investimenti – quale è quella che dovrebbe avvenire con il PNRR –, tale giudizio di sostenibilità non può certo dirsi indipendente dal concreto contenuto e dagli obiettivi di dettaglio di tali investimenti.

Al contrario, è evidente che il ragionamento si attegga come circolare: e cioè, l’investimento pubblico in determinati comparti (ad es., sanità e istruzione) o in determinati modelli di produzione e organizzazione (ad es., ecologia e tecnologia) si riflette sul giudizio sulla sostenibilità «industriale» di ciascuna impresa considerata. In questa prospettiva, è facile osservare che imprese operanti in settori che, proprio per effetto della destinazione degli investimenti, si mostrano come più in grado di generare valore nel medio periodo sono a propria volta più meritevoli, a parità di ogni altra condizione, di misure di supporto pubblico. Parimenti, la scelta dell’investimento nel supporto alla transizione ecologica e digitale – che a propria volta si basa sull’assunto della maggiore capacità di stare sul mercato in termini sostenibili delle imprese con minore impronta ambientale e maggiore tecnologia – pone le imprese che si avviino verso quei cambiamenti trasformativi in una situazione di maggiore qualità del relativo modello di business.

2.3. – Un terzo profilo da considerare nell’ambito del presente discorso è quello del necessario coinvolgimento del sistema bancario quale cinghia di trasmissione e di amplificazione degli effetti delle politiche pubbliche. Com’è agevole rilevare, il coinvolgimento del sistema bancario conferisce una serie di vantaggi non marginali:

(a) anzitutto, il vantaggio di potersi giovare della specifica professionalità, come pure – se è vero che le imprese potenzialmente destinatarie di misure di supporto pubblico muovono da una situazione in cui esse già intrattengono rapporti consolidati con i finanziatori professionali da cui essi sono affidati – dell'ampio patrimonio informativo che tali enti possiedono in merito alla propria clientela;

(b) ancora, l'«effetto leva» che deriva dal concorso tra il supporto della finanza pubblica e il capitale di prestito di fonte bancaria. In quest'ottica, il supporto pubblico dovrebbe infatti ragionevolmente articolarsi quale garanzia su parte dei finanziamenti bancari di nuova erogazione o del *roll-over* di precedenti finanziamenti in essere; il tutto nell'ambito di un quadro regolamentare che – valorizzando fortemente il profilo della meritevolezza del debitore, secondo i criteri sopra descritti – scongiuri fenomeni di azzardo morale da parte di finanziatori e debitori;

(c) in ultimo, la produzione di un effetto di *derisking* del sistema bancario nel suo complesso. Tali rilievi suggeriscono allora la necessità di un coordinamento strutturale tra il supporto pubblico alle imprese e le politiche intese a garantire la stabilità del sistema finanziario (soprattutto in relazione alla rischiosità degli attivi: cfr. le strategie di riduzione degli NPL).

Alla luce di ciò, occorre allora domandarsi se lo stato attuale della regolamentazione dell'attività creditizia possa dirsi in linea con l'obiettivo di rendere il sistema bancario un facilitatore, ed anzi un moltiplicatore, degli effetti propri delle politiche pubbliche e del relativo finanziamento.

Al riguardo, è importante segnalare come la disciplina di fonte europea si mostri, a una valutazione complessiva, ancora acerba dal punto di vista della inclusione dei fattori di sostenibilità nei parametri valutativi dei rischi connessi con l'attività creditizia. In particolare, se si registrano delle iniziative particolarmente significative sul piano della Vigilanza (cfr. la guida della BCE sui rischi climatici e ambientali per le banche), sotto altri versanti l'assetto attuale della regolamentazione è ancora incapace di rilevare in termini efficaci il differente livello di rischio che si associa al debitore in ragione della sostenibilità del proprio modello di *business*. Limitandosi al tema delle imprese in difficoltà, un esempio manifesto dell'insufficienza

dell'attuale assetto è dato dalla regolamentazione dei cc.dd. crediti deteriorati (*non-performing loans, NPLs*) e della relativa strategia di azione adottata dalla Commissione europea. Più nel dettaglio, l'attuale regolamentazione prudenziale si caratterizza per un approccio del tutto generico e indistinto alla nozione di credito deteriorato: e infatti, dal punto di vista del trattamento prudenziale non sussiste alcuna differenziazione in relazione al *grado di deterioramento del credito* e quindi alla gravità della situazione patrimoniale, come pure, correlativamente, alle *chance* di recupero dell'equilibrio economico e patrimoniale del debitore. Inoltre, l'attuale *framework* scoraggia le ristrutturazioni onerose giacché (a) obbliga il creditore a classificare come *non-performing* un credito in relazione al quale sia intervenuto un accordo di ristrutturazione che comporti una riduzione anche solo dell'1% dei flussi di cassa attualizzati attesi e (b) sottopone la riclassificazione di un credito come *in bonis* a condizioni assai restrittive e che comunque implicano il decorso di un ampio arco temporale. Tale aspetto opera come strutturale controincentivo rispetto a ogni politica pubblica che intenda affidarsi anche al canale bancario quale driver dell'evoluzione trasformativa del sistema economico cui aspira il PNRR.

Alla luce di quanto precede, sussiste allora la necessità di un ulteriore intervento di «*quick fix*» del regolamento sui requisiti di capitale (CRR), almeno nel senso dell'attribuzione di un trattamento preferenziale (un *supporting factor*) in termini di assorbimento di capitale da parte degli attivi interessati da misure di ristrutturazione che perseguano obiettivi in linea con le politiche sottese all'impiego dei fondi del PNRR (*focus* su taluni settori di attività, transizione ecologica e digitale, inclusione e diversità, sostenibilità delle filiere, etc.).

2.4.- In termini di obiettivi da mettere al centro dell'agenda in relazione all'utilizzo di misure di sostegno pubblico all'impresa in difficoltà, va infine messo in evidenza un aspetto, ulteriore a quelli sin qui considerati, che attiene alle corrette modalità di gestione delle situazioni di crisi che riguardano le imprese in difficoltà il cui stesso modello di *business* risulta insostenibile.

Al riguardo, occorre precisare che la cesura sopra suggerita (tra imprese produttivamente e industrialmente sane, da un lato, e imprese *zombie*, dall'altro), se esclude l'opportunità di un sostegno pubblico alle seconde inteso a mantenerle inviate, non esclude comunque, almeno in talune circostanze (tipicamente, le società piccole o piccolissime e a proprietà familiare) la necessità di un supporto pubblico, connotato tuttavia da una logica differente da quella intesa ad assicurare il mantenimento dei complessi

produttivi. In particolare, in relazione a (piccole o micro) imprese che si prevede saranno incapaci di restare sul mercato una volta tornato in condizioni di fisiologia, comunque sussiste – può sussistere, secondo i casi – un’esigenza di supporto pubblico non già del compendio produttivo, bensì della *persona e della famiglia dell’imprenditore o del lavoratore autonomo*. Tale tipologia di supporto pubblico risponde a una duplice esigenza: una di carattere finale, una di carattere strumentale.

Quanto alla prima, non è in linea con i declamati principi di coesione sociale e territoriale di abbandonare al proprio destino i soggetti operanti in mercati che sono o diventeranno marginali. Tale aspetto rimanda, in definitiva, a un tema di equità sociale, soprattutto nella prospettiva della protezione di valori costitutivi del vivere sociale, quali il diritto all’abitazione e, più in generale, la dignità umana.

Quanto alla seconda, è importante osservare che la prevenzione dell’esclusione sociale di ampie categorie della popolazione è intrinsecamente portatrice di un pregnante vantaggio economico a livello aggregato, nella misura in cui mantiene alla popolazione «attiva» soggetti che altrimenti sarebbero posti nelle condizioni di costituire, rispetto alla società nel suo complesso, una voce di costo (in quanto meri destinatari di politiche assistenziali) e non già una risorsa (sia in termini di produzione che di consumo).

In questa prospettiva, è bene rammentare che NextGenerationEU assegnerà, oltre al dispositivo RRF, anche ulteriori finanziamenti ad altri programmi o fondi europei quali: Orizzonte 2020: 5 mld €; InvestEU: 5,6 mld €; il Fondo per lo sviluppo rurale: 7,5 mld €; il Fondo per una transizione giusta (JTF): 10 mld €; RescEU: 1,9 mld €. Una delle quattro “finestre” dell’InvestEU è: «Social Investment and Skills» nella quale rientrano gli «*investments in social enterprises, microfinance, training, social housing, social innovation, integration of migrants and other sectors within the social sphere*»

3.- Scendendo un po’ più in dettaglio in relazione al tema dei meccanismi cardine di funzionamento dei fondi di supporto alle imprese in difficoltà (o nel caso delle imprese non recuperabili, della persona e della famiglia dell’imprenditore), quattro sono i profili che richiedono di essere considerati con attenzione: (a) la struttura di erogazione delle risorse europee; (b) la necessità che il finanziamento delle politiche di cui al PNRR derivi da un mix di fondi a provenienza pubblica e privata; (c) la predisposizione di un quadro

di regole in materia di crisi di impresa nel cui contesto trovi spazio la prospettiva di un raccordo tra composizione negoziale della crisi e supporto pubblico alla ristrutturazione di dati comparti o filiere industriali; (d) la predisposizione di un quadro di regole che agevolino una via d'uscita dall'eccessivo indebitamento che sia differente e più efficace rispetto alla mera spoliatura dei beni del debitore mediante le procedure esecutive e le aste giudiziarie (strumenti che – lo si è compreso – comportano in ogni caso una distruzione di risorse per il sistema, in termini sia di valore dei beni esecutati sia di possibilità di un *refresh* o ripartenza per i debitori coinvolti).

3.1. – Muovendo dal primo profilo, non si può fare a meno di osservare che nel contesto attuale, sono molto numerosi i presidi, i fondi pubblici, le iniziative messe in campo nel nostro Paese al fine erogare garanzie o sostenere con altri strumenti consumatori, famiglie, imprese in difficoltà. Tali strumenti sono ulteriormente cresciuti nell'ultimo anno al fine di fronteggiare la pandemia (e ciò anche approfittando del Quadro europeo temporaneo sugli aiuti di Stato e della sua proroga). Se ne sono istituiti di nuovi, sono state aumentate le dotazioni di quelli già esistenti o ancora si è venuta ad ampliare la loro operatività estendendola a nuovi soggetti o a nuove tipologie di operazioni.

Si pensi al Fondo di garanzie per le PMI (che in un anno ha registrato 1,77 milioni di domande da parte di aziende soffocate dall'indebitamento), al Fondo Occupazione, al Fondo Centrale di garanzia, al Fondo per la salvaguardia dei livelli d'impresa e la prosecuzione dell'attività d'impresa (da poco costituito per salvare le imprese con l'ingresso azionario di Invitalia ma ancora inattivo anche per dubbi sollevati dalla Commissione europea), al modello della nuova legge Sabatini per i contributi in conto interessi.

Questo modo di procedere ha generato tuttavia una situazione piuttosto disordinata e confusa rispetto alla quale è necessario intervenire per ridisegnare la fisionomia complessiva di questi Fondi e delineare una strategia coordinata di intervento anche supportata da una loro alimentazione grazie a parte dei fondi europei.

È chiaro, infatti, che difficilmente tali misure potranno sviluppare in modo efficace il loro potenziale in mancanza di una struttura di erogazione unitaria.

3.2.- In secondo luogo, va evidenziata la necessità che i fondi pubblici di supporto all'impresa in difficoltà siano essi stessi un fattore di attrazione di nuovi investimenti privati. Accanto a risorse pubbliche, è infatti indispensabile promuovere il ricorso ad investitori privati (soprattutto istituzionali) attraverso l'emissione di bond targati ESG, rispetto ai quali la "sostenibilità" si verrebbe a radicare proprio sul terreno sociale, dovendosi

impiegare le somme raccolte a fini più sopra esposti. Sotto questo profilo va evidenziato che in questi mesi se, per un verso, sono in crescente aumento i nuovi poveri e l'indebitamento, per un altro, stiamo assistendo a una liquidità senza precedenti ferma sui conti correnti e nei depositi. È fondamentale quindi che tale liquidità venga impiegata per investire in modo sostenibile e con adeguate garanzie.

In analoga prospettiva, auspicabile pare anche una collaborazione con la Banca europea per gli investimenti – come ha suggerito in una precedente audizione il Dott. Dario Scannapieco, vicepresidente della BEI – che comporterebbe l'utilizzo delle risorse europee come volano per attivare anche risorse private.

3.3. - Con riferimento al ruolo delle procedure concorsuali, è fondamentale potenziare e rendere più efficienti le misure volte a favorire il raggiungimento di accordi di rimessione *in bonis* fra debitori e creditori e, più in generale, le procedure di composizione concorsuale di situazioni di crisi. Tali misure sono strumentali, infatti: a) a consentire a un numero cospicuo di persone di tornare a produrre reddito, consumare e pagare le tasse; b) a ridurre il volume delle situazioni debitorie in ingresso nel mondo degli NPL o a consentirne un *exit* differente rispetto ad azioni esecutive individuali su beni (spesso l'abitazione principale) oggetto di garanzie immobiliari.

Da quest'angolo visuale, essenziale è compiere in tempi brevi una valutazione di fondo relativa all'entrata in vigore dell'intero corpo normativo del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCI) già posticipata, a causa della pandemia, a settembre 2021. Rispetto al CCI vi sono forti preoccupazioni in particolare per quanto concerne i nuovi sistemi di allerta, e in particolare per le segnalazioni, obbligatorie, che dovranno provenire dall'amministrazione finanziaria e dall'Inps, di cui si chiede un ulteriore rinvio. In realtà, più che un rinvio per ragioni connesse alla pandemia, uno slittamento sarà probabilmente inevitabile alla luce della necessità di armonizzare le norme del CCI con la recente Direttiva n. 1023/2019 sui quadri di ristrutturazione preventiva delle imprese. La direttiva contiene, peraltro, una disciplina dell'allerta molto più *light* di quella adottata dal CCI in quanto si concretizza in obblighi di informazione e opportunità di consulenza ed assistenza al debitore: un sistema, tra l'altro, più compatibile con l'odierna situazione di crisi conseguente alla pandemia. intervenire in modo tempestivo in questa materia.

Se un ripensamento è opportuno, va evitato tuttavia di ritardare eccessivamente l'applicazione di strumenti giuridici di gestione delle crisi

delle imprese senz'altro più efficaci di quelli attuali. Germania e Olanda hanno già recepito la direttiva cogliendo l'occasione per introdurre nei rispettivi ordinamenti nuove leggi, molto duttili, che lasciano ampi spazi di negoziazione alle parti, fuori dai tribunali, salvo l'approvazione finale del giudice.

3.4. - Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento alle situazioni di crisi che riguardano consumatori, famiglie o, per meglio dire, debitori non fallibili. Un primo passo in avanti nella direzione più sopra delineata può vedersi nelle recentissime norme contenute nella legge di conversione dei d.l. «Ristori» volte a rendere immediatamente applicabile la nuova disciplina in materia di sovraindebitamento contenuta nel CCI. Ma vi sono poi ulteriori strumenti giuridici già presenti nel nostro ordinamento che, opportunamente affinati, potrebbero giocare un ruolo decisivo nella gestione delle crisi dei consumatori. Mi riferisco, in particolare, all'art. 41-bis della legge n. 157 del 2019 in materia di esecuzioni aventi ad oggetto la prima casa dei debitori qualificabili come consumatori. La norma, emanata ormai più di un anno fa e mai applicata per mancanza dei relativi decreti attuativi, introduce a favore del debitore la possibilità, pendente l'esecuzione, di rinegoziare il proprio mutuo oppure di chiedere un rifinanziamento per estinguere il mutuo stesso, mediante accesso al Fondo di garanzia per la prima casa.

È necessario riformulare la norma in questione al fine di renderla immediatamente operativa eliminando la necessità di decreti attuativi ed ampliandone i margini di applicabilità: in primo luogo, attraverso la proroga dei termini entro i quali è necessario che l'esecuzione abbia avuto inizio (dal 30 giugno 2019 al 30 giugno 2020) e l'istanza di rinegoziazione o di finanziamento venga presentata (dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022). Inoltre, occorre anche ricordare la possibilità di formulare l'istanza di cui all'art. 41-bis con le rinnovate procedure di composizione del sovraindebitamento. In ogni caso, il fine ultimo rimane quello di agevolare il più possibile composizioni equilibrate delle crisi e esdebitazioni, sul presupposto che la tutela dei debitori possa efficacemente contemperarsi non solo con il soddisfacimento parziale dei creditori, ma anche con il perseguimento di interessi generali, quali la stabilità del sistema e istanze di carattere sociale.

A tal fine è necessario incentivare un più esteso e mirato utilizzo di sistemi di garanzia già ben noti nel nostro ordinamento, quali il Fondo Garanzia Prima Casa, i Fondi antiusura (ex art. 15 legge 108/96), attraverso un loro potenziamento.

Inoltre, appare essenziale utilizzare parte delle risorse provenienti dai *Recovery Fund* al fine della messa in atto nel nostro Paese di una efficace rete di supporto e di consiglio ai debitori (*debt advice*) che, in un'ottica di prevenzione, permetta loro di orientarsi correttamente ai primi segnali di crisi senza attendere l'aggravarsi della situazione di illiquidità e il verificarsi di insolvenza e sovraindebitamento.