



AUDIZIONE

**Disegno di Legge n. 2371
Decreto Legge 118/2021 - Crisi di impresa e norme sulla giustizia**

**Commissioni riunite
2^a (Giustizia) e 10^a (Industria, Commercio e Turismo)
Senato della Repubblica**

Roma, 14 settembre 2021

Introduzione

Ringraziamo i Presidenti e tutti i Senatori, componenti di queste due commissioni riunite, per l'invito rivolto alla nostra confederazione a partecipare a questa audizione.

Assoprofessioni è una confederazione che rappresenta oltre 50 mila professionisti tra cui, con riferimento al disegno di legge oggetto dell'audizione di oggi, anche i tributaristi qualificati e certificati iscritti all'Associazione nazionale tributaristi Lapet ed i revisori legali iscritti all'Unione nazionale revisori legali. Due Associazioni che rappresentano figure professionali dotate di specifiche competenze, che operano a fianco dell'imprenditore offrendo collaborazione e mettendo al suo servizio la loro esperienza nell'ambito della consulenza societaria e della pianificazione dell'attività dell'impresa. Oltre ad assistere l'imprenditore svolgono un fondamentale ruolo di vigilanza e controllo all'interno dell'azienda operando verifiche e rilievi in merito all'esistenza e corretta tenuta della contabilità sociale e della corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili nonché segnalazioni di rischi derivanti da carenze nell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società. Pertanto, possono sicuramente fornire il loro contributo in quanto figure di riferimento nell'ambito di applicazione del provvedimento in esame.

Proprio per la natura del provvedimento e per le professioni rappresentate, come Confederazione, da sempre, riteniamo fondamentale la partecipazione delle figure professionali più competenti e preparate per la



risoluzione dei conflitti che si vanno a creare durante la crisi d'impresa, acuiti dalla situazione pandemica che abbiamo dovuto tutti affrontare. L'obiettivo di AssoProfessioni, dunque, sarà quello di presentare, attraverso un atteggiamento costruttivo, proposte e suggerimenti di potenziale interesse per i membri delle Commissioni, come già avvenuto in passato, provvedendo a depositare altresì memorie esplicative delle stesse.

* * *

Sguardo d'insieme

Il disegno di legge in esame A.S. 2371 si occupa della conversione in legge del decreto legge n. 118 del 2021, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia.

Dell'impianto normativo nel suo complesso merita particolare apprezzamento la procedura di composizione negoziata della crisi, nuovo istituto volontario che offre all'imprenditore in difficoltà, ma non ancora in insolvenza, l'affiancamento di un esperto terzo e indipendente per agevolare il superamento della situazione di crisi.

Come auspicato in sede comunitaria la procedura intende permettere ai debitori di ristrutturarsi efficacemente in una fase precoce di manifestazione della crisi, di prevenire l'insolvenza e quindi di evitare la liquidazione delle imprese (ancora, almeno potenzialmente, sane). La nuova disciplina, correttamente, inverte l'approccio ormai obsoleto della legge fallimentare (r.d. 267/1942), la quale, perseguendo con troppa enfasi la tutela del creditore finiva per produrre l'effetto di espellere dal mercato anche imprese che potevano ancora essere salvate.

Tuttavia, proprio l'articolo 3 della norma in esame in materia dei requisiti professionali dell'esperto indipendente, è del tutto incoerente con i principi comunitari che ispirano la nuova normativa e con il rinnovato percorso della legislazione nazionale di adeguamento alle raccomandazioni comunitarie.

In questa prospettiva la critica è all'esclusione irragionevole, sproporzionata e discriminatoria dei Revisori Legali e dei Tributaristi qualificati e certificati di cui alla legge n.4/2013 ed alla norma UNI 11511,

2



dalla platea dei professionisti che possono ricoprire il ruolo di esperto terzo e indipendente.

L'articolato normativo è senza dubbio nel complesso apprezzabile, tuttavia è auspicabile che in sede di conversione possa essere migliorato in alcune sue parti. In questa seconda prospettiva si suggerisce: un intervento sui meccanismi premiali, rivolto ad aumentare il numero delle rate concedibili e ad introdurre una soglia di tolleranza per l'omesso pagamento delle rate; una più chiara disciplina della revoca degli affidamenti bancari e, infine, l'introduzione di una disciplina univoca sulle responsabilità dell'esperto, anche in considerazione della novità e della specialità del suo ruolo e dei suoi compiti

* * *

L'irragionevole esclusione di alcune figure professionali: Revisori Legali e Tributaristi Qualificati e Certificati

Il provvedimento in esame è coerente con gli obiettivi del Pnrr nella parte in cui si propone di intervenire a modificare il Codice della Crisi dell'Insolvenza. Inoltre, come si legge nella relazione all'A.S. 2371, gli interventi sul Codice della crisi d'impresa avverranno tramite l'attuazione della direttiva n.1023/2019, relativa alle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione; altre linee di intervento saranno dedicate all'incentivo all'utilizzo degli accordi di risoluzione extragiudiziale ed a potenziare i meccanismi di allerta.

D'altra parte, come ricordato nella suddetta relazione, proprio un intervento di *soft-law* comunitaria, ed in particolare la Raccomandazione n. 3 per il 2017 del Consiglio Europeo, ha stimolato la revisione complessiva del quadro normativo nazionale in materia di insolvenza.

Ne deriva che la norma domestica in materia di insolvenza deve essere interpretata coerentemente ai principi dell'ordinamento comunitario, che ne hanno ispirato l'adozione.

In materia di esercizio delle attività professionali i principi cardine dell'ordinamento comunitario sono stati riaffermati dalla Corte di Giustizia nella sentenza 30 gennaio 2019, causa C-220/2017 *Planta Tabak Manufaktur*, "*Qualsiasi restrizione all'esercizio dei diritti e delle libertà*

3



riconosciuti dalla Carta deve essere prevista per legge, deve rispettarne il contenuto essenziale e deve, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”.

Dunque la restrizione delle attività professionali può essere giustificata solamente sulla base di finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione e nel rispetto del principio di proporzionalità.

Detti principi, peraltro, sono stati recepiti nella Direttiva n.2018/958, relativa a un test di proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. Il test di proporzionalità è stato attuato nell'ordinamento nazionale tramite il decreto legislativo 142 del 16 ottobre 2020.

Non deve essere dimenticato che il nuovo Governo ha riportato al centro dell'agenda il tema della concorrenza: il presidente del Consiglio Mario Draghi, infatti, ha inserito la concorrenza tra le riforme necessarie per avvicinare il recovery plan ai principi dell'ordinamento comunitario e quindi alle aspettative della Commissione Europea.

L'ordinamento italiano sta dunque rispondendo positivamente ai rilievi della Commissione Europea contenuti nel report Paese 2019, dove veniva accertata la presenza di importanti ostacoli alla concorrenza nel settore dei servizi alle imprese, inclusi i servizi professionali, per effetto della regolamentazione eccessiva che ancora grava su detti settori.

Per questo stupisce che la disciplina della Composizione negoziata della crisi d'impresa, contenuta negli articoli 2 e 3 del provvedimento, contenga disposizioni in contrasto con i principi comunitari che l'hanno ispirata e non coerenti con il percorso comunitario della più recente legislazione nazionale.

Il riferimento è all'esclusione dei Revisori Legali e dei Tributaristi qualificati e certificati di cui alla legge n.4/2013 ed alla norma UNI 11511, dalla platea dei professionisti che possono ricoprire il ruolo di esperto terzo e indipendente ai sensi degli articoli 2 e 3 del provvedimento in esame.

L'articolo 3, infatti, limita l'accesso al ruolo di esperto terzo e indipendente ai soli professionisti iscritti agli ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, degli avvocati e dei consulenti del lavoro.



Come chiarito dalla normativa l'esperto non sostituisce l'imprenditore, come avverrebbe con la nomina di un commissario, ma lo assiste nel dialogo con i creditori e le altre parti interessate. La nomina dell'esperto non produce alcuno spossessamento del patrimonio dell'imprenditore, che prosegue la gestione dell'impresa affiancato dai consulenti ordinari.

Peraltro i Considerando 87 - 89 della Direttiva n.2019/1023 richiedono che gli esperti siano soggetti a meccanismi di vigilanza e di regolamentazione che comprendano anche misure effettive circa l'assunzione di responsabilità, provvedano alla stipulazione di un polizza assicurativa ed acquisiscano un livello adeguato di formazione, qualifiche e competenze.

Invero il testo della Direttiva non richiama in alcun modo l'iscrizione in ordini o albi professionali, d'altra parte in misura coerente con i principi sopra esposti.

Dunque l'esclusione dei Revisori Legali e dei Tributaristi qualificati e certificati di cui alla legge n.4/2013 ed alla norma UNI 11511 è irragionevole, sproporzionata e discriminatoria.

Per quanto riguarda i Revisori, infatti, l'attuale formulazione della norma esclude ingiustificatamente i Revisori Legali da un'attività che è specifica della loro professione, tanto che l'articolo 4, comma 2, del provvedimento prevede che l'esperto può ricorrere ad altre figure professionali, come soggetti dotati di specifica competenza, anche nel settore economico in cui opera l'imprenditore, e di un revisore legale.

I revisori legali, infatti, attraverso la propria competenza e l'esperienza professionale, svolgono un fondamentale ruolo di vigilanza e controllo all'interno dell'impresa operando verifiche e rilievi in merito all'esistenza e corretta tenuta della contabilità sociale e della corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili oltre a segnalazioni di rischi derivanti da carenze nell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società.

I Revisori Legali, inoltre, sono l'unica professione disciplinata in maniera uniforme a livello europeo ed il cui percorso formativo e di aggiornamento professionale deve essere previamente approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda la figura del Tributarista qualificato e certificato, invece, per le sue specifiche competenze professionali opera a fianco dell'impresa e collabora con l'imprenditore fornendo le sua esperienza

5



nell'ambito della consulenza societaria e della pianificazione dell'attività dell'impresa. Inoltre, assiste l'imprenditore nella redazione dei bilanci, nella predisposizione della nota integrativa e nell'aggiornamento e nella conservazione delle scritture contabili.

La certificazione in accordo alla norma UNI 11511 fornisce garanzie a tutte le persone fisiche e giuridiche che si avvalgono di servizi di consulenza fiscale e mira a valorizzare quei professionisti che hanno investito e continuano ad investire nell'aggiornamento professionale continuo, nello sviluppo di competenze, abilità e conoscenze, nel rispetto degli aspetti etici e deontologici.

Pertanto non si ravvisa alcuna causa di interesse generale tra quelle riconosciute dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ed ora recepite nella Direttiva n.2018/958 e nel decreto legislativo n.142/2020 che possa giustificare l'esclusione dei Revisori Legali e dei Tributaristi qualificati e certificati dal ruolo di esperto terzo e indipendente. Dunque si auspica l'accoglimento degli emendamenti proposti.

* * *

Le misure premiali

L'articolo 14 del d.l. n.118/2021 in commento introduce una serie di misure premiali di natura fiscale, che nelle intenzioni del legislatore dovrebbero stimolare l'impresa a raggiungere una delle soluzioni contenute nell'articolo 11, comma 1, lett. a) e c) del medesimo decreto legge. In particolare, in caso di pubblicazione nel registro delle imprese di un contratto con i creditori idoneo ad assicurare la continuità aziendale per un periodo non inferiore a due anni [articolo 11, comma 1, lettera a)], o del piano di risanamento [di cui all'art. 63, comma 3, lett. d) legge fall., richiamato dall'articolo 11, comma 1, lettera c)], l'Agenzia delle entrate concede all'imprenditore che lo richiede, con istanza sottoscritta anche dall'esperto, un piano di rateazione fino ad un massimo di settantadue rate mensili delle somme dovute e non versate a titolo di imposte sul reddito, ritenute alla fonte operate in qualità di sostituto d'imposta, imposta sul valore aggiunto e imposta regionale sulle attività produttive non ancora iscritte a ruolo, e relativi accessori.

6



La decisione di anticipare la possibilità di rateizzare le somme dovute all'erario è positiva e merita di essere apprezzata, tuttavia sembra ancora troppo timida e poco coerente con le disposizioni ordinarie in tema di riscossione, anzi, sembra addirittura più restrittiva delle disposizioni ordinarie e quindi incoerente con l'obiettivo di evitare la crisi dell'impresa. Infatti la rateazione delle somme dovute all'erario prima dell'iscrizione a ruolo è possibile nei casi previsti dall'articolo 3 bis, d.lgs n.462/1997, relativo ai controlli automatici in materia di imposte dirette (art. 36 bis d.p.r. 600/73) e dell'iva (art. 54 bis d.p.r. 633/72) e dei controlli formali delle imposte sui redditi (art. 36 ter d.p.r. 600/73). Prima delle attività di liquidazione e controllo formale, il contribuente non ha la possibilità di rateizzare in un periodo significativo le imposte dovute.

La norma in esame richiama espressamente le disposizioni dell'articolo 19, d.p.r. 602/1973, che disciplina il pagamento dilazionato delle somme iscritte a ruolo; peraltro la norma in esame (art. 14, d.l. n.118/2021) attribuisce alla sottoscrizione dell'esperto l'efficacia di prova della temporanea situazione di obiettiva difficoltà dell'imprenditore. La norma in esame in tema di crisi d'impresa richiama, dunque, in maniera espressa il requisito della *"temporanea situazione di obiettiva difficoltà"*, richiesto dal primo comma del suddetto articolo 19, d.p.r. 602/73, per ammettere il contribuente alla rateazione ordinaria.

Tuttavia il confine tra crisi d'impresa ed insolvenza, che la procedura di composizione vuole evitare di superare, sembra più vicino ad integrare i presupposti del medesimo articolo 19, comma 1 quinquies, che consente una rateizzazione in centoventi rate qualora il contribuente si trovi nell'impossibilità di adempiere ad un piano di rateazione ordinario ma resti comunque solvibile.

Non convince neppure la decadenza automatica dal beneficio della rateazione nel caso di mancato pagamento anche di una sola rata alla scadenza, previsto dall'ultimo comma della norma in esame.

In epoca recente solo la prima versione della definizione agevolata dei ruoli (Rottamazione) prevedeva la decadenza dal beneficio della definizione agevolata in caso di mancato pagamento di una rata alla relative scadenza. Anche se in quel caso una norma così stringente poteva essere giustificata dalla natura straordinaria della disciplina, dalla sua durata temporanea e

7



dalla necessità di un richiamo all'etica, perfino le successive versioni della Rottamazione e del Saldo e stralcio introdotte con la c.d. Pace Fiscale hanno accolto il principio del lieve inadempimento.

Alla luce dell'obiettivo della norma di conservare il patrimonio dell'impresa, è del tutto irragionevole e sproporzionata la previsione della decadenza a causa del mancato pagamento anche di una sola rata.

Non v'è ragione per non consentire l'applicazione della tolleranza di cui all'articolo 19, comma 3, d.p.r. 633/1972, che mantiene attivo il pagamento dilazionato fino alla soglia di quattro rate non pagate, determinandosi la decadenza dal beneficio della rateazione al mancato pagamento della quinta rata anche non consecutiva. Peraltro la soglia di tolleranza per le rateazioni in essere alla data dell'8 marzo 2020 e per quelle presentate fino al 31 dicembre 2021 è stata estesa a nove rate non pagate.

D'altra parte anche il severo apparato di norme che regola il pagamento rateale degli avvisi bonari ai sensi del suddetto art. 3 bis, d.lgs n.462/1997, consente l'applicazione dell'istituto del lieve inadempimento previsto dall'articolo 15 ter, d.p.r. 602/1973, che consente di recuperare l'omesso pagamento di una rata alla relativa scadenza, entro il termine di pagamento della rata successiva.

Senza dimenticare che l'intera disciplina in commento trova origine nell'ordinamento comunitario e deve essere interpretata in applicazione dei principi propri di detto ordinamento, nell'ambito del quale il principio di proporzionalità impedisce alle pubbliche amministrazioni di applicare sanzioni (e la decadenza dalla rateazione può essere vista come tale) sproporzionate rispetto all'obiettivo da raggiungere, cioè la corretta applicazione della norma (di recente Corte di Giustizia UE, sentenza 15 aprile 2001, causa C-935/19)

Per le considerazioni appena svolte si propone di aumentare la durata del piano di rateazione fino a 120 rate mensili e di introdurre la soglia di tolleranza di almeno 4 rate prevista dall'articolo 19, comma 3, d.p.r. 633/1972.

* * *



I rapporti con le banche e gli intermediari finanziari

L'articolo 4, comma 6, prevede che *l'accesso alla composizione negoziata della crisi non costituisce di per sé causa di revoca degli affidamenti bancari concessi all'imprenditore.*

La norma è senza dubbio positiva ma troppo ambigua.

Basti pensare che quando il legislatore ha inteso impedire la revoca degli affidamenti bancari, ed il riferimento è all'articolo 56, comma 2, lett. a) d.l. n.18/2020 Cura Italia, è intervenuto con l'utilizzo di una terminologia ben diversa. Quest'ultima norma, infatti, che in una situazione straordinaria intendeva proteggere la liquidità dell'impresa, precisava che le aperture di credito a revoca ed i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti "non possono essere revocati in tutto in parte fino al [...]".

Una terminologia più precisa sarebbe utile anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Cassazione, per la quale "nel corso dell'esecuzione di un rapporto di apertura di credito bancario a tempo indeterminato, risulta legittimo l'esercizio del diritto di recesso ad nutum dell'istituto di credito purché anticipato dalla comunicazione al cliente di un congruo preavviso, posto che tale facoltà è espressamente prevista dall'art. 1845, terzo comma, c.c. e perché tale condotta negoziale della banca non entra neanche in conflitto con il principio generale di buona fede esecutiva di cui all'art. 1375 c.c., allorquando si sia in presenza di comportamenti inaffidabili del debitore che, come nel caso di specie, ha ripetutamente ed in modo ingiustificato superato il limite di affidamento concesso dalla banca" (Cass. Civ. sent. 22.12.2020, n. 29317).

Dunque poiché il comma 4, dell'articolo 4 riferendosi alla "buona fede ed alla correttezza" riproduce nella sostanza il contenuto della clausola di buona fede di cui all'art. 1375 c.c., che la giurisprudenza sopra rassegnata non ha ritenuto violato dalla revoca dell'affidamento, ecco che una disciplina più precisa della revoca degli affidamenti bancari appare senz'altro utile.

* * *



Responsabilità dell'esperto

La norma non si preoccupa di disciplinare la responsabilità dell'esperto. Poiché la procedura non prevede lo spossessamento dell'imprenditore, l'amministratore della società di capitali che chiede di accedere alla procedura resterà esposto all'azione dei creditori sociali di cui all'articolo 2394 c.c., oltre all'eventuale disciplina fallimentare qualora si aprisse il fallimento.

L'esperto, invece, svolge un ruolo di "*moral suasion*" o di "facilitatore" nel prevenire la crisi dell'impresa che, tuttavia, non sono prive di conseguenze concrete: basti pensare all'articolo 5, comma 5, sulla valutazione di probabile successo della procedura; all'iscrizione al registro imprese degli atti di dissenso alle operazioni straordinarie compiute dall'imprenditore di cui all'art. 9, comma 4; all'eventuale, irragionevole, diniego alla richiesta di prosecuzione dell'incarico di cui all'art. 5, comma 7; alla eventuale violazione del dovere di correttezza e buona fede e di riservatezza di cui all'art. 4, commi 2 e 4.

Tutti questi casi, peraltro eterogenei tra loro, meriterebbero una più chiara disciplina della responsabilità dell'esperto che, nella versione attuale della norma, sembra lasciata all'applicazione delle disposizioni generali dell'ordinamento civilistico.

Ad esempio, mentre la responsabilità conseguente ad un erroneo dissenso alle operazioni straordinarie compiute dall'imprenditore potrebbe essere ricondotto all'articolo 2236 c.c., quindi la responsabilità sarebbe limitata ai casi di dolo o colpa grave, la responsabilità per le conseguenze negative dovute alla violazione del dovere di riservatezza, dovrebbe essere riconosciuta per la pura e semplice violazione dell'obbligo.

Si resta a disposizione per ulteriori chiarimenti ed approfondimenti.

Il Segretario Generale
Dott. Roberto Falcone