

## **LE NORME EMERGENZIALI PER IL COVID-19 EMANATE NELLA REPUBBLICA ARGENTINA IN AUSILIO ALLE IMPRESE**

DANIEL ROQUE VÍTOLO<sup>1</sup>

La crisi economica e finanziaria che attraversa oggi la Repubblica Argentina è profonda, critica e senza precedenti.

Una parte di questa crisi è dovuta agli errori verificatisi in materia politica, economica e sociale negli ultimi decenni e anche molti anni prima.

Un'altra parte importante ha origine anche nella pandemia generata dal virus Covid-19 e nell'isolamento sociale, preventivo e obbligatorio, cosiddetto *lockdown*, imposto per più di un anno e mezzo dalle autorità nazionali, la cui conseguenza è stata nel 2020 la paralisi dell'attività economica e l'interruzione della catena dei pagamenti per oltre dieci mesi.

Al di là del tremendo impatto subito dalle economie mondiali, alcuni studi indicano che in Argentina gli impatti sociali ed economici della pandemia COVID-19 hanno approfondito la situazione di vulnerabilità sociale che il Paese stava già attraversando.

La crisi della pandemia ha avuto indubbiamente un impatto sull'intera società, ma ha avuto un impatto molto più grave sulle famiglie in situazione di povertà, in situazione di vulnerabilità o che ricevevano bassi e medi redditi, nonché in alcuni settori particolarmente colpiti nella loro attività produttiva, in particolare quando svolta dalle PMI (piccole e medie

---

<sup>1</sup> Avvocato UBA; Dottore in Diritto presso l'Università Nazionale di Cordoba — Argentina—; Post-dottorato in Diritto presso l'Università di Bologna —Italia—; Post-dottorato in Diritto presso l'Università di Buenos Aires (UBA) —Argentina—; Professore ordinario del Dipartimento di Diritto Economico Aziendale presso la Scuola di Diritto della UBA; Direttore del Dottorato in Scienze Giuridiche presso l'Università del Museo Sociale Argentino; Direttore dell'Istituto di Diritto Economico "Isaac Halperin" della Fondazione per la Ricerca e lo Sviluppo delle Scienze Giuridiche; Direttore dell'Istituto di Diritto Commerciale dell'Università Argentina del Notariato; e uno dei 100 giuristi convocati dalla Commissione creata dal decreto nazionale 191/2011 per la redazione del Codice Civile e Commerciale della Nazione Argentina approvato dalla legge 26.994. Redattore della legge argentina sull'insolvenza 24.522. Le sue opere sono state premiate da due accademie nazionali di Argentina.

imprese) — come per esempio il settore edile, commerciale, turistico, trasporti, alberghiero e ristorazione, tra tanti altri.

Una percentuale significativa di famiglie che vivono in situazione di povertà hanno maggiori difficoltà nell'affrontare le sfide collegate alla crisi.

Queste sono le famiglie con bambini e adolescenti, famiglie monoparentali e famiglie allargate.

I membri di queste famiglie, in generale, sono persone con un reddito di lavoro precario, con molte carenze educative, abitative e sanitarie.

Oggi ci troviamo di fronte ad una Argentina con uno scenario tremendamente scoraggiante dal punto di vista statistico.

Statistiche ufficiali e private rilevano indici di povertà nella popolazione argentina di circa il cinquanta per cento (50%); più del cinquantasei per cento (56%) dei bambini sono poveri o indigenti; il Paese non ha quasi più riserve disponibili nella Banca Centrale; il credito finanziario internazionale è praticamente vietato all'Argentina in quanto ha chiesto il rifinanziamento del debito estero non pagabile; il tasso di disoccupazione reale supera il ventiquattro per cento (24%); si stima che quest'anno il PIL (Prodotto Interno Lordo) diminuirà di oltre il 23%.

Il debito del paese supera i 350 miliardi di dollari, e il governo ha appena concluso un accordo con il Fondo Monetario Internazionale per rifinanziare una parte del debito estero per un importo vicino ai 45 miliardi di dollari.

Tutte le decisioni prese dal governo nazionale per mitigare l'impatto della pandemia COVID sulla salute della popolazione sono fallite e oggi, il nostro amato Paese è tra i cinque Paesi con i massimi livelli di contagi al mondo e tra i dieci Paesi con i più alti tassi di mortalità a causa del virus.

Inoltre, l'Argentina deve affrontare una situazione molto delicata per quanto riguarda il Piano di vaccinazione.

Decisioni inadeguate del governo hanno causato gravi danni alla popolazione e all'economia. Tra queste decisioni c'è stata la scelta inadeguata del vaccino da somministrare (Sputnik della Federazione Russa), che è stato fornito per lo più in una singola dose, il che ha portato a una ricerca tardiva di altri produttori (Cina e Stati Uniti) per la fornitura di una seconda dose, che ha ritardato notevolmente il processo di vaccinazione.

Un altro motivo di preoccupazione è che, nell'elenco dei Paesi che hanno subito e subiranno di più le conseguenze negative della pandemia in campo economico e sociale, l'Argentina risulta essere tra quelli più colpiti.

Nella prima metà del 2020, il governo argentino ha eseguito una serie di azioni al fine di mitigare gli effetti della crisi e che sono state estese parzialmente nel trascorso dell'anno.

Tuttavia, insolitamente, il bilancio delle risorse e delle spese statali elaborato dal Ministero delle Finanze e approvato dal Congresso per l'anno 2021, non includeva alcuna previsione di spese o investimenti relativi alla pandemia di Covid, perché il governo riteneva erroneamente che nel 2021 la pandemia sarebbe definitivamente finita e Covid sarebbe stato un ricordo del passato.

Inaudito.

Oltre questi gravi errori, grazie al sistema di protezione sociale, è stato possibile reagire velocemente, con la decisione di elargire il reddito pubblico alle famiglie più vulnerabili e implementare programmi sociali per gli anziani oltre ad applicare un'esenzione fiscale al fine di consentire il rifinanziamento delle imposte non pagate nel 2020 e nel 2021.

È stato previsto anche un sussidio alle aziende chiuse a causa del *lockdown*, affinché potessero pagare gli stipendi di base ai lavoratori; purtroppo, questo sussidio ha coperto una parte degli stipendi, soltanto per un periodo di quattro o sei mesi dei più di dieci che è durato il *lockdown* assoluto.

Questi aiuti sono stati finanziati con l'emissione di moneta con conseguente svalutazione della moneta nazionale, originando un alto tasso di inflazione con forte aumento delle tasse ordinarie e straordinarie, provocando un impatto negativo sull'economia. Negli anni 2020 e 2021 il tasso di inflazione annuale ha superato il 50% ogni anno.

Inoltre, sono state attuate nuove politiche di trasferimento, come l'*Emergency Family Income* (IFE) e l'*Emergency Assistance Program for Work and Production* (ATP), tali da ampliare la copertura della protezione sociale verso gruppi più grandi di persone.

Va anche notato che il lavoro informale e non registrato in Argentina è di circa il 40% / 60% dell'intera forza lavoro, a seconda del settore di attività. Queste persone non hanno ricevuto un aiuto rilevante per le loro esigenze della vita quotidiana. Hanno percepito soltanto un sussidio pari al venti per cento (20%) del paniere alimentare.

Queste iniziative economiche sono state completate da altri tipi di politiche, quali programmi diretti alla prevenzione sanitaria ed all'attrezzatura ospedaliera.

Finora, l'attività legislativa di emergenza ordinata dal governo nazionale si è limitata - come ho detto - a:

a) Primo: ampliare l'emergenza sanitaria, dichiarata dalla legge 27.541, con l'imposizione di un sistema estremamente rigido di isolamento sociale, preventivo e obbligatorio per la maggioranza della popolazione, da oltre un anno;

b) Secondo: assistere parzialmente i settori vulnerabili della popolazione con l'implementazione di un reddito familiare di emergenza basico – IFE - erogato soltanto per sei mesi su dieci di pandemia;

c) Terzo: implementare in parte un programma di assistenza di emergenza per il lavoro e la produzione – ATP - il quale coprirebbe una parte fondamentale dei salari di base dei lavoratori dipendenti di aziende chiuse a causa del lockdown, assegnato - come ho detto prima - soltanto sei mesi su dieci di pandemia;

d) Quarto: stabilire che fino al 30 marzo 2021, la rata mensile dei mutui ipotecari sugli immobili destinati ad uso abitazione singola e occupati dal debitore o da chi ne subentra a titolo unico o universale e sempre con il suddetto uso, non può superare l'importo della rata relativa al mese di marzo 2020 —anche i procedimenti giudiziari non sono stati avviati perché i tribunali erano praticamente paralizzati—;

e) Quinto: sospendere su tutto il territorio nazionale, fino al trenta marzo 2021, l'esecuzione delle sentenze giudiziarie aventi per oggetto lo sfratto dagli immobili, quando la controversia sia stata promossa a causa di inadempimento dell'obbligo di pagamento del contratto di locazione e il locatario abbia il possesso dell'immobile oppure i suoi eredi o subentranti a causa di morte o di un sublocatore. Tale provvedimento si applica anche agli sfratti già ordinati e non eseguiti alla data di entrata in vigore del decreto. Fino al 31/03/2021 sono inoltre sospesi i termini di prescrizione dei rispettivi processi di esecuzione; e, infine

f) Sesto: il divieto di licenziamento dei lavoratori dipendenti per tutta la durata della pandemia e comunque fino al 31 dicembre de 2021, divieto, che ora è stato esteso al 2022.

Al di là dei suddetti sforzi, non c'è stata —purtroppo— una vera e consistente preoccupazione da parte del governo —o da parte della dirigenza politica in generale— né di trovare soluzioni per assistere le aziende in crisi nei confronti dei loro processi giudiziari, né in relazione alla situazione di quelle imprese per quanto riguarda la sospensione delle loro attività a seguito dell'interruzione della catena di pagamento e della forte paralisi delle attività non classificate “essenziali” — o con difficoltà economiche e finanziarie.

Purtroppo, la leadership del paese ha preferito concentrare i suoi sforzi sulle questioni politiche e ideologiche legate alle elezioni di metà mandato per il rinnovo parziale del Parlamento (2021) e sul confronto mediatico degli argomenti legati all'allineamento internazionale del paese —più vicino oggi al Venezuela, al Nicaragua e a Cuba che ai suoi partner strategici del Mercosur, dell'Unione Europea o degli Stati Uniti— e al confronto con le agenzie multilaterali di prestito, invece di affrontare la

grave e profonda crisi economica e finanziaria che le piccole e medie imprese stanno attraversando.

Nessuna misura è stata finora adottata per cercare di riconvertire la crisi strutturale delle imprese insolventi o con processi giudiziari di crisi in corso, delle circa trecentomila (300.000) a quattrocentomila (400.000) piccole e medie imprese. Però la crisi ha avuto un impatto su oltre seicentomila (600.000) imprenditori e piccole imprese in tutto il Paese e su quasi due milioni (2.000.000) di famiglie sovraindebitate, le quali non sono state in grado di —e molte di loro non possono ancora— sviluppare attività di generazione del reddito tendente a adempiere né gli obblighi contratti né quegli della propria vita quotidiana.

Per il Potere Esecutivo e il Parlamento della Nazione, questo fenomeno non è stato un argomento prioritario nell'ordine del giorno delle sedute legislative in questi primi dieci mesi della pandemia.

I progetti di legge deliberati in Parlamento si concentrano maggiormente —allora— sulle questioni interne del partito del governo, sulla riforma politica del sistema di amministrazione della giustizia penale e sulle esigenze politiche dei leader con cause giudiziarie di corruzione in corso e che cercano di eludere.

Per mesi, il presidente della Repubblica ha promesso di inviare al Congresso un progetto di bilancio pluriennale che non è mai stato preparato o finalizzato.

Neppure la politica è stata sensibile sul fatto che migliaia di imprese e società che stavano attraversando un processo giudiziario fallimentare o di ristrutturazione del debito hanno visto i loro procedimenti paralizzati a causa dell'estensione interminabile delle ferie giudiziarie decise dalle autorità giudiziarie di ogni giurisdizione del Paese per oltre sette mesi, lasciando il debitore e i suoi creditori in una sorta di limbo.

Nessuna di queste persone ha potuto iniziare trattative per avanzare un accordo con i propri creditori a causa dell'isolamento imposto dalle autorità e dell'indeterminatezza regnante in materia economico-finanziaria, che impedisce di poter presentare ad una comunità di creditori e di parti interessate di dette società un piano ragionevole, accettabile ed attendibile per la ristrutturazione dei propri debiti.

L'orizzonte economico, finanziario e sociale è molto incerto.

Diverse iniziative proposte da diversi legislatori non sono state nemmeno prese in considerazione dalle commissioni parlamentari.

E i progetti di riforma della Legge fallimentare in un'unica versione, consistono nell'emissione di un provvedimento generale di "letargo" delle società in situazione di fallimento fino al 31 giugno 2021. Questa proposta

di legge ha ottenuto una mezza sanzione da parte della Camera dei Deputati, ma non riforma —devo insistere— la legge Fallimentare.

Trattasi soltanto di una sorta di proposta di isolamento sociale, preventivo e obbligatorio temporaneo per le aziende in crisi.

Il Governo ha deciso di non affrontare per il momento una riforma dei testi fondamentali e delle disposizioni della Legge in materia di Insolvenza e Fallimento, in quanto ha considerato il momento poco opportuno dato che non è consigliabile legiferare strutturalmente in mezzo a una tempesta economica e finanziaria, limitandosi —semplicemente— a proporre una sorta di periodo di letargo obbligatorio rispetto ad alcuni soggetti che stanno attraversando situazioni di fallimento, in relazione ad alcuni specifici rapporti giuridici patrimoniali, e che ne risentono della crisi derivante dalla situazione creatasi a causa del COVID.

Certamente, i legislatori non hanno tenuto in conto le altre iniziative accademiche avanzate, l'esperienza di diritto comparato o la proposta che io ho presentato dalla cattedra di diritto fallimentare presso la UBA riguardante la necessità di diagrammare una sorta di Piano Marshall argentino per uscire dalla crisi. L'immaginazione creativa non sembra essere una risorsa legislativa in questi tempi difficili; perlomeno in Argentina.

Vedremo ora alcuni aspetti particolari del progetto proposto dal Governo, in fase di analisi presso il Senato.

i) Primo: il progetto di legge non propone di dichiarare una "situazione" o uno "stato" di emergenza in relazione ad un certo ordine di cose o di eventi legati ad aspetti economici, finanziari o sociali oggettivi, come solitamente si farebbe in tutte le regolamentazioni relative all'episodio del COVID-19, ma dichiara determinati "soggetti" in emergenza in relazione a specifiche situazioni di crisi dove tali soggetti hanno dovuto e devono ancora attraversare un determinato momento e periodo, compreso tra la data in cui il governo ha dichiarato l'emergenza sanitaria in dicembre 2019 e il 30 giugno 2021.

ii) Secondo: il progetto intende stabilire una sorta di letargo parziale e temporaneo soltanto per alcune situazioni giuridiche patrimoniali e per certe vicissitudini procedurali degli individui dichiarati "... *in insolvenza* ..." oppure coloro con processi giudiziari ed extragiudiziari in corso, relativi alla riorganizzazione delle passività dei medesimi.

iii) Terzo: il progetto prevede anche di delegare e conferire al giudice fallimentare il potere di adottare —con una certa discrezionalità— alcune misure nei confronti dei soggetti sottoposti a dichiarazione di emergenza, delle persone senza attività commerciale o imprenditoriale e che non hanno un'attività economica organizzata o non sono titolari di uno stabilimento

commerciale, industriale, agricolo o di servizi - cioè i cosiddetti donne e uomini comuni o semplicemente consumatori.

Naturalmente, questa proposta non è né adeguata né efficiente per risolvere una crisi aziendale così profonda come quella che è sorta in questo periodo. L'immaginazione non è qualcosa che i legislatori argentini possono presentare oggi come una virtù.

E questo è tutto. Purtroppo, i nostri governanti non hanno avuto immaginazione per legiferare meglio sulla situazione critica dell'attuale insolvenza economica e finanziaria.

Certamente, le prospettive in questo campo non sono incoraggianti, e né l'agenda delle sessioni legislative straordinarie dell'inizio del 2022 né quella delle sessioni ordinarie di quest'anno hanno incluso il trattamento della riforma della Legge Fallimentare.

Quale sarà il futuro immediato del sistema di prevenzione e risoluzione dell'insolvenza nella Repubblica Argentina in questo periodo di transizione tra Covid e PostCovid è ancora un mistero.

Ma molto dipenderà anche da ciò che accadrà in altre sfere legislative strettamente legate alla crisi politica e istituzionale del paese.