

Osservazioni alla bozza di circolare dell' Agenzia delle Entrate

“I nuovi istituti del Codice della crisi e dell'insolvenza – Parte I”

Consultazione pubblica: 15 aprile – 20 maggio 2026

Mittente: AIECC – Associazione Italiana Esperti Composizione della Crisi

Indirizzo: dc.nc.circolare.crisidiimpresa@agenziaentrate.it

Data: maggio 2026

PREMESSA

L'Associazione prende atto con favore della pubblicazione in consultazione della bozza di circolare relativa alla Parte I del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII, D.Lgs. n. 14/2019), ritenendo che l'avvio di un dialogo strutturato tra l'Amministrazione finanziaria e gli operatori professionali costituisca un passaggio di grande rilievo sistemico. Le osservazioni che seguono provengono dall'esperienza diretta maturata dagli associati nell'esercizio del ruolo di esperto nella composizione negoziata della crisi e sono formulate nell'ottica di contribuire alla redazione di un documento di prassi che sia effettivamente funzionale agli obiettivi di risanamento perseguiti dal legislatore.

Le osservazioni seguono lo schema adottato dall'AIECC per i contributi tecnici: (i) indicazione del testo della bozza oggetto di osservazione; (ii) proposta di modifica o integrazione; (iii) annotazione con le ragioni giuridiche della proposta.

OSSERVAZIONE 1

Tematica: Tempistiche della ricognizione del debito tributario – coordinamento tra piattaforma CCIAA e sistemi AdE

Paragrafi interessati: §§ 3.1, 3.2 (artt. 12 e 16 CCII)

Testo della bozza

La bozza chiarisce che gli Uffici, ricevuta notizia della nomina dell'esperto, devono procedere con massima tempestività alla ricognizione del debito tributario. Il meccanismo di comunicazione agli Uffici locali non è tuttavia automatizzato, dipendendo da flussi informativi distinti rispetto alla piattaforma telematica delle Camere di commercio.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà raccomandare l'attivazione di un flusso informativo automatizzato tra la piattaforma telematica delle Camere di commercio – che registra l'accettazione dell'incarico da parte dell'esperto – e i sistemi informatici dell'Agenzia delle Entrate, così da consentire la ricognizione del debito sin dal momento dell'accettazione e non soltanto dalla successiva ricezione di comunicazioni formali.

Annotazione

L'assenza di un raccordo automatizzato tra le due piattaforme produce un effetto strutturale distorsivo: il creditore pubblico perviene al tavolo negoziale in posizione informativa peggiore rispetto agli altri creditori, in contrasto con la logica partecipativa e paritaria dell'istituto. La ricognizione tardiva del debito tributario pregiudica la corretta formazione della proposta di accordo ed espone l'esperto al rischio di fondare le trattative su un quadro passivo incompleto, con conseguenze sulla tenuta del piano. L'attivazione del flusso automatizzato non richiede intervento normativo: è sufficiente un coordinamento tecnico tra CCIAA e AdE, che la circolare può e deve indirizzare.

OSSERVAZIONE 2

Tematica: Effetti delle misure protettive sull'attività degli Uffici – accertamento, iscrizioni a ruolo, notifica cartelle

Paragrafi interessati: §§ 3.4, 3.5 (artt. 18 e 19 CCII)

Testo della bozza

La bozza afferma che la pubblicazione dell'istanza di misure protettive nel Registro delle imprese blocca le azioni esecutive e cautelari, ma non sospende l'ordinaria attività degli Uffici in materia di determinazione del debito, né impedisce l'iscrizione a ruolo o la notifica di cartelle esattoriali.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà chiarire che, fermo il divieto formale di sospensione dell'attività accertativa, gli Uffici adottano in via di prassi un criterio di coordinamento con l'esperto: ogni atto di determinazione del debito rilevante emesso nel corso della CNC è tempestivamente comunicato all'esperto, affinché quest'ultimo possa valutarne l'impatto sul piano di risanamento in corso di elaborazione. La circolare dovrà altresì chiarire che la sospensione delle rateizzazioni già accordate rientra a pieno titolo tra le misure cautelari coperte dalla protezione ex art. 18 CCII, con estensione del principio alle dilazioni concesse ai sensi dell'art. 19 D.Lgs. n. 112/1999.

Annotazione

L'impostazione della bozza – formalmente corretta sul piano testuale – produce nella prassi effetti destabilizzanti per il debitore in trattativa: l'iscrizione di nuove cartelle nel corso della CNC altera il quadro debitorio presupposto dalla proposta transattiva e può pregiudicare la stabilità

dell'accordo in itinere. Il coordinamento informativo tra Uffici e esperto non costituisce limitazione dell'attività impositiva, ma ne garantisce la compatibilità con il percorso di risanamento. Quanto alla sospensione delle rateizzazioni in corso, la lettera dell'art. 18 CCII non distingue tra azioni cautelari esterne e azioni incidenti su accordi già raggiunti: l'interpretazione restrittiva non trova fondamento testuale e si traduce in un trattamento peggiore del debitore in CNC rispetto al debitore in procedura concorsuale.

OSSERVAZIONE 3

Tematica: Falcidiabilità dell'IVA nell'accordo transattivo ex art. 23, comma 2-bis – perimetro temporale dei debiti inclusi

Paragrafi interessati: § 3.6 (art. 23, comma 2-bis CCII)

Testo della bozza

La bozza conferma la falcidiabilità dell'IVA nell'accordo transattivo ex art. 23, comma 2-bis CCII, richiamando i principi della sentenza CGUE 7 aprile 2016, causa C-546/14, e subordinandola all'attestazione di un professionista indipendente circa la convenienza rispetto alla liquidazione giudiziale. Non è chiarito se il beneficio operi solo sui debiti sorti anteriormente all'istanza di accettazione dell'esperto, ovvero anche su quelli sorti nel corso delle trattative.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà chiarire espressamente che l'accordo transattivo ex art. 23, comma 2-bis CCII può ricomprendere anche i debiti tributari sorti nel corso delle trattative, successivamente all'accettazione dell'incarico da parte dell'esperto. La data di presentazione della proposta funge da spartiacque per la valutazione della non deteriorità, non come termine a quo della maturazione dei crediti inclusi.

Annotazione

L'art. 23, comma 2-bis CCII non introduce limiti temporali alla maturazione dei debiti oggetto di proposta. La mancata assolvimento di obbligazioni tributarie durante la CNC è fisiologica per un'impresa in stato di crisi quando non è ancora stato adottato il piano definitivo; escludere i debiti correnti dalla falcidia significherebbe lasciare fuori dall'accordo proprio quelli più immediatamente gestibili, con effetto paradossale rispetto alla ratio dell'istituto. L'interpretazione che limita la falcidia ai debiti preesistenti all'accettazione non trova ancoraggio nel dato normativo e contrasta con il principio di completezza della manovra di ristrutturazione che l'esperto è tenuto a favorire.

OSSERVAZIONE 4

Tematica: Duplicazione dei costi professionali per attestazione di convenienza e relazione sulla veridicità dei dati – proporzionalità e accessibilità dello strumento per le PMI

Paragrafi interessati: § 3.6 (art. 23, comma 2-bis CCII)

Testo della bozza

La bozza recepisce l'impostazione normativa che richiede, ai fini della proposta di accordo transattivo ex art. 23, comma 2-bis CCII, due distinte relazioni professionali: (i) la relazione di un professionista indipendente che attesti la convenienza dell'accordo per l'Erario; (ii) la relazione di un revisore legale sulla completezza e veridicità dei dati aziendali. La bozza precisa che il revisore legale già in carica non può redigere la relazione di convenienza per difetto dei requisiti di indipendenza di cui all'art. 2 CCII.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà adottare un'interpretazione funzionale – e non meramente letterale – del requisito della doppia relazione, distinguendo i casi in cui la duplicazione è sostanzialmente giustificata da quelli in cui essa si traduce in un aggravio di costi professionali sproporzionato rispetto all'obiettivo di tutela dell'Erario. In particolare:

- (a) qualora il revisore legale già in carica abbia già redatto la relazione sulla veridicità dei dati nell'ambito del corredo documentale della CNC, la relazione di attestazione di convenienza potrà essere affidata a un unico professionista indipendente esterno senza necessità di una seconda e distinta verifica contabile, in quanto la funzione di garanzia sui dati è già assolta;
- (b) per le imprese che non superino determinate soglie dimensionali – ad es. attivo patrimoniale inferiore a 2 milioni di euro, o imprese ai sensi dell'art. 25-quater CCII – si valuterà la possibilità di ammettere un documento professionale unitario, purché redatto da soggetto in possesso sia dei requisiti di indipendenza di cui all'art. 2 CCII sia delle competenze tecniche contabili, e purché il documento dia separata evidenza delle due valutazioni;
- (c) in ogni caso, il principio di proporzionalità delle procedure sancito dall'art. 4 CCII opererà quale canone interpretativo del requisito, evitando che la duplicazione professionale diventi onere fisso indipendente dalla complessità e dall'entità del debito tributario oggetto di accordo.

Annotazione

L'esperienza degli associati documenta che il costo delle due relazioni professionali si attesta tra i 15.000 e i 40.000 euro in funzione della complessità del debito tributario. Per un'impresa in crisi con attivo ridotto, tale onere costituisce un ostacolo insormontabile all'accesso alla transazione fiscale in CNC. L'obiettivo non è indebolire le garanzie per l'Erario – che restano presidiate dall'attestazione di convenienza – ma evitare che il costo di accesso alla transazione fiscale in CNC superi sistematicamente il beneficio atteso.

OSSERVAZIONE 5

Tematica: Criteri di valutazione della proposta di transazione fiscale nella Composizione negoziata – convenienza minimale, motivazione del dissenso, gettito futuro e clausole di over-performance

Paragrafi interessati: § 3.6 (art. 23, comma 2-bis CCII – Conclusione delle trattative)

Nota di accompagnamento per la consultazione

Il presente contributo intende concorrere alla definizione di criteri applicativi chiari, uniformi e coerenti con la ratio del Codice della crisi e dell'insolvenza, con particolare riferimento alla valutazione della proposta di transazione fiscale nell'ambito della Composizione negoziata. Le osservazioni formulate mirano a: rafforzare la coerenza tra la valutazione dell'Agenzia e le risultanze tecniche dell'esperto e dell'attestatore; chiarire il perimetro della "convenienza minimale" e della motivazione del dissenso; valorizzare il gettito ordinario futuro e il beneficio pubblico complessivo derivante dalla continuità aziendale; introdurre strumenti negoziali evoluti, quali le clausole di over-performance, già diffuse nella prassi finanziaria; favorire un'applicazione uniforme e prevedibile dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

Testo della bozza

La bozza disciplina la conclusione delle trattative e la valutazione della proposta di transazione fiscale ex art. 23, comma 2-bis CCII, richiamando il criterio della convenienza per l'Erario rispetto all'alternativa liquidatoria e richiedendo l'attestazione di un professionista indipendente. Non sono tuttavia specificati: i criteri con cui l'Agenzia deve valutare la convenienza, il contenuto minimo della motivazione del dissenso, la rilevanza del gettito ordinario futuro ai fini del giudizio complessivo, né la possibilità di inserire clausole di adeguamento variabile (over-performance) nella proposta transattiva.

Proposta di modifica

Si propone di integrare il paragrafo 3.6 con una disciplina più articolata dei criteri di valutazione della proposta di transazione fiscale, al fine di garantire uniformità applicativa, coerenza con la natura transattiva dell'istituto e rispetto delle valutazioni tecniche già espresse dall'esperto e dall'attestatore. In particolare, si suggerisce di precisare quanto segue.

- 1. Convenienza "minimale" e divieto di criteri massimizzanti.** La convenienza deve essere valutata in termini minimali, in coerenza con l'art. 23, comma 2-bis CCII, e non secondo criteri massimizzanti. La richiesta di un risultato economico superiore a quello derivante dall'alternativa liquidatoria non è coerente con la natura negoziale dell'accordo e contrasta con la ratio dell'istituto, che mira a favorire soluzioni concordate nell'interesse comune delle parti.
- 2. Motivazione specifica del dissenso.** Il dissenso dell'Agenzia deve essere motivato sulla base di circostanze di fatto specifiche, documentate e ulteriori rispetto a quelle già valutate dall'esperto e dall'attestatore. La contestazione delle prospettive di risanamento deve fondarsi su elementi oggettivi che rendano inattendibile il piano, non su valutazioni discrezionali. Un dissenso immotivato o fondato sul mero disaccordo circa la convenienza non appare compatibile con i principi di buona fede che presidiano la condotta di tutti i creditori nella composizione negoziata.
- 3. Rilevanza del gettito ordinario futuro.** La valutazione della convenienza deve includere anche il gettito ordinario futuro derivante dal ritorno dell'impresa al pagamento regolare delle imposte e dei contributi correnti. Tale elemento, pur non rientrando nell'oggetto della transazione, costituisce un beneficio indiretto ma rilevante per l'Erario e per l'interesse

pubblico, che la circolare dovrà esplicitamente valorizzare quale componente del giudizio complessivo di convenienza.

- 4. Clausole di over-performance.** È opportuno chiarire che, nell'ambito della Composizione negoziata e della transazione fiscale, possono essere inserite clausole di over-performance, finalizzate a condividere con l'Agenzia eventuali risultati economici superiori rispetto a quelli prospettati nel piano. Tali clausole, già diffuse nella prassi finanziaria internazionale e domestica, dovrebbero prevedere una percentuale di adempimento variabile tra un minimo comunque conveniente e un massimo sostenibile, basata su indicatori contabili verificabili. La circolare dovrà riconoscerne l'ammissibilità e indicare i criteri minimi di struttura.
- 5. Criteri uniformi su base nazionale per la convenienza minimale.** La circolare dovrebbe introdurre criteri uniformi per la valutazione della convenienza minimale, al fine di evitare difformità applicative tra Direzioni regionali. Tali criteri dovrebbero includere almeno i seguenti elementi: valore di realizzo in liquidazione giudiziale, tempi di incasso, costi della procedura, gettito ordinario futuro, eventuali garanzie reali o personali offerte. L'adozione di parametri condivisi è presupposto indispensabile per la prevedibilità del comportamento dell'Amministrazione e per la credibilità del tavolo negoziale.
- 6. Beneficio pubblico complessivo e coerenza con le direttive UE.** La valutazione della proposta dovrebbe considerare anche il beneficio pubblico complessivo, in coerenza con le direttive UE in materia di ristrutturazione preventiva (Dir. 2019/1023/UE) e con l'impianto sistematico del CCII, includendo gli effetti positivi su occupazione, filiera produttiva, continuità aziendale e stabilità del territorio. L'Agenzia non opera come mero creditore privato massimizzante, ma come soggetto pubblico tenuto a considerare l'interesse generale nel complesso.

Annotazione

Le osservazioni che precedono trovano fondamento in una carenza strutturale dell'attuale impostazione della bozza: il paragrafo 3.6, nella sua formulazione corrente, non distingue tra "convenienza" come soglia minima di accettabilità e "convenienza" come massimizzazione del risultato per il creditore pubblico. L'esperienza degli associati nell'esercizio del ruolo di esperto documenta che tale ambiguità produce effetti dissuasivi: l'Agenzia tende ad adottare parametri di giudizio più severi di quelli imposti dalla norma, e spesso non motiva il dissenso con argomenti agganciati alle specifiche risultanze del piano. La conseguenza è la rottura del tavolo negoziale in situazioni in cui l'accordo sarebbe invece raggiungibile e vantaggioso per entrambe le parti. L'introduzione di criteri uniformi per la convenienza minimale, l'obbligo di motivazione specifica del dissenso e il riconoscimento delle clausole di over-performance non richiedono modifiche normative: sono misure che la circolare può e deve adottare per rendere l'istituto della transazione fiscale in CNC effettivamente funzionale agli obiettivi di risanamento perseguiti dal legislatore. Si auspica che tali contributi possano essere utilmente recepiti nella versione definitiva della circolare, al fine di garantire un'applicazione efficace e coerente degli istituti introdotti dal CCII.

OSSERVAZIONE 6

Tematica: Discrezionalità dell'Agenzia nella concessione della dilazione sino a 120 rate – criteri di esercizio e obbligo di motivazione

Paragrafi interessati: §§ 3.8 (art. 25-bis CCII) e § 3.6

Testo della bozza

La bozza distingue tra la rateazione sino a 72 rate mensili – che la sottoscrizione dell’esperto rende vincolante per l’Agenzia – e quella sino a 120 rate mensili, per la quale l’Agenzia conserva una facoltà discrezionale. La bozza non individua i criteri con cui gli Uffici devono esercitare tale discrezionalità né prevede un obbligo di motivazione del diniego.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà individuare i parametri che gli Uffici sono tenuti a considerare nell’esercizio della discrezionalità relativa alla dilazione sino a 120 rate – tra cui: entità del debito, grado di esposizione verso il ceto bancario, struttura del piano di risanamento, storico fiscale del debitore – e dovrà stabilire in ogni caso un obbligo di motivazione specifica del diniego, impugnabile dal debitore nelle sedi ordinarie.

Annotazione

La prevedibilità del comportamento dell’Amministrazione è presupposto indispensabile per la credibilità del tavolo negoziale. Un diniego non motivato o immotivato vanifica l’utilità dell’accordo e scoraggia il ricorso alla CNC come alternativa alla procedura concorsuale e non appare conforme ai criteri di buona fede imposti a tutti i creditori nella composizione negoziata. L’obbligo di motivazione non costituisce una novità sistematica: è conseguenza naturale del principio generale di trasparenza dell’azione amministrativa ex art. 3 L. n. 241/1990, applicabile anche agli atti di gestione del credito tributario. Prassi disomogenee tra Uffici territoriali in assenza di criteri vincolanti pregiudicano la parità di accesso allo strumento e alimentano contenziosi evitabili.

OSSERVAZIONE 7

Tematica: Ruolo dell’esperto nella transazione fiscale – qualificazione giuridica e responsabilità

Paragrafi interessati: §§ 3.2, 3.6 (artt. 16 e 23, comma 2-bis CCII)

Testo della bozza

La bozza qualifica l’esperto come soggetto distinto dall’attestatore, dal commissario e dall’ausiliario del debitore, inquadrandolo come facilitatore terzo delle trattative. Non viene chiarito il ruolo dell’esperto rispetto all’accordo transattivo con il Fisco: in particolare, se la comunicazione dell’accordo all’esperto abbia natura meramente informativa ovvero se implichi un obbligo di pronuncia sulla coerenza con il piano di risanamento, con conseguenti profili di responsabilità ex art. 23 CCII.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà chiarire gli effetti della comunicazione dell'accordo transattivo all'esperto. L'esperto è tenuto a verificare la coerenza dell'accordo con il piano di risanamento in itinere e, in caso di incompatibilità, a darne comunicazione alle parti. L'esperto non è tenuto ad esprimere parere sulla convenienza dell'accordo per l'Erario, né sulla veridicità dei dati aziendali: si tratta di valutazioni rimesse in via esclusiva al professionista attestatore, salvo che non vi siano situazioni macroscopicamente rilevabili. Il perimetro di intervento dell'esperto resta circoscritto alla coerenza dell'accordo con il complessivo disegno di risanamento.

Annotazione

L'incertezza sul ruolo dell'esperto nella transazione fiscale ha ricadute concrete sull'indipendenza e sull'efficacia del suo operato al tavolo negoziale. Un esperto esposto a profili di responsabilità indistinti e indefiniti tenderà ad adottare comportamenti di overdeterrence, incompatibili con la funzione di facilitatore attivo che la norma gli assegna. La distinzione netta tra verifica di coerenza (spettante all'esperto) e giudizio di convenienza (spettante all'attestatore) è già implicita nel sistema – e la circolare dovrà renderla esplicita, evitando sovrapposizioni di funzioni che la legge ha inteso tenere separate.

OSSERVAZIONE 8

Tematica: Composizione negoziata di gruppo – estensione della transazione fiscale unitaria ex art. 284-bis CCII

Paragrafi interessati: §§ 3.7, 7.2 (artt. 25 e 284-bis CCII)

Testo della bozza

La bozza apre, in via interpretativa, all'applicazione estensiva della logica della transazione fiscale unitaria anche nell'ambito della CNC di gruppo, valorizzando la possibilità di nominare un unico esperto di gruppo. Tuttavia, l'art. 284-bis non richiama espressamente l'art. 25 CCII sulla CNC di gruppo, sicché la soluzione prospettata si fonda su una via interpretativa analogica priva di riscontro testuale.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà consolidare la lettura estensiva proposta nella bozza, fornendo indicazioni operative precise. In particolare:

- (a) nella CNC di gruppo, la non deteriorità dell'accordo transattivo è valutata a livello di singola impresa del gruppo, in coerenza con il principio di autonomia delle masse passive; la proposta può tuttavia essere formulata e valutata in modo coordinato dall'unico esperto di gruppo, con relazione attestativa che dia conto della posizione creditoria erariale per ciascuna società;
- (b) la circolare dovrà indicare quale Ufficio sia competente per la valutazione della proposta unitaria di gruppo: si propone l'Ufficio del domicilio fiscale della società con maggiore

esposizione debitoria tributaria, ovvero, in alternativa, l'Ufficio della capogruppo designato nella piattaforma CNC.

Annotazione

La CNC di gruppo è istituto di recente introduzione e la prassi applicativa è ancora in fase di consolidamento. L'assenza di criteri chiari sulla competenza territoriale degli Uffici nella transazione fiscale di gruppo genera incertezze operative che rallentano le trattative e aumentano i costi di coordinamento a carico del debitore. La circolare, quale atto di indirizzo interno all'Amministrazione, è la sede naturale per colmare questa lacuna in via di prassi, senza attendere un intervento normativo.

OSSERVAZIONE 9

Tematica: Misure premiali – decorrenza e ambito degli interessi agevolati (art. 25-bis CCII)

Paragrafi interessati: § 3.8 (art. 25-bis CCII)

Testo della bozza

La bozza affronta le misure premiali ex art. 25-bis CCII, tra cui la riduzione degli interessi sui debiti fiscali al tasso legale per il periodo compreso tra l'accettazione dell'incarico e la conclusione delle trattative. Rimane aperta la questione se il beneficio operi anche per gli interessi relativi a debiti fiscali sorti nel corso delle trattative, nonché se la misura premiale si applichi ai tributi riscossi dall'Agente della riscossione.

Proposta di modifica

La circolare definitiva dovrà pronunciarsi esplicitamente su entrambi i profili. Quanto al perimetro temporale: la formulazione letterale dell'art. 25-bis non esclude i debiti sorti durante la CNC; l'interpretazione più coerente con la finalità premiale dell'istituto estende il beneficio anche agli interessi su tali debiti. Quanto all'Agente della riscossione: il beneficio si estende anche ai carichi affidati ad AdE-Riscossione, con indicazione delle istruzioni operative per la gestione del raccordo tra Ufficio fiscale e Agente.

Annotazione

Il carattere premiale dell'istituto è funzionale all'incentivo all'accesso tempestivo alla CNC: limitarne l'operatività ai soli debiti preesistenti all'accettazione dell'esperto riduce in modo significativo l'attrattiva dello strumento per le imprese con esposizione tributaria corrente che sitano adeguando il proprio assetto produttivo a un nuovo parametro di redditività con un nuovo piano. L'esclusione dei carichi affidati ad AdE-Riscossione dal beneficio premiale creerebbe poi una frammentazione irragionevole del trattamento del debito fiscale, a seconda del soggetto incaricato della riscossione, in assenza di qualsiasi fondamento nel dato normativo. La circolare dovrà colmare entrambe le lacune, garantendo unitarietà e prevedibilità all'applicazione dell'istituto.

* * *

L'Associazione resta a disposizione per ogni chiarimento, integrazione e/o interlocuzione utile, auspicando che le presenti osservazioni possano contribuire alla redazione di una circolare che sia strumento effettivo di semplificazione e di certezza per gli operatori del settore.

Roma, 19 maggio 2026

A.I.E.C.C. – Associazione Italiana Esperti Composizione della Crisi