



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

**Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti**

RICERCA

DOCUMENTO

L'ACCORDO TRANSATTIVO CON L'ERARIO NELLA COMPOSIZIONE NEGOZIATA

AREA DI DELEGA CNDCEC

Gestione della crisi d'impresa e
procedure concorsuali

CONSIGLIERI DELEGATI

Cristina Marrone
Pierpaolo Sanna

COMMISSIONE DI STUDIO

Aspetti tributari nella crisi

PRESIDENTE

Stefano Midolo

NOVEMBRE 2025



Composizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Presidente

Elbano de Nuccio

Vice Presidente

Antonio Repaci

Consigliere Segretario

Giovanna Greco

Consigliere Tesoriere

Salvatore Regalbuto

Consiglieri

Gianluca Ancarani

Marina Andreatta

Cristina Bertinelli

Aldo Campo

Rosa D'Angiolella

Michele de Tavonatti

Fabrizio Escheri

Gian Luca Galletti

Cristina Marrone

Maurizio Masini

Pasquale Mazza

David Moro

Eliana Quintili

Pierpaolo Sanna

Liliana Smargiassi

Gabriella Viggiano

Giuseppe Venneri

Collegio dei revisori

Presidente

Rosanna Marotta

Componenti

Maura Rosano

Sergio Ceccotti



Composizione della Fondazione Nazionale di Ricerca dei Commercialisti

Consiglio di gestione

Presidente

Antonio Tuccillo

Vice Presidente

Giuseppe Tedesco

Consigliere Segretario

Andrea Manna

Consigliere Tesoriere

Massimo Da Re

Consiglieri

Francesca Biondelli

Antonia Coppola

Cosimo Damiano Latorre

Claudia Luigia Murgia

Antonio Soldani

Collegio dei revisori

Presidente

Rosario Giorgio Costa

Componenti

Ettore Lacopo

Antonio Mele



Area di delega CNDCEC “Gestione della crisi d’impresa e procedure concorsuali”

A cura della Commissione di studio “Aspetti tributari nella crisi”

Consiglieri CNDCEC delegati

Cristina Marrone
Pierpaolo Sanna

Presidente

Stefano Midolo

Componenti

Giuseppe Acciaro
Barbara Brunetti
Giuseppe Cannata'
Fabrizio Cavallo
Norma D'ambrosio
Francesco Farneti
Nella Ferraro
Giovanni Fracasso
Caterina Gallella
Patrizia Gentile
Massimo Grazini
Stefano Guerrini
Sebastiano Lenarda

Paolo Mazzetti
Luigi Mario Meazza
Vito Misino
Salvatore Monaco
Ciriaco Morano
Lara Pantanella
Silvia Parma
Carmine Santangelo
Giuseppe Savioli
Raffaele Scognamiglio
Luigi Tarricone
Maurizio Tonini
Nicola Xella



Sommario

1. Premessa	1
2. L'accordo transattivo nella composizione negoziata - Riferimenti normativi	4
3. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione	5
3.1. Tributi erariali	5
3.2. Tributi regionali e locali	6
3.3. Contributi previdenziali e assistenziali	7
4. La proposta	7
5. La sottoscrizione dell'accordo	9
6. Le verifiche del tribunale	10
7. I casi di risoluzione	11
8. L'atteggiamento dell'erario	11



1. Premessa

L'indebitamento fiscale in Italia

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle entrate, nel 2023 l'indebitamento fiscale e contributivo delle imprese italiane ha superato i 55 miliardi di euro; di tale importo, la maggiore parte riguarda le piccole e medi imprese (PMI).

L'elevata pressione fiscale e la ridotta patrimonializzazione e liquidità nelle piccole e medie imprese contribuiscono significativamente alle difficoltà di riscossione dei debiti.

Nel rendiconto generale dello Stato, relativo all'esercizio 2023, il magazzino della riscossione, che accumula 1.272,9 miliardi di debiti fiscali accertati ma mai pagati tra il 2000 e 2024, è stato svalutato del 96,14%. In pratica su 100 euro affidati all'agente della riscossione si presume di poterne riscuotere 3,86¹.

Il mancato versamento delle imposte può trarre origini da diversi fattori, tra cui:

1. scarsa liquidità: le imprese possono trovarsi in difficoltà a causa di scarse risorse finanziarie, che impediscono il regolare adempimento delle obbligazioni fiscali. L'indebitamento fiscale può rappresentare una sintomatologia della crisi che si è determinata per una insufficienza di flussi di cassa, per la riduzione degli affidamenti bancari o per l'impossibilità di apportare mezzi propri;
2. errori nella pianificazione fiscale: una gestione fiscale poco accurata, come una cattiva previsione delle imposte o l'applicazione errata delle normative fiscali, può contribuire all'indebitamento;
3. modifiche normative e burocrazia: modifiche frequenti delle leggi fiscali e/o una burocrazia complessa possono generare difficoltà nell'adempimento, con il conseguente accumulo di debiti.

L'emersione precoce della crisi

In questo contesto, assume assoluta rilevanza il tema della emersione **precoce** della crisi, disciplinata nel Codice della Crisi d'impresa e della insolvenza (CCII)² operando su due fronti:

¹ Cfr. Audizione del Ragioniere generale dello Stato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e contestuale esame del disegno di legge A.S. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali), tenuta il 3 aprile 2025 presso la 6ª Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, pag. 5 e ss.

² Come prevede l'art. 3, comma 1, CCII, l'imprenditore individuale deve adottare misure idonee a rilevare tempestivamente lo stato di crisi e assumere senza indugio le iniziative necessarie a farvi fronte. In forza del comma 2 della stessa disposizione, L'imprenditore collettivo deve istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato ai sensi dell'articolo 2086 del Codice civile, ai fini della tempestiva rilevazione dello stato di crisi e dell'assunzione di idonee iniziative. Ai sensi del comma 3, poi, al fine di prevedere tempestivamente l'emersione della crisi d'impresa, le misure di cui al comma 1 e gli assetti di cui al comma 2 devono consentire di:



- nel primo, che può essere definito “interno”, imponendo alle imprese di dotarsi di adeguati assetti amministrativi e contabili³ (art. 3 CCII);
- nel secondo, che possiamo definire rimedio “esterno”, attribuendo funzioni e responsabilità anche a soggetti non direttamente coinvolti nella *governance* dell'impresa (titolo II - capo III CCII).

Sotto questo profilo, il monitoraggio dell'Agenzia delle entrate e degli Enti previdenziali di cui all'art. 25-*novies* CCII, in merito alla segnalazione dei debiti scaduti, assolve alla funzione di emersione anticipata della crisi effettuata dall'esterno che si coniuga, nelle società di capitali e nei casi in cui siano stati nominati, con la segnalazione interna che deve essere messa in atto da sindaci e revisori nei confronti degli amministratori.

Per quanto attiene la prima disposizione va rilevato che dovendo uniformare la disciplina della crisi d'impresa nell'ambito dell'Unione Europea, il CCII rischia di non tenere adeguatamente conto di alcune specificità del tessuto imprenditoriale italiano, caratterizzato da una presenza marcata di microimprese che in altre nazioni si riscontra in misura meno accentuata.

In Italia, l'organizzazione delle attività economiche spesso mantiene la forma dell'impresa individuale, oppure assume forme societarie personali o con capitale estremamente ridotto. Strutture operative minime, ove l'imprenditore si trova a ricoprire ruoli pressoché totalizzanti (amministrativi, gestionali, operativi).

Tale condizione determina inevitabilmente una minore propensione dell'impresa a dotarsi di adeguati assetti amministrativi e di controllo, anche in considerazione dei costi che tale dotazione impone.

I soggetti su cui ricade il dovere di effettuare le segnalazioni per la anticipata emersione della crisi sono i seguenti:

- l'organo di controllo di legalità (collegio sindacale o sindaco unico) o il soggetto incaricato della revisione legale (art. 25-*octies* CCII)⁴;
- gli *stakeholder* istituzionali (art. 25-*novies* CCII): INPS, INAIL, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione.

a) rilevare eventuali squilibri di carattere patrimoniale o economico-finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore;

b) verificare la sostenibilità dei debiti e le prospettive di continuità aziendale almeno per i dodici mesi successivi e rilevare i segnali di cui al comma 4;

c) ricavare le informazioni necessarie a utilizzare la lista di controllo particolareggiata e a effettuare il test pratico per la verifica della ragionevole perseguibilità del risanamento di cui all'art. 13, al comma 2.

Infine, come prevede il comma 4 dell'art. 3 CCII, costituiscono segnali che, anche prima dell'emersione della crisi o dell'insolvenza, agevolano la previsione di cui al comma 3:

a) l'esistenza di debiti per retribuzioni scaduti da almeno trenta giorni pari a oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni;

b) l'esistenza di debiti verso fornitori scaduti da almeno novanta giorni di ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti;

c) l'esistenza di esposizioni nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari che siano scadute da più di sessanta giorni o che abbiano superato da almeno sessanta giorni il limite degli affidamenti ottenuti in qualunque forma purché rappresentino complessivamente almeno il cinque per cento del totale delle esposizioni;

d) l'esistenza di una o più delle esposizioni debitorie previste dall'art. 25-*novies*, comma 1.

⁴ Ovviamente, solo nei casi in cui detti soggetti risultino nominati e la segnalazione è effettuata dall'uno e/o dall'altro nell'esercizio delle rispettive funzioni, come stabilisce l'art. 26-*octies*, comma 1, CCII.



Sussiste inoltre l'obbligo per le banche e gli altri intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del testo unico bancario, nel momento in cui comunicano al cliente variazioni in senso peggiorativo, sospensioni o revoche degli affidamenti, di darne notizia anche agli organi di controllo societari, se esistenti (art. 25-*decies* CCII).

Con riferimento ai soggetti solo eventualmente coinvolti, si rileva che gran parte delle attività commerciali non sono soggette ad alcun controllo da parte di sindaci e/o revisori, essendo la nomina di tali soggetti non prevista e/o non obbligatoria per le imprese individuali, le società di persone e le s.r.l. che non superino i limiti di cui all'art. 2477, comma 2, c.c.⁵, motivo per cui in tutti questi casi l'art. 25-*octies* non può trovare alcuna concreta applicazione.

Per questo motivo nel procedimento di individuazione tempestiva delle condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che rendono probabile la crisi o l'insolvenza assume ruolo sostanziale il coinvolgimento di INPS, INAIL, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione.

In questo contesto le segnalazioni delle predette condizioni di squilibrio, disciplinate dal CCII, assumono un rilievo decisivo. Infatti, laddove l'impresa non sia in grado di istituire un sistema interno di monitoraggio dei propri flussi finanziari, l'intervento esterno e tempestivo tramite le segnalazioni consente – per quanto possibile – di evitare che il debito (specie quello di natura fiscale) possa accumularsi, prima dell'emersione della crisi.

Non è infatti infrequente imbattersi in procedure dove il solo debito fiscale e/o contributivo superi il volume d'affari dell'impresa insolvente. In tali situazioni è evidente il danno cagionato, poiché la prosecuzione dell'attività d'impresa non può che determinare un aggravamento del dissesto, diminuendo le garanzie patrimoniali a tutela dei creditori.

In merito al coinvolgimento di INPS, INAIL, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione appare tuttavia evidente che le soglie di indebitamento previste dal vigente art. 25-*novies* non possono considerarsi sufficienti a indicare una situazione di squilibrio economico-finanziario⁶.

⁵ Come si esprime l'art. 2477, comma 2, c.c., la nomina dell'organo di controllo o del revisore è obbligatoria se la società:

a) è tenuta alla redazione del bilancio consolidato;

b) controlla una società obbligata alla revisione legale dei conti;

c) ha superato per due esercizi consecutivi almeno uno dei seguenti limiti: 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 4 milioni di euro; 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 4 milioni di euro; 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 20 unità.

⁶ L'art. 25-*novies*, comma 1, CCII dispone quanto segue: "1. L'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle entrate-Riscossione segnalano all'imprenditore e, ove esistente, all'organo di controllo, nella persona del presidente del collegio sindacale in caso di organo collegiale, a mezzo di posta elettronica certificata o, in mancanza, mediante raccomandata con avviso di ricevimento inviata all'indirizzo risultante dall'anagrafe tributaria:

a) per l'Istituto nazionale della previdenza sociale, il ritardo di oltre novanta giorni nel versamento di contributi previdenziali di ammontare superiore:

1) per le imprese con lavoratori subordinati e parasubordinati, al 30 per cento di quelli dovuti nell'anno precedente e all'importo di euro 15.000;

2) per le imprese senza lavoratori subordinati e parasubordinati, all'importo di euro 5.000;

b) per l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'esistenza di un debito per premi assicurativi scaduto da oltre novanta giorni e non versato superiore all'importo di euro 5.000;



Sul punto la relazione illustrativa al d.lgs. n. 136/2024, di correzione del testo del Codice della crisi⁷, giustifica la scelta di mantenere soglie modeste in quanto *“non sono segnali di allarme per una situazione già compromessa, ma vogliono fornire indicazioni in chiave prospettica e preventiva. Il che spiega anche le soglie particolarmente basse dell’art. 25-novies e il fatto che nel comma 3 di quella disposizione l’invito alla presentazione dell’istanza di accesso alla composizione negoziata dev’essere formulato soltanto se ne ricorrono i presupposti”*.

Tuttavia, valori-soglia troppo esigui potrebbero determinare una “saturazione informativa” in cui il diffondersi di segnalazioni potrebbe coinvolgere anche imprese in una fase fisiologica di lieve difficoltà di tesoreria o con mere fluttuazioni dei saldi di bilancio.

Una possibile soluzione consiste nella rimodulazione delle soglie, introducendo una correlazione più stringente tra esse e la dimensione (o il settore) dell’impresa. Un parametro unico e fisso può risultare inadeguato per realtà aziendali molto diverse tra loro. Un approccio flessibile, che tenga conto, per esempio, del rapporto tra debiti tributari e/o contributivi e indebitamento totale, del margine operativo, del patrimonio netto e del fabbisogno finanziario prospettico, consentirebbe di individuare con maggiore precisione i casi di effettivo rischio di insolvenza.

2. L'accordo transattivo nella composizione negoziata - Riferimenti normativi

L’art 23, comma 2-bis, CCII, introdotto con il d.lgs. n. 136/2024 recita: *“Nel corso delle trattative l'imprenditore può formulare una proposta di accordo transattivo alle agenzie fiscali, all'Agenzia delle entrate-Riscossione che prevede il pagamento, parziale o dilazionato, del debito e dei relativi accessori. La proposta non può essere formulata in relazione ai tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea. Alla proposta sono allegate la relazione di un professionista indipendente che ne attesta la convenienza rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale per il creditore pubblico cui la proposta è rivolta e una relazione sulla completezza e veridicità dei dati aziendali redatta dal soggetto incaricato della revisione legale, se esistente, o da un revisore legale iscritto nell'apposito registro a tal fine designato. L'accordo è sottoscritto dalle parti e comunicato all'esperto e produce effetti con il suo deposito presso il tribunale competente ai sensi dell'articolo 27. Per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, l'accordo è sottoscritto dal Direttore dell'ufficio su parere conforme della competente Direzione regionale. Per i tributi amministrati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli l'accordo è*

c) per l'Agenzia delle entrate, l'esistenza di un debito scaduto e non versato relativo all'imposta sul valore aggiunto, risultante dalla comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche di cui all'articolo 21-bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, di importo superiore a euro 5.000 e, comunque, non inferiore al 10 per cento dell'ammontare del volume d'affari risultante dalla dichiarazione relativa all'anno d'imposta precedente; la segnalazione è in ogni caso inviata se il debito è superiore all'importo di euro 20.000;

d) per l'Agenzia delle entrate-Riscossione, l'esistenza di crediti affidati per la riscossione, autodichiarati o definitivamente accertati e scaduti da oltre novanta giorni, superiori, per le imprese individuali, all'importo di euro 100.000, per le società di persone, all'importo di euro 200.000 e, per le altre società, all'importo di euro 500.000”.

⁷ Come è noto, il d.lgs. 13 settembre 2024, n. 136 ha previsto *“Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14”*.



sottoscritto dal Direttore delle Direzioni territoriali, dal Direttore della Direzione territoriale interprovinciale e, per gli atti impositivi emessi dagli uffici delle Direzioni centrali, dal Direttore delle medesime Direzioni centrali. Il giudice, verificata la regolarità della documentazione allegata e dell'accordo, ne autorizza l'esecuzione con decreto o, in alternativa, dichiara che l'accordo è privo di effetti. L'accordo si risolve di diritto in caso di apertura della liquidazione giudiziale o della liquidazione controllata o di accertamento dello stato di insolvenza oppure se l'imprenditore non esegue integralmente, entro sessanta giorni dalle scadenze previste, i pagamenti dovuti".

Il richiamato comma 2-bis è stato introdotto in applicazione del principio contenuto nell'art. 9 della legge delega per la riforma fiscale (l. 9 agosto 2023, n. 111) che ha previsto l'inserimento nella disciplina della composizione negoziata della "possibilità di raggiungere un accordo sul pagamento parziale o dilazionato dei tributi, anche locali".

La disciplina è applicabile ai processi di composizione negoziata avviati con istanze presentate dal 28 settembre 2024.

3. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione

Con l'introduzione del citato comma 2-bis nell'art. 23 del CCII, dunque, si è finalmente prevista la possibilità da parte dell'imprenditore di formulare una proposta di accordo transattivo alle Agenzie fiscali (Entrate, Riscossione e Dogane), che preveda il pagamento **parziale o dilazionato** delle imposte e dei relativi accessori.

È bene premettere che la norma è applicabile esclusivamente nell'ambito della composizione negoziata (d'ora in avanti, anche "CNC") e pertanto opera esclusivamente con riguardo alle imprese che abbiano fatto istanza per avvalersi di tale procedimento⁸.

3.1. Tributi erariali

Circa l'ambito oggettivo di riferimento, il citato comma 2-bis risulta applicabile **a tutti i tributi facenti capo alle Agenzie fiscali e all'Agenzia delle entrate-Riscossione, con esclusione dei tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea**.

⁸ L'art. 12, comma 1, CCII dispone che l'imprenditore commerciale e agricolo può chiedere la nomina di un esperto al segretario generale della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel cui ambito territoriale si trova la sede legale dell'impresa, quando si trova nelle condizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) (crisi) o b) (insolvenza), oppure quando si trova anche soltanto in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne rendono probabile la crisi o l'insolvenza e risulta ragionevolmente perseguibile il risanamento dell'impresa.

Ai sensi dell'art. 25-quater CCII tale possibilità è estesa alla c.d. "imprese minori" (ossia le imprese commerciali e agricole che presentano congiuntamente i seguenti requisiti: 1) un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore ad euro trecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito della istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 2) ricavi, in qualunque modo essi risultino, per un ammontare complessivo annuo non superiore ad euro duecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 3) un ammontare di debiti anche non scaduti non superiore ad euro cinquecentomila) che si trovano in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne rendono probabile la crisi o l'insolvenza.



Stante quanto sopra, ne deriva che l'accordo transattivo, anche per analogia con le altre ipotesi in cui la disciplina della transazione fiscale è applicabile negli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza, risulta applicabile di fatto a tutti i tributi erariali, **IVA compresa**, come espressamente indicato nella Relazione illustrativa del Correttivo-ter: 1) "l'esclusione inserita nella norma riguarda solo i tributi costituenti risorse dell'Unione europea e dunque non riguarda l'IVA"; 2) pertanto il dettato normativo "consente il raggiungimento di un accordo anche per la decurtazione o il pagamento dilazionato di tale imposta".

3.2. Tributi regionali e locali

Diversamente da quanto precisato con riferimento ai tributi erariali, non possono essere oggetto dell'accordo i crediti relativi ai **tributi di cui sono titolari gli Enti pubblici territoriali** (Comuni, Province e Regioni)⁹. Tale limitazione ha complicato, o addirittura impedito, diversi tentativi di risanamento e risulta invero poco giustificabile se si considera che i crediti per i tributi degli enti pubblici territoriali sono assistiti da una causa di prelazione di grado inferiore rispetto ai crediti per i tributi erariali.

Pertanto, l'introduzione della possibilità di falciare i tributi regionali e locali nella composizione negoziata è stata espressamente inserita tra i principi direttivi previsti dall'art. 9, comma 1, lett. a), della legge n. 111/2023; peraltro la delega riguardava solo la transazione dei tributi locali nella CNC e non anche negli strumenti di regolazione della crisi disciplinati dal CCII, motivo per cui esisteva la necessità di integrare la legge delega per evitare, in relazione alle medesime imposte, trattamenti differenziati privi di giustificazione.

A tal fine, l'art. 1, comma 1, lett. b), della legge 8 agosto 2025, n. 120 ha sostituito il principio di delega di cui al n. 5 del citato art. 9, comma 1, lett. a), della legge n. 111/2023 prevedendo *"la possibilità di estendere anche ai tributi regionali e locali la disciplina del trattamento dei debiti tributari di cui agli articoli 23, 63, 64-bis, 88, 245 e 284-bis del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui al citato decreto legislativo n. 14 del 2019, concernente il pagamento parziale o dilazionato dei tributi, e introdurre analoga disciplina per l'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi"*.

Vengono pertanto inclusi nel perimetro della transazione fiscale, come anche sottolineato dalla relazione illustrativa di accompagnamento, i tributi delle regioni (oltre che quelli degli enti locali) non solo, come già previsto, nell'ambito della composizione negoziata (art. 23 CCII), ma anche in quello degli accordi di ristrutturazione dei debiti (art. 63 CCII), del piano di ristrutturazione soggetto a omologazione (PRO) (art. 64-bis CCII), del concordato preventivo (art. 88 CCII), del concordato nella liquidazione giudiziale (art. 245 CCII), nonché degli accordi di ristrutturazione, piani di ristrutturazione

⁹ La Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti (con la deliberazione Lombardia 256/2024/PAR del 24 dicembre 2024) ha confermato che, in sede di composizione negoziata della crisi d'impresa, gli enti pubblici territoriali non possono aderire a un accordo transattivo dei crediti tributari auto-amministrati, in quanto, allo stato, escluso dalla normativa vigente; ciò anche in considerazione del fatto che, in assenza di una specifica previsione derogatoria, vige il principio della indisponibilità del credito tributario.



soggetti a omologazione e concordati preventivi di imprese appartenenti al medesimo gruppo (art. 284-*bis* CCII).

3.3. Contributi previdenziali e assistenziali

Diversamente, è esclusa la possibilità di stralciare il debito derivante dai contributi previdenziali e assistenziali obbligatori, con ingiustificata disomogeneità di trattamento rispetto alla transazione fiscale e contributiva disciplinata negli strumenti di regolazione della crisi (accordi di ristrutturazione, concordato preventivo, PRO) ove la possibilità di falcidia contributiva è espressamente prevista¹⁰.

Detta esclusione può inevitabilmente costituire un elemento che può scoraggiare l'accesso alla composizione negoziata.

Si potrebbe essere tentati di pensare che, considerata la nota assenza di disponibilità degli Enti previdenziali e/o assistenziali ad acconsentire a proposte di definizione parziale dei contributi (financo nel concordato preventivo), ben poche sarebbero state le possibilità concrete di addivenire su base volontaria (in assenza di *cram down*) a un accordo transattivo sul debito contributivo: tuttavia, si ritiene che l'esclusione *ex lege* di tali debiti dal novero di quelli falcidiabili non potrà che avere l'effetto di "rafforzare" l'atteggiamento fin qui assunto dall'INPS e dall'INAIL, a discapito della possibilità di addivenire a una soluzione della crisi attraverso la composizione negoziata, che rappresenta senz'altro uno strumento meno "invasivo" e oneroso (sia per il debitore che per i creditori) rispetto agli altri strumenti di composizione della crisi.

4. La proposta

La proposta di accordo transattivo *ex art. 23, comma-2-bis, CCII* è parte del procedimento di composizione negoziata e può essere formulata dall'imprenditore nell'ambito delle trattative con i creditori. Pertanto, nel momento di formulazione della proposta l'imprenditore avrà già avuto accesso alla procedura di composizione negoziata.

Affinché le Agenzie fiscali possano pronunciarsi sulla proposta di accordo formulata loro dal debitore con specifica istanza in base a informazioni affidabili e provenienti da soggetti terzi, la proposta deve essere formulata allegando due relazioni:

1. la prima redatta dal soggetto incaricato della revisione legale, se esistente, o da un revisore legale all'uopo incaricato, circa la completezza e veridicità dei dati aziendali;

¹⁰ In caso di accordi di ristrutturazione e concordato preventivo con previsione anche della possibilità di *cram down*, ossia la possibilità che il Tribunale omologhi gli accordi o il piano concordatario anche in assenza di consenso del soggetto titolare di crediti contributivi e/o assistenziali, ricorrendone le condizioni.



2. una seconda relazione redatta da un professionista indipendente che attesti la convenienza della proposta formulata, per il creditore pubblico cui la medesima è rivolta, rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale.

Nel caso in cui l'impresa non sia dotata di revisore legale, parrebbe consentito affidare a unico professionista, munito dei requisiti di professionalità e indipendenza previsti per il "professionista indipendente" definito nell'art. 2, lett. o), CCII per il quale, come è noto, oltre all'iscrizione nell'elenco dei gestori della crisi ex art. 356 CCII, è richiesta l'iscrizione nel registro dei revisori legali, e ciò anche per una evidente ragione di contenimento dei costi¹¹.

In ogni caso, v'è da dire che le due relazioni hanno lo scopo di fornire alle Agenzie fiscali elementi oggettivi di giudizio su cui basare la propria espressione di volontà.

Il contenuto delle medesime non può che coincidere con quello definito da prassi ormai consolidate delle analoghe relazioni previste negli strumenti di regolazione della crisi disciplinati dal CCII; su questi aspetti e sui modelli delle relazioni, un utile supporto è rappresentato dai "Principi di attestazione dei piani di risanamento" approvati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili¹², con riferimento al concreto contesto gestionale e dimensionale dell'impresa.

Per quanto riguarda la relazione sulla completezza e veridicità dei dati aziendali, a titolo d'esempio, il Revisore può fare riferimento a quanto indicato nel paragrafo 4 dei citati Principi ("Verifica sulla veridicità dei dati aziendali"), con particolare riguardo al concetto di "veridicità"¹³ e al perimetro della verifica sulla veridicità¹⁴ ivi espresso.

Per quanto riguarda la relazione sulla convenienza rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale, il professionista indipendente in quest'occasione nominato non ha motivo di discostarsi da quanto indicato nel paragrafo 7 dei ridetti Principi ("La valutazione della convenienza della proposta e miglior soddisfacimento dei creditori").

Dal punto di vista operativo pertanto il professionista, dopo la rituale introduzione circa la descrizione dell'incarico e i riferimenti normativi, dovrebbe strutturare la relazione illustrando adeguatamente l'analisi comparativa tra proposta e scenario alternativo con particolare riguardo sia agli aspetti

¹¹ Sul punto, anche E. MATTEI, *Gli accordi con il fisco nella composizione negoziata*, in *Ristrutturazioni aziendali*, 20 agosto 2025, 8.

¹² La versione aggiornata al Codice della crisi dei *Principi di attestazione dei piani di risanamento* è stata pubblicata a maggio 2024.

¹³ CNDCEC, *Principi di attestazione dei piani di risanamento*, maggio 2024, par. 4.2.1., nel quale si chiarisce che l'espressione "veridicità" utilizzata nel CCII non può essere intesa nel senso di "verità oggettiva", quanto piuttosto nel senso che il processo di produzione dell'informazione economico-finanziaria si basi su un sistema amministrativo-contabile adeguato (cioè idoneo a contenere il rischio di errori rilevanti) e che i redattori dell'informazione operino le stime in modo corretto, pervenendo a un'informazione attendibile e imparziale.

¹⁴ CNDCEC, *Principi di attestazione dei piani di risanamento*, cit., par. 4.3.1, secondo il quale l'Attestatore valuta la veridicità dei dati raccolti nel Piano, della documentazione allegata al Piano e degli elementi necessari alla sua predisposizione, circoscrivendo il proprio perimetro di controllo ai dati di partenza del Piano (d'ora in avanti "Base dati contabile" o "Spalla di Piano"), su cui si fondano le previsioni del Piano. Il par. 4.3.2. ha il pregio di precisare che l'Attestatore deve verificare che le situazioni patrimoniali, economiche e finanziarie che rappresentano la Base dati contabile siano attendibili e in grado di fornire un quadro fedele della situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'azienda, così da desumere la più recente rappresentazione degli elementi del patrimonio aziendale.



economici (confronto tra pagamento proposto e pagamento possibile nello scenario alternativo) che a quelli temporali (valutando i tempi di soddisfacimento del creditore pubblico in ciascuna alternativa), sottolineando inoltre le conseguenze sui soggetti coinvolti, mediante puntuale analisi di valutazione dell'impatto su dipendenti, creditori, azionisti e altri *stakeholder*.

A tale fine la relazione dovrà esporre:

1. l'attivo ritraibile dalla cessione dell'azienda in funzionamento da parte del Curatore, previo eventuale esercizio provvisorio;
2. l'attivo ritraibile dalla cessione "atomistica" dei beni dell'azienda;
3. il valore di presumibile realizzo dei crediti;
4. l'attivo derivante dall'esercizio, da parte della curatela, di azioni derivanti dalla liquidazione giudiziale (responsabilità, revocatorie, ecc.);
5. la stima dei costi in prededuzione maturandi nella liquidazione giudiziale;
6. l'ipotesi di stato passivo della liquidazione giudiziale, ordinando i creditori per gradi di privilegio;
7. in base all'attivo stimato e allo stato passivo, l'ipotesi di riparto a favore dei creditori, con evidenza del grado di soddisfazione dei creditori pubblici cui la proposta di transazione è rivolta.

5. La sottoscrizione dell'accordo

In esito alle trattative, l'accordo deve essere sottoscritto tra le parti e comunicato all'esperto.

L'accordo produce i suoi effetti a seguito di deposito presso il Tribunale competente ex art. 27 CCII. Operativamente la formulazione dell'accordo avverrà a opera dell'imprenditore, la cui proposta dovrà essere sottoposta ai creditori pubblici coinvolti, al fine della sua sottoscrizione.

Circa la conclusione dell'accordo, non essendo nulla precisato al riguardo nella norma, si ritiene possa avvenire sia con modalità telematiche, che per scambio di corrispondenza che per sottoscrizione di accordo cartaceo.

Occorre evidenziare, poi, come per espressa previsione normativa, l'accordo transattivo è sottoscritto dalle parti e comunicato all'esperto. Differentemente da quanto disposto in ordine alla soluzione individuata nell'art. 23, comma 1, lett. c) CCII, nell'ambito della quale l'esperto sottoscrive l'accordo, unitamente all'imprenditore e ai creditori aderenti e alle altre parti interessate all'operazione di risanamento che vi hanno aderito, l'accordo transattivo di cui all'art. 23, comma 2-bis, CCII è sottoscritto dalle parti e (solo) comunicato all'esperto al quale non è richiesto di esprimersi in merito.

Tuttavia, deve ritenersi che, qualora l'esperto, informato della proposta transattiva o della conclusione dell'accordo, nell'ambito del ruolo che ricopre, ravvisi elementi di pregiudizio, lo stesso debba segnalarlo all'imprenditore o all'organo di controllo ex art. 21 CCII, rilevandolo anche nella relazione



finale ex art. 17, comma 8, CCII¹⁵. Stante le attribuzioni che gli vengono riconosciute dalla normativa, l'esperto non si esprime circa il merito della convenienza della proposta per le agenzie fiscali, attività che compete al professionista indipendente, e circa la completezza e la veridicità dei dati aziendali, attività che per legge è attribuita al soggetto incaricato della revisione legale o al revisore legale all'uopo nominato, fatta salva la segnalazione di evidenti criticità che egli ravveda nelle relazioni.

A titolo d'esempio, la proposta di transazione potrebbe rivelarsi non coerente con le trattative avviate con gli altri creditori e con il risanamento aziendale, non permettendo il corretto utilizzo delle scarse risorse a disposizione e in tal caso l'esperto dovrebbe segnalarlo ed eventualmente intervenire attraverso il confronto con l'imprenditore stesso. Diversamente, l'assenza di qualsiasi osservazione da parte dell'esperto rappresenterà implicito assenso alla proposta formulata.

L'accordo di transazione fiscale come descritto viene concluso tra le parti secondo il procedimento indicato e nulla può essere imposto al creditore "pubblico", tant'è che non essendo prevista una fase di omologazione non è possibile ipotizzare l'applicazione del *cram down* (ossia dell'omologazione forzata da parte del Tribunale), in coerenza con la natura della composizione negoziata, che è incompatibile con adesioni forzose dei creditori.

Il comma 2-bis dell'art 23 CCII prevede che per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, l'accordo sia sottoscritto dal Direttore dell'ufficio¹⁶ su parere conforme della competente Direzione regionale. Per i tributi amministrati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'accordo è sottoscritto dal Direttore delle Direzioni territoriali, dal Direttore della Direzione territoriale interprovinciale e, per gli atti impositivi emessi dagli uffici delle Direzioni centrali, dal Direttore delle medesime Direzioni centrali.

6. Le verifiche del tribunale

Il citato comma 2-bis prevede che *"Il giudice, verificata la regolarità della documentazione allegata e dell'accordo, ne autorizza l'esecuzione con decreto o, in alternativa, dichiara che l'accordo è privo di effetti"*.

Pertanto, l'efficacia dell'accordo è condizionata all'autorizzazione del Giudice.

Il Tribunale ha un ruolo di verifica della regolarità formale, dovendo certificare la regolarità della documentazione allegata e dell'accordo, mentre non è prevista alcuna verifica in ordine alla fattibilità del Piano sulla cui base è formulata la proposta al creditore pubblico.

Dalla Relazione accompagnatoria del d.lgs. n. 136/2024 emerge che si tratta di verifica di regolarità formale, considerata l'esigenza di non snaturare la composizione negoziata e di evitare un procedimento giurisdizionale per sostituire il consenso dei creditori pubblici.

¹⁵ G. ANDREANI, *Le norme fiscali del terzo Decreto correttivo del codice della crisi*, in dirittodellacrisi.it, 1° agosto 2024.

¹⁶ Si ritiene che l'ufficio competente debba essere la Direzione provinciale (o quella regionale in caso di "grande contribuente") competente sulla base del domicilio fiscale dell'impresa debitrice.



Si ritiene che il Tribunale possa richiedere il parere dell'esperto¹⁷ cui l'accordo è già stato comunicato. L'esperto in tal caso svolge un ruolo di ausiliario del Tribunale dovendo esprimersi sulle verifiche di regolarità formale cui è tenuto lo stesso. L'ambito di verifica riguarderà pertanto i seguenti aspetti:

- l'assenza nell'accordo di tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea;
- la presenza delle sopra descritte relazioni circa la completezza e veridicità dei dati aziendali e circa la convenienza della proposta formulata rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale;
- la regolarità delle sottoscrizioni da parte dei contraenti;
- la coerenza tra quanto contenuto nelle relazioni e quanto dallo stesso esperto accertato nell'ambito del ruolo svolto o, meglio, l'assenza di elementi difformi.

Come accennato, il procedimento si conclude con decreto che autorizza l'esecuzione dell'accordo o in alternativa con la dichiarazione da parte del Tribunale che l'accordo risulta privo di effetti.

7. I casi di risoluzione

L'accordo si risolve di diritto in caso di apertura della liquidazione giudiziale o della liquidazione controllata o di accertamento dello stato di insolvenza¹⁸ ovvero nel caso in cui l'imprenditore non adempia, entro sessanta giorni dalle scadenze previste, ai pagamenti dovuti.

Non vi è alcuna norma che impedisca, in caso di risoluzione dell'accordo, di presentare successivamente una nuova domanda di transazione fiscale nell'ambito degli strumenti di regolazione della crisi che la prevedano (accordi di ristrutturazione, piano di risanamento soggetto a omologazione e concordato preventivo¹⁹).

8. L'atteggiamento dell'erario

Al fine di uniformare le risposte sul territorio nazionale, appare indispensabile che le Agenzie fiscali forniscano precise indicazioni agli uffici periferici circa le modalità di partecipazione alle composizioni negoziate della crisi e al trattamento delle istanze di transazione fiscale in composizione.

È appena il caso di sottolineare che per l'Erario la sottoscrizione di un accordo nell'ambito della composizione negoziata, ovviamente nel rispetto delle condizioni previste dalla normativa,

¹⁷ Oppure nominare a tale fine un ausiliario.

¹⁸ Analogamente a quanto previsto dall'art. 63 CCII con riguardo alla transazione fiscale negli accordi di ristrutturazione.

¹⁹ L'art. 63, comma 6, CCII prevede che il Tribunale non possa omologare gli accordi di ristrutturazione anche in mancanza di adesione o di voto contrario, da parte dell'amministrazione finanziaria o degli enti gestori di forme di previdenza, assistenza e assicurazioni obbligatorie, qualora nei cinque anni precedenti il deposito della proposta il debitore abbia concluso una transazione nell'ambito degli accordi di ristrutturazione avente a oggetto debiti della stessa natura, risolta di diritto. La norma impedisce quindi il *cram down* nel caso di precedente risoluzione di una transazione fiscale e contributiva avvenuta esclusivamente nell'ambito del medesimo strumento di regolazione della crisi (accordi di ristrutturazione).



consentirebbe di evitare l'esame di proposte verosimilmente non migliorative formulate dall'imprenditore nell'ambito dei diversi e successivi strumenti di regolazione della crisi previsti dall'ordinamento, quali gli accordi di ristrutturazione del debito (con possibilità di subire il *cram down*) e il concordato semplificato liquidatorio (ove il *cram down* di fatto è implicito)²⁰.

Anche al fine del contenimento dei tempi per il risanamento, appare inoltre necessario che le Agenzia fiscali forniscano chiare indicazioni circa la concreta possibilità, per l'imprenditore in composizione negoziata, di formulare durante le trattative, e senza dovere aspettare il termine delle stesse, una proposta di transazione fiscale da attuare però nell'ambito di un successivo accordo di ristrutturazione, di un piano di ristrutturazione soggetto a omologazione, o di un concordato preventivo (artt. 63, 64-bis e 88 CCII), quando l'imprenditore abbia individuato tali strumenti come soluzione idonea al superamento della crisi ex art. 23, comma 2, lett. b) e d), del CCII.

²⁰ Con la possibilità per l'impresa debitrice di ottenere il beneficio automatico previsto dal terzo comma dell'art. 25-bis del CCII con abbattimento del 50% delle sanzioni maturate anche antecedentemente alla CNC ("3. Le sanzioni e gli interessi sui debiti tributari sorti prima del deposito dell'istanza di cui all'articolo 17 e oggetto della composizione negoziata sono ridotti della metà nelle ipotesi previste dall'art. 23, comma 2").

