



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

LE PROPOSTE DEI COMMERCIALISTI

Incontro 2 febbraio 2023



DELEGHE MANDATO 2022-2026

UFFICIO DI PRESIDENZA	
Elbano DE NUCCIO	Presidente
Michele DE TAVONATTI	Vicepresidente
Giovanna GRECO	Segretario
Salvatore REGALBUTO	Tesoriere

AREA	DELEGATO
Antiriciclaggio-Anticorruzione	Gabriella VIGGIANO
Compliance e modelli organizzativi delle Imprese	Fabrizio ESCHERI Eliana QUINTILI
Compensi professionali e deontologia	Pasquale MAZZA
Società Cooperative (<i>adempimenti, reporting e revisione</i>)	Gianluca GALLETTI
Contabilità e revisione degli enti locali e delle società a partecipazione pubblica	Cristina BERTINELLI Giuseppe VENNARI
Economia e fiscalità del lavoro	Marina ANDREATTA Aldo CAMPO
Enti del Terzo settore	David MORO Michele DE TAVONATTI
Finanza aziendale	Antonio REPACI
Fiscalità	Salvatore REGALBUTO
Contenzioso Tributario	Rosa D'ANGIOLELLA
Funzioni giudiziarie e ADR	Giovanna GRECO
Innovazione e digitalizzazione degli studi professionali e delle imprese	Fabrizio ESCHERI
Diritto societario	David MORO
Politiche giovanili e di genere	Michele DE TAVONATTI David MORO
Gestione della Crisi d'impresa e procedure concorsuali	Cristina MARRONE Pierpaolo SANNA
Sistemi di controllo e revisione legale (<i>financial e non financial</i>)	Gianluca ANCARANI Maurizio MASINI
Sviluppo sostenibile (<i>reporting, consulenza, formazione</i>)	Gianluca GALLETTI
Università, Tirocinio e Formazione continua	Liliana SMARGIASSI
Principi contabili e di valutazione	Elbano DE NUCCIO
Riforma Ordinamento professionale	Ufficio Presidenza

SOMMARIO

PROPOSTE DI RIFORMA E MODIFICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO	6
1. Premessa.....	7
2. Riforma del sistema tributario.....	7
3. Misure di sostegno all'attività di impresa e di lavoro autonomo.....	10
4. Revisione della disciplina in materia di determinazione dei redditi di lavoro autonomo e proposte per i contribuenti di minori dimensioni	11
5. Misure finalizzate alla riqualificazione energetica degli edifici e all'incentivazione dell'autoproduzione di energia	11
6. Superamento del regime delle società non operative (c.d. "di comodo").....	12
7. Riordino della normativa in materia di mezzi di trasporto e telefonia mobile	13
8. Regime fiscale delle società tra professionisti.....	14
9. Riforma del sistema sanzionatorio	15
10. Moratoria estiva	16
11. Rapporti con gli uffici finanziari	17
12. Istituzionalizzazione del ruolo del commercialista quale soggetto certificatore dei requisiti per l'accesso a fondi pubblici.....	18
13. Reale applicazione dello statuto dei diritti del contribuente	18
PROPOSTE IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE DI BENI SEQUESTRI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	20
1. Decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 - "Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale"	21
2. Decreto del presidente della repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 - "Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14"	22
3. Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159	24
PROPOSTE DI RIFORMA E MODIFICA IN MATERIA DI CRISI D'IMPRESA E PROCEDURE CONCORSALE	28
1. Premessa.....	29
2. Composizione negoziata.....	30
3. Early warning	36
4. L'albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui al codice della crisi e dell'insolvenza di cui all'art. 356 ccii	36



5. Amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi	39
6. Riforma della disciplina penale.....	39
7. D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 -Art. 13.....	42
7.1. Premessa	42
7.2. Proposta di emendamento	43
PROPOSTE PER LA RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE	46
1. Premessa.....	47
2. La tenuta dell'elenco. Il ruolo degli Ordini professionali.....	48
3. I requisiti per la dimostrazione della specifica competenza	51
4. Emendamenti	54
PROPOSTE IN MATERIA DI ORDINAMENTO PROFESSIONALE, TARIFFE E LIBERA CONCORRENZA	58
1. Premessa.....	59
2. Aggiornamento ordinamento professionale	62
3. Equo compenso	63
4. Parametri	64
5. D.lgs. 28.6.2005 n. 139 - Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34	64
PROPOSTE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	66
1. Premessa.....	67
2. Proposte di modifica al d.lgs. 231/2007	69
2.1. Individuazione delle Persone Politicamente Esposte (PEP)	69
2.2. Sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione	71
2.3. Sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di conservazione	71
2.4. Sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette	72
2.5. Applicazione della sanzione in misura ridotta	72
3. Altre proposte.....	73
3.1. Proposta di modifica all'art. 7, co. 1, D.M. 11 marzo 2022, n. 55	73
3.2. Costituzione di un tavolo tecnico presso il Ministero Economia e Finanze	73
PROPOSTE IN MATERIA DI SISTEMI DI CONTROLLO E REVISIONE LEGALE (FINANCIAL E NON FINANCIAL)	76
1. Premessa.....	77
2. Modifica art. 2407 del codice civile rubricato "responsabilità" (del collegio sindacale).....	78



3. Osservazioni e possibili linee di intervento	79
4. Proposta di modifica dell'art. 2407 del codice civile	81
5. Previsione credito d'imposta per l'adozione dell'organo di controllo o del revisore legale	83
6. Elaborazione dei principi professionali di riferimento per incarichi diversi	85
7. Attribuzione al CNDCEC della delega per la gestione del registro dei revisori legali e del registro del tirocinio	85
PROPOSTE IN MATERIA DI LAVORO, PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE	88
1. Relazione di accompagnamento alle proposte di modifica.....	89
2. Politiche attive del lavoro e certificazione dei contratti: Decreto Legislativo 10 settembre 2003 n.276 (in Suppl. ordinario n. 159 alla Gazz. Uff., 9 ottobre, n. 235). Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30	92
3. Tentativo obbligatorio di conciliazione in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo: Legge 15 luglio 1966, n. 604 (in Gazz. Uff., 6 agosto, n. 195). - Norme sui licenziamenti individuali	94
4. Dimissioni telematiche: Decreto legislativo 14 settembre 2015, n.151 (in suppl. Ordinario n. 53 alla Gazz. Uff., 23 settembre 2015, n. 221). - disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183	94
5. Assistenza in sede di certificazione: Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (in Suppl. Ordinario n. 34 alla Gazz. Uff., 24 giugno 2015, n. 144). - Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183	95
6. Negoziazione assistita nelle controversie di lavoro: decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (in Suppl. Ordinario n. 38 alla Gazz. Uff. 17 ottobre 2022, n. 243). – Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata	96



PROPOSTE DI RIFORMA E MODIFICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

SOMMARIO

1. Premessa	7
2. Riforma del sistema tributario	7
3. Misure di sostegno all'attività di impresa e di lavoro autonomo	10
4. Revisione della disciplina in materia di determinazione dei redditi di lavoro autonomo e proposte per i contribuenti di minori dimensioni	11
5. Misure finalizzate alla riqualificazione energetica degli edifici e all'incentivazione dell'autoproduzione di energia	11
6. Superamento del regime delle società non operative (c.d. "di comodo")	12
7. Riordino delle normativa in materia di mezzi di trasporto e telefonia mobile	13
8. Regime fiscale delle società tra professionisti	14
9. Riforma del sistema sanzionatorio	15
10. Moratoria estiva	16
11. Rapporti con gli uffici finanziari	17
12. Istituzionalizzazione del ruolo del commercialista quale soggetto certificatore dei requisiti per l'accesso a fondi pubblici	18
13. Reale applicazione dello statuto dei diritti del contribuente	18

1. Premessa

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili ha piena consapevolezza che la materia fiscale è quella che caratterizza l'attività della maggioranza dei Commercialisti ed è di primario interesse per il tessuto economico e sociale del nostro Paese. Peraltro, molti studi professionali si connotano per lo svolgimento prevalente delle attività di tenuta della contabilità e degli adempimenti comunicativi e dichiarativi.

Il diritto tributario, soprattutto a partire dalla fine del secolo scorso, è stato caratterizzato da una crescente complessità causata non solo dal tenore delle norme ma anche dalla loro frammentarietà legata, sovente, all'emanazione di provvedimenti disorganici o emergenziali, mossi dalla finalità di soddisfare esigenze di gettito o dal tentativo di contrastare gli effetti delle crisi economiche che si sono succedute.

In questo contesto, l'incedere della digitalizzazione è stato impetuoso: se per un verso ha rappresentato indiscutibilmente un obiettivo di modernizzazione, per un altro verso ha determinato il proliferare di adempimenti non di rado ridondanti e inutilmente complessi.

Dimostrazione empirica di quanto asserito è la constatazione che, fino agli anni '90 inoltrati, le campagne dichiarative terminavano, al massimo, nei mesi di maggio/giugno, mentre oggi si protraggono, sostanzialmente, lungo gran parte dell'anno.

Il Consiglio Nazionale intende, quindi, presidiare con particolare incisività l'area fiscale, attraverso queste principali direttive di azione:

- sviluppo di relazioni volte a promuovere **l'indispensabile coinvolgimento del Consiglio Nazionale nei processi di formazione e revisione delle norme tributarie**; i Commercialisti sono coloro che applicano quotidianamente le norme tributarie e che, come nessun altro, ne possono valutare l'appropriatezza e l'efficacia in termini di costi/benefici; ciò avrà particolare valenza se, come più volte annunciato, si concretizzerà la volontà politica di addivenire ad una riforma organica del sistema tributario;
- promozione di un **confronto con le istituzioni di riferimento**, *in primis* con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con l'Agenzia delle Entrate, anche attraverso l'istituzione di tavoli tecnici finalizzati ad individuare soluzioni condivise che consentano di migliorare i rapporti fra Amministrazione Finanziaria e cittadini e imprese, in un contesto di dialogo costruttivo e civile ma, al contempo, fermo e convinto nell'affermare il **ruolo essenziale e determinante dei Commercialisti**.

Le principali tematiche che si intende portare all'attenzione del consesso politico e delle Istituzioni sono le seguenti.

2. Riforma del sistema tributario

L'architettura del nostro sistema tributario risale, in larga parte, agli inizi degli anni '70. All'epoca furono emanati testi normativi per materia che innovarono, in modo indubbiamente efficace e positivo, i principali tributi diretti ed indiretti. Nel mezzo secolo che è seguito questo assetto normativo

è stato contornato da una miriade di provvedimenti, sovente estemporanei e basati su esigenze di gettito contingenti o sulla volontà di agevolare alcuni comparti (spesso in conseguenza di promesse elettorali). Il risultato è che oggi il complesso delle norme che governa la materia tributaria è divenuto un ginepraio molto spesso inestricabile, foriero di dubbi (e quindi di contenzioso) e con evidenti difetti di iniquità.

Appare, quindi, pacifico che l'unico modo per uscire da tale *impasse* è quello di varare una riforma tributaria organica, che superi l'enorme "bibliografia" legislativa, e torni ad affrontare, in modo ordinato e coordinato, le regole alla base delle diverse aree di tassazione. Peraltro, tale obiettivo è anche uno di quelli previsti dal PNRR.

In questo ambito le linee guida dovrebbero essere le seguenti:

- per quanto concerne la **semplificazione normativa**, l'obiettivo prioritario dovrebbe essere rivolto alla predisposizione di uno o più "Codici tributari" dedicati:
 - agli schemi generali di applicazione di tutti i tributi (controlli, accertamento, riscossione, sanzioni), in cui far confluire anche le previsioni dello Statuto dei diritti del contribuente;
 - alle singole imposte (e ai loro aspetti sostanziali);
 - al processo tributario.

Nel diritto (non solo quello tributario), la forma è sostanza. Senza un'opera di sistematizzazione dei testi normativi sarà impossibile realizzare una reale semplificazione del nostro sistema fiscale che sia stabile e duratura. Questa richiesta non nasce da una rivendicazione di categoria, ma dalla consapevolezza che non esiste peggiore norma di una norma scritta male, di una norma che non raggiunga l'obiettivo per il quale è stata emanata, perché questo comporta un'inevitabile riduzione della *compliance* da parte dei contribuenti che tenderanno a non applicare quella norma o ad applicarla in modo non corretto. Per prevenire questo è necessario, quindi, che **i Commercialisti, cioè coloro i quali quella norma sono chiamati ad applicarla, siano parte integrante del processo di codificazione e ciò nell'interesse del sistema economico e del Paese nel suo complesso.**

- il corollario alla reale semplificazione da attuare è una **revisione complessiva del calendario fiscale**: questo tema è divenuto un "mantra" sbandierato da più parti, ma l'odierno quadro delle scadenze e degli adempimenti altro non è che la conseguenza di un quadro normativo disorganico. Il presupposto per una revisione complessiva del calendario fiscale vera, e non solo di facciata, non può, quindi, prescindere da **un riordino e da uno sfoltoimento delle norme** che oggi ne causano la congestione.
- **riforma complessiva dell'IRPEF** caratterizzata da una revisione dell'attuale curva di tassazione che privilegi il **lavoro** andando ulteriormente a sgravare i redditi medi (da 15 a 50.000 euro), che equipari i livelli di tassazione tra lavoro dipendente e autonomo a garanzia dell'equità orizzontale del prelievo e preveda una **soglia di esenzione più alta dell'attuale, maggiorata per i giovani**. In quest'ambito occorre, inoltre, tener conto del **costante calo demografico** che rappresenta, all'orizzonte, un enorme problema di sostenibilità del sistema economico generale, prevedendo opportuni meccanismi di detassazione crescenti al crescere nel numero dei figli che compongono il nucleo familiare.

Necessaria appare anche una profonda **revisione delle deduzioni e detrazioni fiscali**, che andrebbero ridotte drasticamente mantenendo solo quelle che rappresentano un fondamentale ristoro di spese essenziali (es. spese sanitarie, interessi per l'acquisto dell'abitazione principale) o uno strumento di politica economica per incentivare alcuni comparti con beneficio complessivo per la collettività (es. sostegno al c.d. "terzo settore", detrazioni per la riqualificazione edilizia ed energetica degli edifici).

In tale contesto alcuni **regimi sostitutivi** possono mantenere la loro utilità: ad esempio il c.d. "regime forfettario" per imprese e lavoratori autonomi con livelli di ricavi o compensi inferiori a soglie ragionevoli (attualmente € 85.000) anche quale elemento di contrappeso rispetto alla sostanziale assenza di presidi e sussidi in caso di perdita o riduzione del lavoro. Occorre, tuttavia, modificare la platea soggettiva di riferimento della *flat tax* che, attualmente, ricomprendendo solo le attività svolte in forma individuale, finisce da un lato per "frenare" la crescita dimensionale di attività che, sebbene di tipo minore, sarebbero favorite da un'organizzazione più articolata ed efficiente, e costituisce dall'altro un "incentivo" alla disgregazione delle attività sinora svolte in forma associata, in un contesto economico e professionale in cui sarebbe opportuno invece concepire incentivi all'aggregazione. Va, pertanto, eliminata la causa di esclusione derivante dalla partecipazione in società di persone, associazioni professionali e imprese familiari di cui all'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, garantendo, anche a chi partecipa a tali entità, l'accesso alla *flat tax*. Ulteriormente, appare ragionevole, anche quale misura di contrasto all'evasione in un settore da sempre interessato al fenomeno, mantenere il c.d. "regime della cedolare secca" per la tassazione delle rendite locatizie da immobili ampliandone però il perimetro anche alle unità commerciali, superando una disparità di cui non si scorge la logica e, soprattutto, la ragionevolezza sotto il profilo dell'equità.

- **superamento definitivo e generalizzato dell'IRAP**: tale tributo, fin dalla sua introduzione nel 1998, è stato oggetto di aspre critiche in quanto colpisce una base imponibile anomala che, tassando costo del lavoro e oneri finanziari, genera, in taluni casi, tassazione anche in capo ad entità economiche in perdita. Nel tempo il perimetro di tale base imponibile è stato sensibilmente modificato (grazie, soprattutto, alla detassazione della componente lavoro a tempo indeterminato) e, con la Legge di Bilancio 2022, è stata anche ridotta la platea dei soggetti passivi (sgravando le persone fisiche, ma introducendo anche una disparità verso le attività svolte in forma collettiva difficilmente comprensibile che, peraltro, può rappresentare anche un incentivo alla parcellizzazione delle attività economiche)

I tempi per il definitivo superamento di tale tributo appaiono, quindi, più che maturi: si eliminerebbe, **realizzando una vera semplificazione**, un adempimento dichiarativo che presenta regole di determinazione della base imponibile del tutto peculiari, i connessi versamenti e il fisiologico contenzioso, tra cui quello che, da oltre vent'anni, si trascina in merito al concetto di autonomia organizzativa.

Nelle more della definitiva abrogazione dell'imposta, si dovrebbe, da subito, ampliare la platea dei soggetti esclusi, comprendendovi anche le società di persone, le associazioni professionali e gli enti similari, in modo da evitare gli effetti distorsivi nei confronti delle attività sinora svolte in forma associata che, nell'attuale contesto normativo, sono indotte a disgregarsi al solo fine di beneficiare dell'esonero dall'IRAP.

Le ovvie conseguenze in termini di gettito potrebbero essere compensate dall'introduzione di un'addizionale che colpisca la medesima base imponibile che lavoratori autonomi e imprese devono determinare ai fini delle imposte sui redditi.

- **eliminazione di tributi di modesta entità e scarso gettito:** una riforma organica dovrebbe avere quale ulteriore obiettivo primario quello di **sfoltire i micro tributi**, che generano adempimenti e burocrazia che non trovano giustificazione nel gettito erariale conseguente.

Si pensi, ad esempio, ad alcune declinazioni dell'imposta di bollo (in particolare a quella da 2 euro sulle quietanze o a quella da 16 euro dovuta su alcuni contratti o atti amministrativi), o alla tassa annuale di concessione governativa dovuta per la vidimazione dei libri sociali o per gli abbonamenti telefonici (incalcolabile, per quest'ultima, il dispendio di tempo da parte della Pubblica Amministrazione per gestirne la riscossione e il contezioso).

Si tratta di tributi che appaiono ormai come veri e propri balzelli di estrazione medioevale del tutto inadeguati all'incedere dei tempi.

- **adeguato mix fra imposizione diretta ed indiretta:** anche nella consapevolezza che il quadro sopra proposto possa determinare carenze di gettito (e pur nella convinzione che buona parte di esso potrebbe essere compensato dal recupero di efficienza della spesa pubblica, ad esempio attraverso un utilizzo diffuso dei "costi standard") una riforma che metta al centro dell'attenzione lavoro, equità e contrasto al calo demografico, potrebbe caratterizzarsi da un **calibrato spostamento delle entrate dall'imposizione diretta a quella indiretta**, agendo quindi prevalentemente sui consumi e sul trasferimento di taluni beni. Pur con le dovute cautele necessarie per non deprimere i consumi interni, peraltro in un contesto inflazionistico particolarmente accentuato, c'è la possibilità di agire su un riordino delle aliquote IVA e dell'imposta di registro. In quest'ambito si inserisce anche un sistema più efficiente di tassazione del commercio elettronico e, in generale, delle transazioni digitali, che vada a colpire l'imponente trasferimento di ricchezza che viene convogliato verso i soggetti che dominano l'economia digitale. In un'ottica di semplificazione ed efficientamento dell'imposta di registro, si potrebbe inoltre ipotizzare anche la limitazione del suo ambito oggettivo di applicazione ai trasferimenti di immobili e aziende che rappresentano gli indici di capacità contributiva più rappresentativi dei trasferimenti di ricchezza colpiti dal tributo.

3. Misure di sostegno all'attività di impresa e di lavoro autonomo

Se la riforma dell'IRPEF deve mettere al centro il lavoro, non si può trascurare che i posti di lavoro sono creati dalle imprese e dai lavoratori autonomi.

È quindi necessario che il sistema produttivo (inteso nel senso più ampio possibile) sia incentivato ad investire nei principali fattori produttivi, capitale umano e capitale tecnologico *in primis*.

In quest'ambito si propongono le seguenti linee di azione:

- **messa a regime delle misure del Piano Nazionale Transizione 4.0** (Credito di imposta per investimenti in beni strumentali, Credito di imposta ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica design e ideazione estetica, Credito di imposta formazione 4.0), estendendone in toto l'operatività

anche al comparto delle attività di lavoro autonomo in particolare per gli investimenti per la digitalizzazione degli studi professionali e per la formazione del personale; previsione della possibilità per i relativi crediti di imposta di poter optare per la “cessione del credito” o lo “sconto in fattura”;

- **valorizzazione del c.d. Aiuto alla Crescita Economica** (c.d. ACE) incrementando il coefficiente di remunerazione del capitale proprio (attualmente dell’1,3%) destinato alla patrimonializzazione delle imprese;
- introduzione a regime di misure che incentivino l’**aggregazione e la crescita dimensionale delle imprese** mediante il riordino e la semplificazione degli attuali regimi;
- estensione della platea dei soggetti ammessi alla c.d. “**cooperative compliance**”;
- introduzione di specifiche misure a **sostegno delle esportazioni** mediante la detassazione di una percentuale dei ricavi conseguiti da vendite all’estero o prestazioni di servizi eseguite all’estero;
- **decontribuzione** per i primi tre anni per le aziende che assumono **dipendenti a tempo indeterminato**;
- **decontribuzione** a regime in misura considerevole (almeno del 50%) per **le assunzioni a tempo indeterminato di ricercatori e personale altamente qualificato**;
- **incentivazione all’efficientamento energetico** di cui si tratterà oltre.

4. Revisione della disciplina in materia di determinazione dei redditi di lavoro autonomo e proposte per i contribuenti di minori dimensioni

Nell’ottica della semplificazione normativa , sarebbe opportuno **unificare il trattamento ai fini IRPEF dei redditi di lavoro autonomo e delle imprese minori** (in contabilità semplificata), non risultando più giustificabile il loro inquadramento in due differenti categorie reddituali, alla luce dell’estensione del principio di tassazione per cassa dei ricavi conseguiti dalle attività d’impresa in regime di contabilità semplificata, in analogia a quanto da sempre previsto per le attività di lavoro autonomo. La nuova categoria reddituale dovrebbe avere una base imponibile unica e semplificata da determinarsi secondo il principio misto di cassa/competenza attualmente vigente per le imprese minori.

Al fine di ridurre gli adempimenti **per imprese e lavoratori autonomi “minori” in regime di contabilità semplificata** si potrebbe, inoltre, prevedere una **trimestralizzazione delle scadenze di versamento delle ritenute alla fonte e dei contributi** previdenziali, armonizzandole con le scadenze previste ai fini IVA.

5. Misure finalizzate alla riqualificazione energetica degli edifici e all’incentivazione dell’autoproduzione di energia

L’aumento esponenziale del prezzo dell’energia costituisce un enorme rischio (e, sovente, una drammatica certezza) per la stabilità di famiglie e imprese. Nell’auspicare che tali tensioni rientrino in tempi brevi in un perimetro di ragionevolezza, è necessario proseguire la programmazione finalizzata all’efficientamento energetico nell’ambito della transizione ecologica. Anche attraverso la leva fiscale

si possono raggiungere alcuni degli obiettivi programmati, e in tale contesto si propongono le seguenti misure rivolte a famiglie e imprese:

- mantenimento dell'architettura Superbonus per la riqualificazione energetica degli edifici; in quest'ambito, così come si ritiene positiva la riduzione della percentuale di detrazione dal 110% al 90% (al fine di attivare un opportuno contrasto di interessi), appare necessaria una sua stabilizzazione nel tempo in modo da poter consentire di programmare, in un quadro di stabilità, interventi che, mediamente, sono di ingente importo;
- introduzione di una specifica detrazione fiscale per l'installazione di impianti per l'autoproduzione e l'accumulo di energia (principalmente solare fotovoltaica) che, prevedendo limiti di spesa in base alla potenza installata, incentivi totalmente la spesa, nei predetti limiti, in un arco temporale di 5 anni;
- mantenimento a regime, per tutti i bonus edilizi, della possibilità di optare per la "cessione del credito" o per lo "sconto in fattura" con l'immediata introduzione di un'opportuna precisazione normativa, di interpretazione autentica, che chiarisca definitivamente che, a valle di un processo di asseverazione tecnica e certificazione tributaria, i cessionari o i fornitori che accordano lo sconto in fattura sono scevri da responsabilità; ciò anche al fine di superare la situazione attuale che, a causa dell'incertezza normativa e interpretativa, ha determinato lo stallo del sistema creditizio nell'acquisto dei crediti generando tensioni di liquidità che rischiano di trasformare misure introdotte per il rilancio dell'economia e la sostenibilità ambientale in un micidiale *boomerang* economico e sociale per imprese e famiglie.

6. Superamento del regime delle società non operative (c.d. "di comodo")

La disciplina delle società non operative è stata introdotta nel nostro sistema tributario nel 1994 principalmente per contrastare il fenomeno, allora diffuso, dell'intestazione in capo a società di beni utilizzati per fini privatistici.

In particolare la norma mirava, prevalentemente, a disincentivare l'uso dello strumento societario per l'acquisto di beni immobili di civile abitazione, autovetture, natanti, ecc.. Il contesto normativo successivo ha profondamente mutato il quadro di riferimento. Infatti, fermo restando il sovraordinato principio dell'inerenza che parrebbe di per sé sufficiente per raggiungere gli obiettivi della norma, per i beni immobili non strumentali le regole di tassazione ai fini delle imposte sui redditi sono quelle generalmente previste per i redditi fondiari e l'IVA è, nella sostanza, indetraibile; per i mezzi di trasporto non strumentali sono stati introdotti limiti di deducibilità dei costi e di detraibilità dell'IVA decisamente contenuti.

Quale ulteriore elemento distorsivo si segnala che i coefficienti di stima previsti dalla norma per determinare la soglia dei ricavi minimi sono immutati dal 1994 pur in un contesto economico che, viceversa, ha subito radicali e repentini cambiamenti: la conseguenza è che, soprattutto nel comparto immobiliare, taluni di questi coefficienti, nella maggior parte delle aree geografiche del Paese, sono del tutto avulsi dalla realtà (ad esempio il coefficiente del 6% per stimare i ricavi minimi degli immobili ad uso commerciale e industriale).

Ulteriormente, appare irrazionale il coefficiente del 2% applicabile al valore delle partecipazioni e degli strumenti finanziari in quanto impone il conseguimento di ricavi minimi in situazioni che spesso non sono nella disponibilità del contribuente.

La norma, nel prevedere specifiche procedure per ottenere il c.d. interpello disapplicativo (inizialmente obbligatorio, oggi facoltativo) è stata foriera di notevoli appesantimenti burocratici e incertezze che hanno generato un vasto contenzioso con pronunce contrastanti che hanno ulteriormente complicato il quadro applicativo di riferimento.

Si ritiene quindi che l'odierno quadro normativo fornisca ampi strumenti volti a limitare i comportamenti elusivi che la disciplina delle Società non Operative intendeva contrastare e che, conseguentemente, sussistano tutte le condizioni per **superare definitivamente una misura che non appare più giustificata né da reali esigenze di gettito né dalle effettive dinamiche economiche.**

7. Riordino della normativa in materia di mezzi di trasporto e telefonia mobile

Altro argomento su cui appare necessaria una profonda attività di riordino è l'**armonizzazione delle percentuali di deducibilità/detraibilità** relative ai **mezzi di trasporto** e alla **telefonia mobile**, nonché l'**adeguamento dei limiti di rilevanza fiscale dei costi** relativi ai **mezzi di trasporto** a deducibilità limitata di cui all'articolo 164, comma 1, lettera b), del Tuir.

Attualmente, le spese e gli altri componenti negativi relativi alle **autovetture, autocaravan, ciclomotori e motocicli** sono **deducibili nella misura del 20 per cento**, con un ulteriore **limite** collegato alla **rilevanza fiscale del costo di acquisto** che non può eccedere: **18.075,99 euro** per le autovetture e gli autocaravan, **4.131,66 euro** per i motocicli e **2.065,83 euro** per i ciclomotori (limiti introdotti ormai da un quarto di secolo – nel 1997 – e sino ad ora mai aggiornati).

Ai fini dell'IVA, l'articolo 19-bis.1, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 633 del 1972 dispone che l'**imposta relativa all'acquisto** o all'importazione di **veicoli stradali a motore** e dei relativi componenti e ricambi è ammessa in detrazione nella misura del **40 per cento** se tali veicoli non sono utilizzati esclusivamente nell'esercizio dell'impresa, dell'arte o della professione.

Per quanto concerne la **telefonia mobile**, i **costi** ad essa relativi sono **deducibili**, ai sensi dell'articolo 102 del Tuir, in misura pari all'**80 per cento**.

Ai fini dell'IVA, l'articolo 19, comma 4, del d.P.R. n. 633/1972 prevede la **detraibilità dell'imposta relativa ai costi** di telefonia mobile in misura pari al 100 per cento in caso di utilizzo esclusivo del telefono nell'esercizio dell'impresa, dell'arte o della professione e al **50 per cento in caso di utilizzo promiscuo**.

Tali differenti percentuali di deducibilità/detraibilità determinano una complessa gestione contabile di tali beni e un doppio binario civilistico/fiscale.

Si propone pertanto **di armonizzare le predette percentuali di deducibilità/detraibilità, fissando un'unica percentuale** in misura pari al **50 per cento per i costi relativi ai mezzi di trasporto a deducibilità limitata** (con incremento dal 20 al 50 per cento della deducibilità ai fini delle imposte sui redditi e dal 40 al 50 per cento della detraibilità ai fini dell'IVA) e in misura pari all'**80 per cento per i costi relativi alla telefonia mobile** (con incremento dal 50 all'80 per cento della detraibilità IVA in caso

di utilizzo promiscuo). Il tutto, lasciando inalterata la possibilità per il contribuente di detrarre integralmente l'iva assolta sugli acquisti in caso di utilizzo esclusivo nell'esercizio dell'impresa, dell'arte o della professione.

Occorre inoltre **adeguare i limiti di rilevanza ai fini delle imposte sui redditi dei costi relativi ai mezzi di trasporto** a deducibilità limitata, convertendoli altresì in euro e arrotondandoli alla centinaia di euro superiore, laddove ancora previsti in lire.

Il legislatore ha costantemente ignorato la norma "programmatica" prevista attualmente dall'art. 164 del Tuir che consente di incrementare detti limiti con un semplice decreto ministeriale, tenendo anche conto delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati verificatesi nell'anno precedente.

Applicando ai valori del 1997 l'indice ISTAT FOI, risulta che, per mantenere una condizione di invarianza, **il limite di rilevanza del costo di un'autovettura oggi dovrebbe essere d'importo pari a circa 30.000 euro**, contro i 18.075,99 euro (35 milioni di lire) fissati nel 1997.

8. Regime fiscale delle società tra professionisti

Nella prospettiva del rilancio delle attività professionali, è necessario **garantire alle operazioni straordinarie relative alle attività di lavoro autonomo il principio di neutralità fiscale ordinariamente previsto per le operazioni di riorganizzazione aziendale**. In particolare, occorre una norma di interpretazione autentica che assicuri, anche per il passato, la neutralità fiscale delle operazioni di apporto/conferimento di studi individuali o associati in società tra professionisti (STP) ovvero di trasformazione, fusione o scissione di società semplici esercenti attività professionale in STP (e relative operazioni inverse). La norma eliminerebbe definitivamente i dubbi interpretativi sulla non imponibilità del valore di beni, crediti, clientela o elementi immateriali comunque riferibili all'attività professionale, il che trova giustificazione nel fatto che tali operazioni non comportano il realizzo dei predetti elementi patrimoniali, ma si risolvono nella sola variazione della veste giuridica con cui viene svolta, senza soluzione di continuità, la medesima attività professionale già esercitata prima dell'operazione stessa. Sotto il profilo fiscale, tali operazioni, comportando tuttavia il passaggio da un'attività riconducibile alla categoria dei redditi di lavoro autonomo ad un'altra suscettibile di produrre redditi di impresa o viceversa, è opportuno che trovino espressa disciplina al fine di riconoscere il carattere neutrale di tali operazioni e di garantire i necessari accorgimenti tecnici che regolino il predetto passaggio di categoria. L'intervento va realizzato attraverso l'approvazione di una norma di interpretazione autentica al fine di assicurare il medesimo trattamento fiscale anche alle operazioni straordinarie già poste in essere, il che trova giustificazione, oltre che nella già accennata continuità di svolgimento della medesima attività sotto altra veste giuridica, senza alcun effetto realizzativo, anche nell'ancora attuale mancanza di una espressa disciplina fiscale in materia. Tale norma garantisce, in ultima analisi, la **necessaria parità di trattamento fiscale delle operazioni in oggetto rispetto alle analoghe operazioni straordinarie poste in essere nell'ambito delle attività commerciali**, favorendo lo sviluppo di una forma societaria, la società tra professionisti, attualmente ancora poco utilizzata, proprio per le incertezze sulla normativa fiscale applicabile a tali fattispecie.

Il medesimo principio di neutralità va inoltre espressamente riconosciuto (sempre con valore di interpretazione autentica) per le operazioni straordinarie tra soggetti che, anche dopo l'operazione straordinaria, conservano una veste giuridica riconducibile alla categoria dei redditi di lavoro autonomo (si pensi, ad esempio, a due professionisti che svolgono l'attività in forma individuale che decidano di apportare i loro studi in un'associazione professionale o in una società semplice e alle operazioni inverse).

Si potrebbe infine prevedere la facoltà per la società tra professionisti o l'associazione professionale avente causa dell'operazione straordinaria di affrancare fiscalmente i maggiori valori iscritti degli *asset* conferiti, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota ridotta rispetto alla misura di quella ordinaria, in analogia a quanto previsto dall'articolo 176 del Testo unico delle imposte sui redditi per conferimenti di azienda, fusioni e scissioni di società commerciali.

Sempre al fine di incentivare l'aggregazione delle attività professionali si propone l'introduzione di un **regime opzionale di determinazione secondo il criterio di cassa del reddito delle società tra professionisti costituite in forme di società di capitali o cooperativa**. In particolare, la proposta è quella di consentire l'opzione per la determinazione del reddito secondo il criterio misto cassa-competenza di cui all'articolo 66 del Tuir, attualmente previsto per le imprese individuali e le società di persone in regime di contabilità semplificata. Il regime opzionale trova giustificazione nella natura dell'attività esercitata dalla società tra professionisti che resta di carattere esclusivamente professionale, ancorché la stessa sia esercitata attraverso una società di capitali. La determinazione del reddito derivante dalle attività professionali è stata sempre affidata, infatti, al principio di cassa, a prescindere dal volume dei proventi percepiti. Si ritiene pertanto più coerente sotto il profilo sistematico consentire, in via opzionale, la determinazione del reddito in base a tale principio, anche se l'attività è esercitata in forma di società di capitali, al fine quindi di non penalizzare ingiustificatamente le predette tipologie di società tra professionisti che, dovendo adottare un regime di contabilità ordinaria, sono obbligate, attualmente, a determinare il loro reddito in base al principio di competenza.

9. Riforma del sistema sanzionatorio

Il regime sanzionatorio tributario è attualmente caratterizzato da **un'eccessiva gravosità delle sanzioni** già nei loro minimi edittali, in violazione del principio di proporzionalità che deve, in ogni caso, assistere l'irrogazione delle sanzioni. In particolare, **si propone di intervenire sui seguenti aspetti:**

- riduzione generalizzata dei minimi edittali delle sanzioni, in conformità al principio di proporzionalità;
- gradualità delle sanzioni rispetto alla differente gravità delle violazioni commesse. Per l'infedeltà nella dichiarazione, regime sanzionatorio ridotto nei casi di c.d. «evasione interpretativa», ossia di rettifica del regime giuridico applicato dal contribuente all'imponibile dichiarato (es.: violazione dei criteri di imputazione al periodo d'imposta dei componenti di reddito, non corretta classificazione o valutazione di elementi oggettivamente esistenti);
- revisione dei rapporti tra sanzioni amministrative e sanzioni penali tributarie nell'ottica di una reale valorizzazione dei principi del *ne bis in idem* e della proporzionalità;

- riduzione delle percentuali relative all'istituto della continuazione;
- introduzione di criteri di premialità rispetto alla misura delle sanzioni irrogabili nei confronti dei contribuenti "virtuosi";
- attribuzione ai giudici tributari del potere di riduzione della misura delle sanzioni irrogate dagli enti impositori, in caso di ritenuta violazione dei principi generali in materia;
- eliminazione del limite massimo della riduzione applicabile rispetto al minimo edittale della sanzione irrogabile, previsto dall'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n. 472 del 1997 che, attualmente, consente all'Amministrazione di ridurre sino alla metà del minimo edittale le sanzioni irrogate nei casi in cui, sulla base delle circostanze del caso concreto, tali sanzioni risultino sproporzionate rispetto all'entità del tributo richiesto;
- in ambito IVA, eliminazione della cumulabilità delle sanzioni per dichiarazione infedele (pari, nel minimo, al 90 per cento dell'imposta) e per illegittima detrazione (pari al 100 per cento dell'imposta), che determina una sanzione totale pari quasi a due volte l'imposta evasa (190 per cento). Così come, eliminazione della cumulabilità delle sanzioni per le omissioni relative a fatturazione, registrazione e dichiarazione di un'operazione rilevante ai fini dell'IVA;
- riduzione al 4 per cento della sanzione irrogabile in caso di regolarizzazione (nei 30 giorni) delle comunicazioni degli esiti dei controlli automatici effettuati ai sensi degli articoli 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e 54-*bis* del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (c.d. avvisi bonari), emessi entro un anno dalla violazione (come, ad esempio, quelli conseguenti agli omessi versamenti indicati nelle liquidazioni periodiche IVA);
- armonizzazione della misura degli interessi, in ipotesi al 2% su base annua, derivanti dalla generalità degli atti impositivi (avvisi di accertamenti, avvisi di liquidazione, avvisi bonari, cartelle di pagamento, ecc.);
- previsione di una misura massima degli interessi dovuti in caso di ravvedimento operoso nella misura massima del 2% (misura particolarmente necessaria, considerato che l'attuale riferimento al tasso legale determina la debenza di interessi nella misura del 5% su base annua, scoraggiando il ricorso ad un istituto che, viceversa, dovrebbe essere valorizzato).

10. Moratoria estiva

I mesi di giugno, luglio e agosto sono ormai da anni dedicati al principale adempimento su cui si fonda il sistema delle Entrate in materia di imposte sui redditi, ovvero l'autodichiarazione.

Sono mesi nei quali contribuenti e Commercialisti sono alacremente impegnati per compiere in modo corretto il loro dovere di contribuenti e consulenti/intermediari, e sono mesi nei quali l'impegno finanziario per i versamenti delle imposte sui redditi (ai quali si aggiungono, tra gli altri, quelli relativi all'IMU e quelli ordinariamente previsti per gli altri tributi) è decisamente marcato.

Si propone, quindi, che **nei mesi di giugno, luglio e agosto di ciascun anno vengano sospesi gli invii** da parte dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia Entrate-Riscossione delle richieste derivanti da controllo formale ed automatizzato (*ex artt. 36-bis e 36-ter del d.P.R. 600/1973*), dei c.d. "inviti alla compliance" e, in generale, di tutti gli atti di riscossione per i quali non sussistono problematiche di decadenza.

Inoltre, il termine di versamento del 20 agosto per imposte e contributi previdenziali la cui scadenza è prevista dal primo al 20 di agosto medesimo appare sconnesso dalle peculiarità del nostro Paese che, tradizionalmente, nel mese di agosto riduce al minimo le proprie attività per la pausa feriale. Si propone, quindi, che le scadenze di versamento che cadono nel mese di agosto **siano prorogate al giorno 10 del mese di settembre**.

Con questi due semplici provvedimenti, che non creano problema alcuno di gettito, si contribuirebbe fattivamente a rendere più sereno il rapporto tra l'Amministrazione Finanziaria, i contribuenti e i consulenti che li assistono.

11. Rapporti con gli uffici finanziari

I Commercialisti svolgono in modo assolutamente prevalente la funzione di intermediazione fra Amministrazione Finanziaria e contribuenti. Nella piena consapevolezza dell'importanza del loro ruolo, Essi sono stati protagonisti della digitalizzazione del sistema tributario contribuendo, in modo determinante fin dal 1997, a renderlo uno dei più moderni al mondo.

Nel rispetto delle reciproche funzioni, i Commercialisti richiedono però che il contributo offerto per la modernizzazione del sistema tributario (e quindi del Paese) venga riconosciuto in termini di reale semplificazione e di valorizzazione del loro ruolo nei rapporti con gli Uffici Finanziari.

In particolare, i rapporti con l'Agenzia delle Entrate e con l'Agenzia Entrate-Riscossione dovrebbero essere migliorati attraverso le seguenti linee di azione:

- utilizzo prioritario del canale telematico CIVIS nel dialogo con l'Agenzia Entrate ma, laddove ciò non sia risolutivo, garanzia di poter ottenere entro 7 giorni un appuntamento presso gli Uffici utilizzando il servizio CUP dedicato;
- utilizzo dei sistemi informatici di dialogo a distanza messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione ma, anche in questo caso, laddove ciò non sia risolutivo, garanzia di poter ottenere entro 7 giorni un appuntamento presso gli Uffici utilizzando un servizio dedicato;
- per tutti i servizi che attualmente non sono gestiti in via telematica (es. registrazione di taluni atti o contratti) istituzione di un canale preferenziale con garanzia di poter ottenere entro 7 giorni un appuntamento presso gli Uffici utilizzando un servizio dedicato;
- previsione di una delega unica valevole fino a revoca per l'accesso per conto dei contribuenti assistiti a tutti i servizi dell'Agenzia Entrate e dell'Agenzia Entrate-Riscossione;
- revisione dei modelli di dichiarazione con l'obiettivo di sfortirli dalla richiesta di informazioni che appaiono di rilevanza non apprezzabile e, talvolta, nulla;
- emanazione tempestiva delle circolari interpretative, in particolare quelle riguardanti gli adempimenti dichiarativi (ad esempio la circolare "fiume" che annualmente viene emanata per la dichiarazione dei redditi delle persone fisiche dovrebbe essere resa nota, al più tardi, entro il mese di aprile per valorizzarne il contenuto ed evitare comportamenti che possono generare contenzioso) e dei provvedimenti di attuazione delle norme. In generale, in caso di nuove norme e/o adempimenti i chiarimenti dovrebbero essere diffusi con anticipo di almeno 60 giorni rispetto al primo obbligo introdotto.

L'accoglimento di tali richieste, di assoluto **buon senso**, contribuirebbe in modo decisivo a rendere più costruttivi e sereni i rapporti con l'Amministrazione Finanziaria nell'interesse primario del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

12. Istituzionalizzazione del ruolo del commercialista quale soggetto certificatore dei requisiti per l'accesso a fondi pubblici

Ogni qual volta che lo Stato emana provvedimenti di sostegno o incentivo, con erogazione di fondi pubblici (direttamente o sotto forma di crediti di imposta), il rischio che si verifichino comportamenti fraudolenti è sempre tangibile.

Ne è palese dimostrazione ciò che è avvenuto per taluni bonus edilizi o per le misure di sostegno messe in campo per contrastare l'emergenza Covid-19.

In tali contesti il ruolo del Commercialista (che, si ricorda, ha sostenuto un esame di Stato, è iscritto ad un Ordine che vigila sulla sua attività e che opera sotto l'egida del Ministero della Giustizia, opera nel rispetto del codice deontologico della professione, deve adempiere ad annuali obblighi formativi e deve essere obbligatoriamente assicurato per la propria attività e, specificatamente, per l'apposizione dei visti di conformità tributari) dovrebbe essere sempre **valorizzato quale soggetto certificatore della presenza dei requisiti per il riconoscimento dei benefici pubblici**. Non occorrono particolari motivazioni per corroborare la bontà di tale proposta ma è sufficiente riscontrare empiricamente il drastico calo delle frodi in materia di compensazioni tributarie (in particolare, quelle relative ai crediti IVA) dal momento in cui è stato previsto l'obbligo generalizzato di apposizione del visto di conformità da parte dei Commercialisti per le compensazioni eccedenti la soglia di € 5.000; o ancora, il crollo verticale delle frodi in materia di bonus edilizi allorché, nel mese di novembre 2021 e tardivamente rispetto a quanto ripetutamente segnalato, è stata introdotta l'obbligatorietà del visto di conformità da parte dei Commercialisti per le opzioni per la "cessione del credito" o lo "sconto in fattura" anche in relazione ai bonus diversi dal superbonus.

Valorizzare tale ruolo non risponde ad alcun interesse particolare, ma semplicemente all'interesse del Paese!

13. Reale applicazione dello statuto dei diritti del contribuente

Quale chiosa al presente documento, si ritiene indispensabile affermare l'importanza dei principi enunciati nello "Statuto dei diritti del contribuente" (Legge 212/2000). Si tratta di una norma di assoluta civiltà, scritta con sapienza e lungimiranza, i cui contenuti dovrebbero rappresentare i veri baluardi sovraordinati all'introduzione di norme tributarie ed ai rapporti fra Amministrazione Finanziaria e contribuenti.

Con rammarico non si può non constatare che lo "Statuto dei diritti del contribuente" rappresenta una delle norme più disattese del nostro ordinamento giuridico, a causa della possibilità concessa al Legislatore di derogarne motivatamente gli effetti.



Da più parti si è, quindi, invocato l'elevazione al rango costituzionale di tale norma che ne sancirebbe l'effettiva e inderogabile applicazione. I Commercialisti sono favorevoli a tale proposta o, per lo meno, all'introduzione di modifiche che rendano eccezionali e realmente motivate le deroghe all'applicazione dello "Statuto dei diritti del contribuente". In questo ambito andrebbe valorizzata la figura del "Garante dei diritti del contribuente", con l'istituzione di una figura di garanzia nazionale, dotata di idonea struttura ed autonomia economica, alla quale conferire anche specifici poteri di "blocco" di norme che violino le disposizioni dello Statuto.

PROPOSTE IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE DI BENI SEQUESTRI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

SOMMARIO

1. Decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 - “Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale” 21
2. Decreto del presidente della repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 - “Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell’albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14” 22
3. Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 24

1. Decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 - “Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale”

Emendamenti art. 4

1. All’articolo 4 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2, sono apportate le seguenti modifiche:

a. Il **comma 1** è sostituito dal seguente:

1. All’articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, dopo il comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente: «2-bis. In ogni caso gli esiti liquidatori derivanti dall’applicazione di cui ai commi 1 e 2 sono rimessi al prudente apprezzamento del tribunale tenuto conto della complessità della gestione e, in ogni caso, fatte salve le disposizioni in materia di equo compenso.

Commento

La proposta emendativa di cui al comma 1 è finalizzata a superare, in materia di compensi degli amministratori giudiziari, il limite quantitativo *ex lege* introdotto in via d’urgenza dal d.l. n. 2/2023, all’uopo rimettendo al prudente apprezzamento di un provvedimento motivato e collegiale del Tribunale, che conosce il dettaglio della specifica procedura di gestione ed il suo livello di complessità, l’onere di determinare il compenso liquidabile nella fattispecie concreta, ferma restando, in ogni caso, l’ottemperanza alle disposizioni in materia di equo compenso. Si ritiene, in effetti, che la rigida predeterminazione in via legislativa di un ammontare massimo del compenso liquidabile all’amministratore giudiziario: 1) integri evidenti profili di illegittimità costituzionale in patente contrasto con l’art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento con altre figure professionali operanti a supporto dell’amministrazione della giustizia, non sussistendo in effetti per le altre funzioni di ausiliario del giudice (es. curatore fallimentare, custode e delegato, perito, etc) un limite di compenso massimo predeterminato in via legislativa; 2) incida pericolosamente e significativamente sul buon andamento della Pubblica Amministrazione a cagione della sicura “fuga” di qualificati professionisti i quali, a cagione della evidente diseconomicità che la norma in esame determina in capo a detta figura di ausiliario del giudice, sicuramente opterebbero per altri settori professionali a danno di questo delicatissimo settore che, lo si ricorda, oggi viene unanimemente riconosciuto come il principale (se non l’unico) strumento concreto di contrasto alla criminalità organizzata, anche di carattere economico. In proposito si ricorda che l’amministratore giudiziario è un pubblico ufficiale ausiliario del giudice che viene nominato, in quanto iscritto nell’apposito albo tenuto dal ministero della Giustizia, per concretamente custodire e amministrare i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che, a seguito dell’eventuale ablazione definitiva, vengono acquisiti al patrimonio dell’Erario. Questo peculiare e delicato ruolo non può essere svilito da una previsione di legge astratta che prevede un limite massimo di compenso liquidabile, senza tener conto della complessità della gestione della specifica procedura amministrata.

Emendamenti ART. 7

1. All’articolo 7 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2, sono apportate le seguenti modifiche:

a. Il **comma 1** è sostituito dal seguente:

1. Chiunque agisca al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, ovvero di impianti o di infrastrutture strategici per la collettività territoriale per i quali il giudice, ai sensi del comma 1-*bis*.1 dell'articolo 104-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 ovvero ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 ha autorizzato la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario, non è punibile per i fatti che derivano dal rispetto delle prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, se ha agito in conformità alle medesime prescrizioni.

Commento

La proposta emendativa in esame è finalizzata ad estendere la non punibilità penale, già prevista dalla norma in argomento per gli stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, anche ai casi in cui il giudice ha autorizzato la prosecuzione dell'attività di impianti strategici per la collettività territoriale (es. impianti di trattamento e depurazione delle acque) oggetto di sequestro, per l'effetto nominando un amministratore giudiziario ai sensi dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. o dell'art. 35 del d.lgs n. 159/2011.

2. Decreto del presidente della repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 - "Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14"

1. Al **decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177**, sono apportate le seguenti modifiche:

a. **L'art. 1** è sostituito dal seguente:

1. Il presente regolamento disciplina le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'Albo istituito a norma dell'articolo 1 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, per la custodia, la conservazione e l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e confisca di prevenzione o penale, ad amministrazione giudiziaria ovvero a controllo giudiziario ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 nonché ai coadiutori nominati ai sensi dell'articolo 38 del citato decreto.

b. **L'art. 2** è sostituito dal seguente:

1. Ai fini del presente regolamento si intendono per: a) «decreto legislativo»: il decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14; b) «Albo»: l'Albo degli amministratori giudiziari di cui all'articolo 1 del decreto legislativo; c) «amministratore giudiziario»: il soggetto nominato dall'autorità giudiziaria per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati; c-*bis*) «coadiutore»: il soggetto nominato

ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; c-ter) «professionista»: l'amministratore giudiziario o il coadiutore; d) «Ministero»: il Ministero della giustizia.

c. **All'art. 3** sono apportate le seguenti modifiche:

1. il **comma 1** è sostituito dal seguente:

1. Salvo quanto previsto dal comma 3, i compensi del professionista sono liquidati con cadenza annuale sulla base dei seguenti criteri: a) per i beni costituiti in azienda, quando sono oggetto di diretta gestione da parte del professionista, i compensi devono consistere in una percentuale, calcolata sull'attivo patrimoniale di ciascun complesso aziendale, non superiore alle seguenti misure: 1) dal 12% al 14%; quando il valore non superi 16.227,08 euro; 2) dal 10% al 12% sulle somme eccedenti 16.227,08 euro fino a 24.340,62 euro; 3) dal 8,50% al 9,50% sulle somme eccedenti 24.340,62 euro fino a 40.567,68 euro; 4) dal 7% all'8% sulle somme eccedenti 40.567,68 euro fino a 81.135,38 euro; 5) dal 5,50% al 6,50% sulle somme eccedenti 81.135,38 euro fino a 405.676,89 euro; 6) dal 4% al 5% sulle somme eccedenti 405.676,89 euro fino a 811.353,79 euro; 7) dallo 0,90% all'1,80% sulle somme eccedenti 811.353,79 euro fino a 2.434.061,37 euro; 8) dallo 0,45% allo 0,90% sulle somme che superano 2.434.061,37 euro; b) per i beni costituiti in azienda, quando sono concessi in godimento a terzi, i compensi devono consistere in una percentuale, calcolata sull'attivo patrimoniale di ciascun complesso aziendale, non superiore alle seguenti misure: 1) dal 4,8% al 5,6%; quando il valore non superi 16.227,08 euro; 2) dal 4% al 4,80% sulle somme eccedenti 16.227,08 euro fino a 24.340,62 euro; 3) dal 3,4% al 3,8% sulle somme eccedenti 24.340,62 euro fino a 40.567,68 euro; 4) dal 2,8% al 3,2% sulle somme eccedenti 40.567,68 euro fino a 81.135,38 euro; 5) dal 2,2% al 2,6% sulle somme eccedenti 81.135,38 euro fino a 405.676,89 euro; 6) dall'1,6% al 2% sulle somme eccedenti 405.676,89 euro fino a 811.353,79 euro; 7) dallo 0,3% allo 0,72% sulle somme eccedenti 811.353,79 euro fino a 2.434.061,37 euro; 8) dallo 0,2% allo 0,36% sulle somme che superano 2.434.061,37 euro; c) per i beni immobili, i compensi devono consistere in una percentuale, calcolata sul valore dei beni, non superiore alle seguenti misure: 1) dal 6% al 7% quando il valore non superi 16.227,08 euro; 2) dal 5% al 6% sulle somme eccedenti 16.227,08 euro fino a 24.340,62 euro; 3) dal 4,25% al 4,75% sulle somme eccedenti 24.340,62 euro fino a 40.567,68 euro; 4) dal 3,5% al 4% sulle somme eccedenti 40.567,68 euro fino a 81.135,38 euro; 5) dal 2,75% al 3,25% sulle somme eccedenti 81.135,38 euro fino a 405.676,89 euro; 6) dal 2% al 2,5% sulle somme eccedenti 405.676,89 euro fino a 811.353,79 euro; 7) dallo 0,45% allo 0,90% sulle somme eccedenti 811.353,79 euro fino a 2.434.061,37 euro; 8) dallo 0,22% allo 0,45% sulle somme che superano 2.434.061,37 euro; d) per i frutti che si ritraggono dai beni di cui alle lettere a), b) e c) e per i beni diversi da quelli di cui alle predette lettere, i compensi devono consistere in una percentuale calcolata sul valore attivo, non superiore alle seguenti misure: 1) dal 3,6% al 4,2% quando il valore non superi 16.227,08 euro; 2) dal 3% al 3,6% sulle somme eccedenti 16.227,08 euro fino a 24.340,62 euro; 3) dal 2,5% al 2,8% sulle somme eccedenti 24.340,62 euro fino a 40.567,68 euro; 4) dal 2,1% al 2,4% sulle somme eccedenti 40.567,68 euro fino a 81.135,38 euro; 5) dall'1,65% al 2% sulle somme eccedenti 81.135,38 euro fino a 405.676,89 euro; 6) dall'1,2% all'1,5% sulle somme eccedenti 405.676,89 euro fino a 811.353,79 euro; 7) dallo 0,27% allo 0,54% sulle somme eccedenti 811.353,79 euro fino a 2.434.061,37 euro; 8) dallo 0,13% allo 0,27% sulle somme che superano 2.434.061,37 euro.

2. il **comma 2** è sostituito dal seguente:

2. Per determinare il valore di cui al comma 1, si considera:

- a) il valore dell'attivo patrimoniale così come risultante dall'ultimo bilancio presentato/approvato in costanza di procedura;
- b) il valore stimato dal perito;
- c) ogni altra somma ricavata;
- d) l'importo realizzato, per i beni liquidati.

Commento

La proposta emendativa in esame è finalizzata ad estendere la disciplina recata dal d.P.R. n. 177/2015 in materia di modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari anche ai coadiutori nominati ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 onde rendere omogenea ed uniforme la disciplina in argomento ai professionisti di che trattasi i quali, dopo la confisca di secondo grado, continuano a gestire ed amministrare i beni per conto dello Stato.

Viene altresì dettagliato che il d.P.R. n. 177/2015 trova applicazione non solo alle c.d. procedure ablative (sequestro e confisca) ma anche alle c.d. misure non ablative (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario disciplinate rispettivamente dagli artt. 34 e 34-bis del d.lgs n. 159/2011).

Inoltre, vengono meglio chiarite le modalità di calcolo dei compensi, sia in termini di perimetrazione temporale (il compenso è annuale), sia per quanto riguarda il parametro di riferimento da porre alla base del calcolo, segnatamente l'attivo patrimoniale di ciascun compendio aziendale così come risultante dall'ultimo bilancio presentato/approvato in costanza di procedura.

3. Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

All'articolo 35 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modifiche:

*a. Il **comma 2** è sostituito dal seguente:*

2. L'amministratore giudiziario è scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari secondo criteri di trasparenza che assicurano la rotazione degli incarichi tra gli amministratori, tenuto conto della natura e dell'entità dei beni in stato di sequestro, delle caratteristiche dell'attività aziendale da proseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione. L'amministratore giudiziario è nominato con decreto motivato. All'atto della nomina l'amministratore giudiziario comunica al tribunale se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso, anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'Agenzia. Ai fini della nomina degli amministratori giudiziari, il tribunale tiene conto del numero degli incarichi aziendali in corso, della natura monocratica o collegiale dell'incarico, della tipologia e del valore dei compensi da amministrare, avuto riguardo anche al numero dei lavoratori, della natura diretta o indiretta della gestione, dell'ubicazione dei beni sul territorio, delle pregresse esperienze professionali specifiche nonché della particolare complessità dell'amministrazione o dell'eccezionalità del valore del patrimonio da amministrare.

*b. Dopo il comma 9 è aggiunto il seguente **comma 10**:*

10. In deroga a quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 20 novembre 2007, n. 231 l'amministratore giudiziario e l'autorità giudiziaria procedente non assumono mai la titolarità effettiva dei beni oggetto di misura che, sino alla confisca definitiva, rimane ad ogni effetto di legge sul proposto o sul terzo di cui all'articolo 23, comma 2 del presente decreto. Le medesime disposizioni si applicano ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, a qualsiasi titolo, svolgono l'incarico di ausiliario del giudice.

Commento

La proposta emendativa di cui al comma 2 è finalizzata a superare, in materia di gestione di aziende sequestrate, il limite quantitativo di tre incarichi rimettendo la scelta del conferimento al prudente apprezzamento di un provvedimento motivato e collegiale del Tribunale il quale, anche al fine di garantire la necessaria rotazione degli incarichi, dovrà esplicitare la nomina tenendo conto di una molteplicità di criteri quantitativi (es. numero degli incarichi in corso) qualitativi (es. pregresse esperienze professionali) e gestionali (es. tipologia e valore dei beni sequestrati, complessità della amministrazione, etc).

Viene altresì proposta l'introduzione di un comma 10 per disciplinare l'annosa problematica del c.d. titolare effettivo imposta dalla disciplina antiriciclaggio (d.lgs n. 231/2007). Nella prassi, infatti, l'orientamento costante degli operatori bancari è quello di far erroneamente coincidere il titolare effettivo con l'amministratore giudiziario o addirittura con il presidente della locale sezione misure di prevenzione, sovente bloccando l'operatività dei rapporti bancari sino all'espletamento di siffatto irrituale censimento. Questa stortura ha creato evidenti ed inevitabili disagi ai professionisti amministratori giudiziari che, in conseguenza di tale errata classificazione, sono costretti a subire gli effetti negativi della società sequestrata o confiscata gestita (ad esempio il deterioramento del merito creditizio della società sequestrata o confiscata impedisce all'amministratore giudiziario di chiedere un prestito personale proprio perché gli effetti negativi dell'ente gestito, ingiustificatamente si riverberano sulla propria posizione personale). Con la modifica legislativa proposta, invece, si specifica che l'amministratore giudiziario o l'autorità procedente non possono mai assumere la titolarità effettiva del bene che, invero, sino alla confisca definitiva (e quindi sino all'ablazione da parte dell'Erario) rimane in capo al proposto o al terzo intestatario del bene sequestrato o confiscato. Avendo riscontrato nella prassi che le medesime criticità hanno riguardato altri pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che svolgono l'incarico di ausiliario del giudice (es. curatore fallimentare, commissario giudiziale o liquidatore, custode delegato, etc), la medesima disposizione trova applicazione anche per le altre tipologie di incarichi giudiziali previste nel nostro ordinamento.

All'articolo 35-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modifiche:

b. *Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma 2-bis:*

2-bis. Gli accertamenti e l'irrogazione di sanzioni, a qualunque titolo disposti, da parte dell'amministrazione finanziaria, di concessionari di riscossione pubblica ovvero dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale sono efficaci esclusivamente nei confronti dell'azienda sequestrata o confiscata e del proposto e non producono mai effetti nei confronti dell'amministratore giudiziario o del legale rappresentante nominato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 41 del presente

decreto. Le medesime disposizioni si applicano ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, a qualsiasi titolo, svolgono l'incarico di ausiliario del giudice.

Commento

La proposta emendativa di cui al comma 2 è finalizzata a disciplinare il regime giuridico da applicare agli atti di accertamento e alla eventuale irrogazione di sanzioni a qualunque titolo disposti da parte dell'amministrazione finanziaria, di concessionari di riscossione pubblica ovvero dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, prevedendone l'efficacia esclusivamente nei confronti dell'azienda sequestrata o confiscata e del proposto e mai nei confronti dell'amministratore giudiziario o del legale rappresentante nominato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 41 del presente decreto. In effetti, si registrano diffuse prassi dell'Amministrazione Finanziaria o di altri enti pubblici, di notificare all'amministratore giudiziario o al legale rappresentante nominato dall'Autorità Giudiziaria, atti di accertamento e sanzioni per aziende sequestrate o confiscate pretendendo di introdurre una irrituale ed illegittima responsabilità solidale tra ente oggetto di misura e amministratore giudiziario.

Avendo riscontrato nella prassi che le medesime criticità hanno riguardato altri pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che svolgono l'incarico di ausiliario del giudice (es. curatore fallimentare, commissario giudiziale o liquidatore, custode delegato, etc), la medesima disposizione trova applicazione anche per le altre tipologie di incarichi giudiziari previste nel nostro ordinamento.

All'articolo 40 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modifiche:

*b. Dopo il comma 5-quinquies è aggiunto il seguente **comma 6**:*

Per garantire il supporto nella gestione dei beni sequestrati e confiscati, le banche di cui all'articolo 10 del Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria precedente, sono tenute ad aprire un conto corrente intestato alla procedura nonché a mantenere in piena operatività i rapporti bancari esistenti alla data del sequestro salvo l'eventuale non subentro nei relativi rapporti autorizzata dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 56, comma 1 del presente decreto.

Commento

La proposta emendativa in esame, nell'ottica di supportare lo Stato e l'Autorità Giudiziaria nel contrasto alla criminalità organizzata, è finalizzata ad introdurre l'obbligo per gli istituti bancari di aprire un rapporto di conto corrente intestato alla procedura nonché di mantenere inalterate le condizioni dei rapporti bancari – se del caso già in essere – sino all'eventuale provvedimento di non subentro adottato dall'autorità giudiziaria precedente. In altri termini si vuole evitare la paradossale situazione – purtroppo sovente verificatasi nella prassi – di trovarsi al cospetto di gestioni di aziende che non possono continuare ad operare sul mercato a seguito della improvvisa e immotivata chiusura dei rapporti bancari, con conseguente impossibilità dell'impresa sequestrata o confiscata di continuare l'attività di impresa in palese contrasto con la *ratio* della normativa antimafia che, tra l'altro, si propone, laddove possibile, di garantire la prosecuzione dell'attività aziendale sequestrata o confiscata.



PROPOSTE DI RIFORMA E MODIFICA IN MATERIA DI CRISI D'IMPRESA E PROCEDURE CONCORSUALE

SOMMARIO

1. Premessa	29
2. Composizione negoziata	30
3. Early warning	36
4. L'albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui al codice della crisi e dell'insolvenza di cui all'art. 356 ccii	36
5. Amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi	39
6. Riforma della disciplina penale	39
7. D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 -Art. 13	42
7.1. Premessa	42
7.2. Proposta di emendamento	43

1. Premessa

L'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 è stata inserita tra gli interventi prioritari previsti dal PNRR al fine di potenziare i meccanismi di allerta, di completare la digitalizzazione delle procedure anche attraverso la realizzazione di una piattaforma on-line e di specializzare gli organi competenti per le procedure concorsuali. Con i d.l. n. 118 e n. 152 del 2021 sono stati già realizzati alcuni interventi prioritari tra quelli individuati nel PNRR. In particolare, il d.l. n. 118/2021 ha disciplinato l'istituto della composizione negoziata e istituito la piattaforma telematica nazionale. Il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 ha integrato il d.l. n. 118/2021 con alcune disposizioni finalizzate a favorire la tutela degli interessi dei creditori nella composizione negoziata.

L'approvazione in via definitiva dello schema di decreto legislativo recante modifiche al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023, oltre ad apportare alcune significative modifiche nel testo del Codice della crisi (d'ora in avanti, CCII) ha trasfuso i nuovi istituti nel medesimo CCII, l'entrata in vigore del quale è prevista per il 15 luglio 2022.

I nuovi istituti, pertanto, verranno a trovare applicazione in un contesto sociale ed economico fortemente mutato rispetto a quello in cui il CCII è stato pubblicato, a causa della pandemia di Covid-19 e, più che altro, del recente conflitto in Ucraina.

I dati finora raccolti sulle procedure concorsuali e sulle liquidazioni – anche volontarie – confermano, come già accaduto nel 2020 e nel 2021, che, anche nei primi quattro mesi del 2022, si è riscontrata una effettiva riduzione delle dichiarazioni di fallimento, delle liquidazioni volontarie e delle aperture delle procedure concorsuali differenti dal fallimento: in linea con le tendenze registrate negli altri paesi d'Europa, tale flessione è imputabile all'effetto di contenimento prodottosi a seguito della legislazione emergenziale varata durante la pandemia, ma destinata, però, a cessare i propri effetti con la conclusione dello stato di emergenza. I rincari dell'energia, le tensioni sugli scambi internazionali, le difficoltà negli approvvigionamenti di materie prime generati dal conflitto in Ucraina, mettono a rischio la continuità di molte imprese che, nei prossimi mesi, potrebbero trovarsi in situazioni di crisi.

In questo contesto, l'istituto della composizione negoziata e i nuovi strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza disciplinati nel CCII verranno a svolgere un ruolo fondamentale per la nostra economia e le nostre imprese: come previsto nella Direttiva (UE) 2019/1023, infatti, l'obiettivo degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza è di favorire metodi di risanamento, o di salvataggio, delle imprese – o parti di esse – sane ma in difficoltà finanziaria, attraverso meccanismi di allerta precoce che possano favorire la ristrutturazione con prosecuzione delle loro attività, laddove risanabili, prevenendo la dichiarazione di insolvenza ed evitandone, pertanto, la liquidazione. Del tutto speculare è l'esigenza che le imprese non risanabili vengano liquidate senza ritardo al fine di evitare che la ristrutturazione sia inefficace e finisca per aggravare la situazione di difficoltà in cui si

trova il debitore, con accumulo di ulteriori perdite ai danni dei creditori, delle altre parti interessate dal processo di risanamento e del sistema economico in generale.

Si comprende chiaramente l'importanza del ruolo che i professionisti iscritti al nostro Albo professionale andranno a svolgere, sia come consulenti delle imprese, sia come esperti nella regolazione della crisi e dell'insolvenza sotto le molteplici vesti che il CCII loro affida, per il corretto e diligente adempimento dei quali occorrerà vantare specifiche competenze nel settore della ristrutturazione e della crisi di impresa. In questa prospettiva, occorrerà dedicare appositi approfondimenti alla disciplina dei nuovi istituti, per comprenderne i meccanismi, le relazioni e i vantaggi per le imprese in crisi e incentivare la realizzazione di occasioni di studio e di approfondimento che possano coinvolgere il mondo delle imprese.

Al contempo, occorrerà formulare proposte normative finalizzate a chiarire l'importante bagaglio di competenze tecniche aziendalistiche che i nostri iscritti vantano e che, nella attuale cornice normativa del CCII, incentrata nella gestione degli istituti in continuità, assumono senza dubbio centrale rilevanza.

2. Composizione negoziata

Nell'attuale contesto socio economico, aggravato dalla pandemia e dal conflitto in Ucraina, l'istituto della composizione negoziata disciplinato nel Titolo II del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155 (d'ora in avanti Codice della crisi) e i nuovi strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza disciplinati nel medesimo Codice della crisi verranno a svolgere un ruolo fondamentale per la nostra economia e le nostre imprese: come previsto nella direttiva (UE) 2019/1023, infatti, l'obiettivo degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza è di favorire metodi di risanamento, o di salvataggio, delle imprese – o parti di esse – sane ma in difficoltà finanziaria, attraverso meccanismi di allerta precoce che possano favorire la ristrutturazione con per la prosecuzione delle loro attività, laddove risanabili, prevenendo la dichiarazione di insolvenza ed evitandone, pertanto, la liquidazione (del tutto speculare è l'esigenza che le imprese non risanabili vengano liquidate senza ritardo al fine di evitare che la ristrutturazione sia inefficace e finisca per aggravare la situazione di difficoltà in cui si trova il debitore, con accumulo di ulteriori perdite ai danni dei creditori, delle altre parti interessate dal processo di risanamento e del sistema economico in generale).

I punti di forza della composizione negoziata (volontarietà dell'iniziativa, semplificazione, snellezza negli adempimenti burocratici e totale informatizzazione grazie alla piattaforma telematica nazionale, tempistica ridotta, utilizzabilità da parte di tutte le imprese senza distinzione tra piccola o grande o tra tipo di attività esercitata; riservatezza nelle trattative, alta specializzazione dell'esperto negoziatore, possibilità di essere utilizzata in situazioni di pre-crisi, crisi o insolvenza purché reversibile, gestione dell'impresa saldamente nelle mani dell'imprenditore, obbligo delle parti a comportarsi secondo buona fede e correttezza) sono noti e apprezzabili.

Tuttavia, la composizione negoziata non ha conosciuto, almeno in questo primo anno, l'utilizzo sperato, perché limitato è stato il numero delle imprese che hanno fatto accesso allo strumento e limitato è stato il numero delle composizioni concluse con esito favorevole. È pur vero che, come tutti gli istituti di nuovo conio, la composizione negoziata necessita di rodaggio e di una miglior

comprensione da parte di imprenditori e da parte dei creditori che necessitano di un proattivo e consapevole coinvolgimento per la riuscita delle trattative. Tuttavia, si reputa opportuno suggerire alcuni interventi correttivi della disciplina finalizzati a potenziare l'istituto e a prevenire, come accennato, il pericolo che, per un numero eccessivo di imprese, nei mesi a venire, si prospetti la possibilità dell'apertura della liquidazione giudiziale.

In questo ambito le linee guida di intervento dovrebbero essere le seguenti:

Accesso alla composizione. Potenziamento del ruolo dell'organo di controllo nelle s.r.l.

Come dimostrano le evidenze empiriche, l'accesso alla composizione avviene spesso in via tardiva, allorquando la situazione dell'impresa è seriamente compromessa e non esistono prospettive ragionevoli di risanamento dell'impresa. Affinché il risanamento sia possibile, occorre anticipare l'emersione della crisi.

Nella sistematica del Codice della crisi, un ruolo fondamentale nell'emersione tempestiva della crisi viene svolto dall'organo di controllo. In questa ottica, l'art. 25-*octies* del Codice della Crisi disciplina la segnalazione dell'organo di controllo societario diretta all'organo di amministrazione circa la sussistenza dei presupposti per la presentazione dell'istanza di composizione negoziata. Il comma 2 della medesima disposizione prevede che la tempestiva segnalazione all'organo di amministrazione e la vigilanza sulle trattative avviate sono valutate ai fini della responsabilità dell'organo di controllo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2407 c.c.

Soffermandosi, preliminarmente, sull'obbligo di segnalazione dell'organo di controllo, non possiamo esimerci dal rilevare come sfuggono all'applicazione delle previsioni dell'art. 25-*octies* Codice della crisi le s.r.l. dotate unicamente del revisore legale e non dell'organo di controllo.

Come è noto, pur trattandosi di società di capitali e pur in presenza di significativi parametri dimensionali, l'attuale disciplina codicistica consente alla s.r.l. di nominare o un organo di controllo (anche monocratico, il c.d. sindaco unico) o un revisore legale, o entrambi. Pertanto, qualora la società abbia nominato unicamente un revisore legale e non (anche) un organo di controllo, per un verso, il sistema di "segnalazione interna" descritto nell'art. 25-*octies* Codice della crisi e l'emersione tempestiva risulteranno depotenziati dall'assenza di un soggetto segnalante presso l'organo di amministrazione e, per altro verso, risulterà fortemente compromesso anche il sistema di "segnalazioni esterne" di cui all'art. 25-*novies* Codice della crisi, con evidente pregiudizio degli interessi – di soci, creditori e terzi – che lo stesso Codice della crisi intende tutelare.

L'aspetto è di centrale rilevanza, perché in moltissime s.r.l. non è presente l'organo di controllo societario e quindi non vi è un organo della società con doveri e poteri adeguati *ex lege* per attivare, tramite la segnalazione, la composizione negoziata. Giova osservare, infatti, che il revisore legale, in quanto soggetto esterno all'organizzazione, non è un organo di controllo societario e interviene a consuntivo unicamente per le verifiche condotte *ex post* sul bilancio.

È di estrema importanza, allora, ripensare una rimodulazione del sistema di amministrazione e controllo delle s.r.l., con la presenza di un organo di controllo, anche monocratico (il c.d. sindaco unico), in tutte le ipotesi in cui, attualmente, la legge, prevedendone la nomina obbligatoria in alternativa al revisore legale, consente di sostituirlo con questo ultimo. Così facendo, le s.r.l. sarebbero dotate di un organo di controllo, anche monocratico, che, nell'adempimento degli obblighi imposti

dall'ordinamento per il diligente svolgimento del proprio incarico, potrebbe attivare la composizione negoziata in presenza dei presupposti di legge, dando piena attuazione ai c.d. *early warning tool*. La modifica è senza dubbio opportuna.

Per completezza espositiva, è doveroso rilevare, infine, che l'organo di controllo (anche monocratico), oltre alla tradizionale attività di vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto di principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza degli assetti e sul loro concreto funzionamento, può essere incaricato dalla società di esercitare anche la revisione legale (in forza del rinvio alle disposizioni previste per le s.p.a. effettuato nello stesso art. 2477 c.c.): tale significativa circostanza priva di fondamento qualsiasi contestazione che potrebbe essere mossa circa un aggravio di costi per la società medesima.

Responsabilità dell'organo di controllo

Come accennato, la composizione negoziata, pur restandone l'accesso riservato alla libera determinazione dell'organo di amministrazione, si fonda sul ruolo proattivo dell'organo di controllo, tenuto a segnalare tempestivamente, al fine di evitare future eventuali responsabilità, le condizioni di squilibrio. La normativa non chiarisce, però, che il sindaco che si è attivato per tempo va esente da responsabilità, ma unicamente che una segnalazione tempestiva e la vigilanza esercitata sull'andamento delle trattative saranno valutate ai fini delle responsabilità tipizzate nel Codice civile, lasciando dunque al giudice la valutazione del caso concreto. Questo profilo è particolarmente delicato per i sindaci, se si pone mente che attualmente il Codice della crisi legittima l'organo di controllo a proporre domanda di apertura della liquidazione giudiziale. Occorrerebbe meglio chiarire, allora, in cosa consista tale tempestività di segnalazione, così da poter i) appurare quando la segnalazione possa essere considerata tardiva; ii) evitare che i sindaci effettuino, peraltro erroneamente al solo scopo di limitare le proprie responsabilità, segnalazioni premature che, pur nella segretezza delle trattative, potrebbero destabilizzare i rapporti con i creditori forti e gettare inutili o falsi allarmismi determinando, in tal modo, un effettivo pericolo di crisi per l'impresa. Strettamente correlata è la tematica delle responsabilità penali dei professionisti impegnati, a vario titolo, nella soluzione della crisi di impresa. Sulla scorta delle riflessioni condotte in relazione alla necessità di interventi risolutivi sull'attuale legislazione, nonché in base all'evidenza tratta dall'esperienza giudiziaria che tutt'oggi tende a coinvolgere in estenuanti e lunghi giudizi organi di amministrazione e controllo e i consulenti dell'impresa che abbiano tentato di ripristinare la continuità con operazioni di ristrutturazione, rivelatisi successivamente infruttuose, è urgente ripristinare le esimenti da responsabilità penale che comparivano nella prima versione del Codice della crisi (più specificatamente nell'art. 25, comma 2), anche attraverso una incisiva riforma del reato di bancarotta, con la ridefinizione del c.d. elemento oggettivo che caratterizza la fattispecie di bancarotta fraudolenta prefallimentare, escludendo la rilevanza di comportamenti risalenti nel tempo o comunque tenuti in un momento in cui ancora non si siano manifestati i segni rivelatori del dissesto.

Documentazione da inserire sulla piattaforma telematica all'atto di presentazione dell'istanza

Al momento di presentazione dell'istanza per la composizione negoziata, come stabilisce l'art. 17 Codice della crisi, l'imprenditore deve inserire nella piattaforma telematica, *inter alia*, una serie di certificazioni relative al debito tributario o contributivo (certificato unico debiti tributari, situazione

debitoria complessiva richiesta all’Agenzia delle entrate-Riscossione, certificazione unica dei debiti contributivi e per premi assicurativi).

Le tempistiche di emissione delle certificazioni da richiedere all’ Agenzia delle Entrate (nella pratica circa 75 giorni) e all’INPS (circa 45 giorni) non consente all’imprenditore di formulare tempestivamente la richiesta di accesso alla composizione negoziata e, quindi, di far decorrere le eventuali misure protettive. Nel tempo perduto, oltre a dover riformulare alcuni documenti ormai “scaduti”, il debitore potrebbe essere soggetto ad aggressioni da parte dei creditori, rischiose per la continuità aziendale (si pensi agli effetti del pignoramento dei conti corrente attivi). Peraltro, il Codice della crisi non prevede la possibilità di esibire documenti sostitutivi.

Alla luce di tanto, con l’obiettivo di proporre interventi correttivi della normativa, potrebbe essere utile implementare le previsioni dell’art. 14 Codice della crisi (in ordine alla interoperatività della piattaforma) o, preferibilmente, si dovrebbe consentire l’accesso alla composizione negoziata anche senza l’immediata produzione della documentazione, ma solo fornendo evidenza dell’intervenuta richiesta (a titolo d’esempio, esibendo al momento della presentazione dell’istanza dichiarazione sostitutive da implementare con gli originali quando ricevuti dalle competenti amministrazioni).

In alternativa, anche al fine di efficientare il procedimento e l’azione delle pubbliche amministrazioni interessate, si potrebbe istituire un ufficio interdipartimentale degli enti, Ade e riscossione che rilasci – non nei 45 gg previsti – ma a richiesta o entro 5 giorni il cosiddetto “Certificato VERA” ossia il certificato unico in assenza del quale molte CCIAA non fanno partire l’istanza.

Rapporto con il fisco e misure premiali

Occorre dotare la composizione negoziata di effettiva attrattività per gli imprenditori. Un ruolo importante potrebbe essere svolto dalla leva degli incentivi di tipo fiscale. Durante la composizione negoziata, in base alla normativa vigente, non è possibile il coinvolgimento di Agenzia delle Entrate e INPS. Le misure premiali ex art. 25-bis Codice della crisi, peraltro, appaiono molto modeste: la rateazione in 72 mensilità non è differente da quella ottenibile secondo i canali tradizionali, mentre lo stralcio del 50% delle sanzioni appare limitato alle sole ipotesi di cui all’art. 23 comma 2, del Codice della crisi (e, dunque, solo nell’ambito delle già note procedure dei piani attestati, accordi di ristrutturazione, concordato, ecc.). Ancorché la transazione fiscale sia un istituto che accede a procedure concorsuali dove è comunque previsto l’intervento del giudice e sebbene la composizione negoziata non sia una procedura concorsuale ma un istituto che si struttura al di fuori del tribunale, la necessità di “allargare” la platea delle imprese che possono fruire della composizione anche quando l’esposizione debitoria col fisco sia effettivamente significativa potrebbe essere realizzata con un mirato intervento di correzione delle disposizioni finalizzato a introdurre forme semplificate di transazione per la realizzazione di una delle soluzioni idonee al superamento delle situazioni di squilibrio che hanno provocato l’accesso alla composizione negoziata, come disciplinate dall’art. 23, comma 1, Codice della crisi. In questa prospettiva, si ritiene prioritario un intervento di correzione che:

- consenta anche nell’ambito della composizione negoziata la c.d. “transazione fiscale e previdenziale”, rimettendo all’esperto – che è un soggetto terzo e indipendente nominato dalla CCIAA e non dall’impresa - la formulazione agli enti di una proposta che, a proprio giudizio, integri i requisiti dell’art. 63 Codice della crisi;

- o, in alternativa, consenta di incrementare le misure premiali estendendo la riduzione delle sanzioni a tutti i casi di esito positivo – accertato da parte dell’esperto – della composizione negoziata o ampliando di molto la rateazione prevista.

Occorre altresì evidenziare come attualmente non appaia possibile per i creditori che accettano uno stralcio del proprio credito procedere al recupero dell’IVA ex art. 27, d.P.R. Iva. Ciò comporta, a parità di condizioni, una minor convenienza della composizione negoziata della crisi rispetto ad altri strumenti. Alla luce di tanto, si propone di annoverare la composizione negoziata della crisi tra le procedure che danno diritto al creditore di emettere nota di credito, limitatamente alla quota Iva non riscossa in esecuzione di un accordo concluso ex art. 23, comma 1, Codice della crisi.

Non è tutto. Qualora sia necessario (o preferibile) che il risanamento avvenga in via indiretta attraverso la richiesta al tribunale di autorizzare ai sensi dell’art. 23, comma 1, lett. d), Codice della crisi il trasferimento dell’azienda (o di uno o più suoi rami) senza gli effetti di cui all’articolo 2560, secondo comma, c.c. in presenza di debiti tributari, si pone un problema rispetto a quanto previsto dall’art. 14 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 in quanto l’acquirente/conferitario potrebbe trovarsi responsabile in solido con il cedente/conferente.

Pertanto, per eliminare incertezze applicative occorrerebbe inserire nel co. 5-*bis* dell’art. 14 del d.lgs. 472/1997 la composizione negoziata tra gli istituti/strumenti/procedure che escludono la responsabilità del cessionario quando la cessione avviene “nell’ambito di una procedura concorsuale, di un accordo di ristrutturazione dei debiti di cui all’articolo 182-*bis* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, di un piano attestato ai sensi dell’articolo 67, terzo comma, lettera d), del predetto decreto o di un procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento o di liquidazione del patrimonio”, aggiornando con l’occasione anche i riferimenti agli altri istituti/strumenti/procedure.

Aspetti procedurali

Nella composizione negoziata risulta assente un meccanismo di inefficacia di eventuali atti pregiudizievoli ai creditori subiti dalla società nel periodo immediatamente antecedente all’accesso al procedimento. Pertanto, potrebbe replicarsi quanto disposto dall’art. 168, comma 3, l.f. Occorre altresì disciplinare con maggior chiarezza la proroga dei termini della composizione. A tal fine, potrebbe essere definito con maggior precisione il procedimento finalizzato alla proroga, precisando, se necessario, che l’assenso delle “parti” sia limitato a quelle convenute nel giudizio introdotto per la conferma delle “misure protettive”.

Coinvolgimento dei creditori

Come accennato la composizione negoziata stenta a decollare anche per la ritrosia del ceto creditorio. In primo luogo, v’è da dire che la composizione negoziata appare di non agevole applicazione nei casi in cui il ceto creditorio risulti ampio e variegato. L’assenza di meccanismi impositivi (estensione dell’efficacia ai non aderenti) limita le possibilità di successo. È vero che sui creditori incombe lo spettro del concordato semplificato, ma il rischio è di un utilizzo strumentale della composizione negoziata finalizzato al successivo concordato semplificato con dilatazione dei tempi. Alla luce di quanto sopra, se si intende favorire la diffusione e l’utilizzo dello strumento, è necessario consentire, in ipotesi di insuccesso della composizione negoziata e previa attestazione da parte dell’esperto sulla concreta capacità di risanamento dell’impresa e sulla convenienza per il ceto creditorio, di avanzare nei

confronti dei creditori con cui nell'ambito della procedura non è stato possibile raggiungere un accordo di una proposta di composizione della crisi che, secondo un procedimento analogo al concordato semplificato, abbia efficacia estesa (in altri termini, consentire all'esperto di attivare una procedura di *cram down*).

Inoltre, occorrerebbe meglio definire l'ambito di applicabilità del concordato semplificato, al fine di disincentivare l'uso dilatorio della composizione.

In secondo luogo, occorre soffermarsi sulle problematiche relative all'accesso alla nuova finanza, necessaria per la continuità. Perché le banche siano invogliate a concedere "nuova finanza" alle imprese che hanno avuto accesso alla composizione negoziata, è necessario che la esenzione da revocatoria possa essere acquisita con certezza di stabilità degli effetti. In questa prospettiva, sarebbe utile precisare che, a seguito del confronto con l'esperto sulla condivisione dell'effettuazione di un pagamento o del compimento di un atto di amministrazione straordinaria, l'eventuale pubblicità del dissenso dell'esperto oltre il termine di 10 giorni, ex art. 21 Codice della crisi, non priva il pagamento o l'atto della esenzione conseguita.

Inoltre, affinché le banche siano invogliate a concedere "nuova finanza" alle imprese che hanno avuto accesso alla composizione negoziata, è necessario che la prededuzione possa essere fatta valere in qualsiasi successivo "concorso" con i creditori. Pertanto, mantenendo fermo il richiamo dell'articolo 22 all'articolo 6, Codice della crisi secondo il quale "la prededucibilità permane anche nell'ambito delle successive procedure esecutive o concorsuali", sembra necessario ripetere tale richiamo anche nell'articolo 24, comma 1, Codice della crisi, eliminando la previsione – perlomeno con riguardo alla prededuzione – secondo la quale gli atti autorizzati dal tribunale ai sensi dell'articolo 22 conservano i propri effetti soltanto se la composizione negoziata conosce determinati esiti, restando esclusi casi differenti da quelli tassativamente indicati nella norma.

Rimodulazione dei compensi

Si rende necessario pensare a una diversa rimodulazione dei compensi, così da enfatizzare il lavoro svolto dall'esperto diligente e consapevole dell'importante ruolo affidatogli dalla normativa.

Si nota, infatti, che in non rare occasioni, anche le istanze che non hanno possibilità alcuna di addivenire ad esiti positivi, vengono comunque prese in carico dall'esperto e poi "lavorate" fino all'effettuazione del secondo incontro tra le parti. Ciò permette all'esperto di incassare il compenso pieno (commisurato all'attivo patrimoniale) anziché – come avverrebbe se le trattative si chiudessero entro il primo incontro – di incassare il compenso pari alla somma forfettaria di 500 euro, secondo quanto previsto dall'art. 25-ter, comma 8, Codice della crisi.

Al fine di evitare la diffusione di prassi che non favoriscono la tenuta della composizione negoziata come istituto gestito dall'esperto, professionista indipendente e particolarmente qualificato, si potrebbe proporre una modifica della normativa volta ad aumentare il compenso forfettario in caso di esito negativo delle trattative da 500 Euro a 1.500 Euro, garantendo l'accesso al compenso pieno solo dopo il quarto incontro tra le parti.

3. Early warning

Si reputa necessario contribuire alla diffusione della nuova mentalità della prevenzione e dell'emersione anticipata della crisi di impresa. L'imprenditore italiano, basandosi generalmente sulle proprie intuizioni, è solito intervenire quando la crisi è oramai decampata, il più delle volte in insolvenza.

La previsione di assetti o di misure adeguati in funzione di rilevazione tempestiva della crisi deve essere accompagnata dalla consapevolezza che la prevenzione della crisi genera valore e ricchezza e non, invece, costi aggiuntivi per l'impresa. Occorre, dunque, favorire, anche in coordinamento con altre aree di delega, un radicale cambiamento, che si direzioni, primariamente, verso la diffusione di una diversa cultura della governance aziendale. In Italia le nostre imprese sono per la maggior parte a trazione familiare e si riscontra una certa ritrosia ad aprire il cda a manager esterni dotati di particolari esperienze e competenze che possono fare la differenza nel raggiungimento delle performance aziendali e del successo dell'azienda. L'organo di controllo è mal sopportato e associato unicamente al maggior costo da sostenere per l'attività di vigilanza.

L'importanza dell'emersione della crisi, in funzione del risanamento tempestivo, con gli strumenti che oggi l'ordinamento prevede e in primis con la composizione negoziata, può essere affrontata in comuni percorsi gestiti da professionisti, imprese e Ordini professionali. Questi ultimi, infatti, di concerto con le rappresentanze istituzionali delle imprese (anche d'intesa con le CCIAA), sulla base di convenzioni quadro sottoscritte dal CNDCEC con le associazioni di categorie maggiormente rappresentative, e di programmi uniformi redatti dallo stesso CNDCEC, potrebbero organizzare specifici eventi, aperti agli imprenditori, oltre che ai professionisti, tramite cui veicolare la nuova filosofia dell'emersione tempestiva e della rilevanza degli assetti: realizzare occasioni di discussione e confronto con gli imprenditori può contribuire a rendere consapevoli delle potenzialità offerte dagli strumenti di allerta precoce che lo schema di decreto ha rafforzato e implementato.

4. L'albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui al codice della crisi e dell'insolvenza di cui all'art. 356 ccii

Attenzione particolare sarà rivolta alle tematiche correlate all'istituzione dell'albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui al codice della crisi e dell'insolvenza di cui agli artt. 356 e ss. CCII.

Le questioni da considerare sono numerose e tutte particolarmente importanti.

In questo ambito le linee guida di intervento dovrebbero essere le seguenti:

Modifica dell'art. 356 CCII

Si reputa opportuno porre le condizioni per la revisione dell'art. 356 CCII che istituisce presso il Ministero l'albo dei soggetti destinati a svolgere incarichi nelle procedure, con indicazione dei requisiti di professionalità, esperienza e indipendenza.

In tal modo, si crea un ulteriore albo che si sovrappone agli Albi professionali, istituiti ex lege, tenuti dagli Ordini professionali e sottoposti alle norme proprie degli enti pubblici, in cui risultano iscritti (solo alcuni) degli aventi diritto. Tale albo, infatti, includendo anche soggetti non iscritti in Albi professionali, genera una irragionevole disparità di trattamento tra i professionisti iscritti in Albi - già vigilati dal Ministero della Giustizia e dai propri Ordini professionali e, come tali, tenuti al rispetto della legge professionale e di precipui obblighi deontologici (anche di formazione continua specialistica) e i soggetti c.d. laici, che al contrario, non sono tenuti al rispetto di alcun ordinamento professionale e canone deontologico.

Non è tutto. Si ritiene che la continua segmentazione dei saperi con il riconoscimento di albi ulteriori rispetto a quelli già esistenti per gli appartenenti a professioni regolamentate (si veda, al riguardo, la prossima istituzione dell'Albo dei commissari straordinari, di cui in seguito), rappresenti un costo per i professionisti e per la collettività. La gestione a livello centrale di un albo cui chiederanno di accedere moltissimi soggetti, professionisti e non professionisti, è destinata inevitabilmente a comportare ulteriori costi per la collettività: è lecito presumere che, per assicurare un corretto funzionamento dell'albo, molte saranno le risorse del personale del Ministero della giustizia che verranno chiamate a gestirlo, sottraendo tali risorse a ben più rilevanti funzioni che una amministrazione della giustizia secondo criteri di efficienza, ragionevolezza e trasparenza richiederebbe.

Con riferimento ai costi sopportati dai professionisti, poi, non può sottacersi che lo schema di regolamento predisposto dal Ministero della giustizia, in ottemperanza alle previsioni di cui all'art. 357 CCII, subordina l'iscrizione al versamento di 150 euro e condiziona il mantenimento dell'albo al versamento di un contributo annuale pari a 50 euro. Il che, nelle attuali condizioni sociali ed economiche in cui versano tutti i contribuenti italiani e considerate le difficoltà che vivono attualmente i professionisti, desta non poche perplessità: i professionisti, attratti dalla possibilità di poter accedere agli incarichi, dovrebbero versare, oltre a quella iniziale, una quota pari a 50 euro annuali per il mantenimento dell'albo e per coltivare la speranza di un futuro lavoro che, negli anni precedenti, peraltro non segnati dalla pandemia da Covid-19 e dalla crisi economica in atto, potevano esercitare senza versare alcun contributo alla giustizia.

L'istituzione dell'albo non sembra soddisfare neanche il requisito di indipendenza del professionista o del soggetto incaricato, posto che il CCII eleva a criterio direttivo che tutte le nomine siano improntate a criteri di trasparenza, rotazione ed efficienza (cfr. art. 5).

Del resto, onde sgombrare il campo da possibili equivoci, occorre evidenziare come la creazione di specifici "nuovi" albi dei professionisti dell'insolvenza non sia stata imposta dalla Direttiva (UE)2019/1023. Quest'ultima, dopo aver chiarito che i professionisti nominati da un'autorità giudiziaria o amministrativa per occuparsi di procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione ricevano una formazione adeguata e possiedano le competenze necessarie per adempiere alle loro responsabilità (art. 26), ha previsto che " gli Stati membri predispongono appropriati meccanismi di vigilanza e regolamentazione per garantire che il lavoro dei professionisti sia oggetto di una vigilanza efficace, in modo da assicurare che i loro servizi siano prestati in modo efficace e competente e siano forniti, in relazione alle parti coinvolte, in maniera imparziale e indipendente. Tali meccanismi comprendono anche misure per l'assunzione di responsabilità dei professionisti che non adempiono i propri obblighi" (art. 27). D'altronde, il considerando 87 della Direttiva (UE)2019/1023 spiega che i professionisti potrebbero acquisire un livello adeguato di formazione, qualifiche e competenze anche

durante l'esercizio della loro professione e che gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a fornire la necessaria formazione, che potrebbe invece essere impartita, ad esempio, da associazioni professionali o altri organismi. In modo coerente con quanto sopra, il considerando 88 della Direttiva (UE) 2019/1023 precisa come non sia impedito agli Stati membri prevedere che i professionisti siano scelti da un debitore, dai creditori o da un comitato di creditori da un elenco o da una riserva che siano stati precedentemente approvati da un'autorità giudiziaria o amministrativa.

Pertanto, stante quanto sopra, appare ultronea, con riferimento ai professionisti ordinistici, l'istituzione di un albo tenuto a livello centrale dal Ministero che già vigila sugli Albi professionali in cui tali professionisti sono iscritti.

Primo popolamento e iscrizione all'albo

Ulteriori perplessità si esprimono con riferimento ai criteri individuati nell'art. 356 CCII per ottenere l'iscrizione all'Albo e per consentirne il primo popolamento.

Con riferimento all'iscrizione a questo albo, l'art. 356 CCII, oltre ai requisiti di professionalità previsti nell'art. 358 CCII, richiama da un lato, l'obbligo del tirocinio professionale previsto nell'art. 4, comma 5, lett. c) del d.m. n. 202/2014 anche per i professionisti già iscritti in albi tenuti da ordini professionali che, invece, per espressa previsione dello stesso d.m. n. 202/2014, nella disciplina della crisi da sovraindebitamento del non fallibile, ne sono esentati (cfr. art. 4, comma 6, d.m. n. 202/2014); dall'altro lato, la disposizione prevede un obbligo di formazione primaria e un obbligo di aggiornamento biennale pari a 40 ore, tramite il richiamo dell'art. 4, comma 5, lett. b) e lett. d) del d.m. n. 202/2014, anche per i professionisti che, come i Commercialisti, per espressa previsione dell'ordinamento vantano competenza tecnica nella materia della crisi di impresa (cfr. art. 1 d.lgs. n. 139/2005).

Per quanto attiene al primo popolamento dell'albo, poi, il medesimo art. 356 CCII stabilisce che il professionista debba essere stato nominato in almeno due procedure negli ultimi 4 anni dall'entrata in vigore della disposizione, nella veste di curatore, commissario o liquidatore giudiziale, penalizzando chi non può ancora vantare le due nomine nei quattro anni presi a riferimento, ma che, nonostante ciò, è in possesso di comprovata esperienza nel campo della crisi o di specifica competenza risultante da evidenze oggettive, quali pubblicazioni su riviste scientifiche, relazioni a convegni di riconosciuto livello, docenza a corsi di formazione sul Codice della Crisi di Impresa e della Insolvenza tenuti dagli Ordini o dalle Università, oppure colui che ha intrapreso specifici corsi di formazione su tali tematiche.

La previsione necessita all'evidenza di modifiche che la rendano funzionale rispetto al mutato contesto normativo ed economico.

In definitiva, si ritiene doveroso proporre la modifica degli artt. 356 e ss. CCII, per supportare i professionisti del nostro Albo, enfatizzando le competenze aziendalistiche degli iscritti all'Albo dei Commercialisti, competenze imprescindibili in situazioni di continuità aziendale, anche alla luce delle nuove prerogative che vengono riconosciute all'esperto indipendente e al commissario giudiziale.

5. Amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi

Continuerà il monitoraggio sulla riforma delle discipline dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, e più precisamente sul d.d.l. n. 2434 recante la "Delega al Governo per la riforma della disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza".

Il d.d.l. - assegnato per l'esame alla 10a commissione permanente del Senato (Industria, Commercio, Turismo) - prevede la razionalizzazione e la sistematizzazione della normativa specificatamente dedicata all'insolvenza delle realtà imprenditoriali di grandi dimensioni, attualmente frammentata in differenti provvedimenti normativi. L'impegno del CNDCEC sarà rivolto principalmente a enfatizzare il ruolo degli iscritti all'Albo professionale e, per quanto sopra detto, a contrastare possibili deviazioni dal modello ordinistico con la creazione di un nuovo albo dei commissari straordinari. Il d.d.l. n. 2434 prevede, infatti, l'istituzione dell'albo dei commissari straordinari presso il Ministero dello sviluppo economico al quale potranno accedere gli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti o degli avvocati o dei consulenti del lavoro, con specifica esperienza almeno quinquennale nella gestione di crisi di impresa, e l'aver svolto funzioni di amministrazione o funzioni direttive nell'ambito di imprese di notevoli dimensioni o nell'ambito di procedure concorsuali di natura conservativa o l'aver maturato specifica esperienza e professionalità nel campo della ristrutturazione delle imprese in crisi.

Replicando, purtroppo, il meccanismo utilizzato nel CCII e, più precisamente, negli artt. 356 e 358 CCII, anche incarichi importanti e delicati come quelli assunti nelle procedure di amministrazione straordinaria potranno essere affidati a soggetti cui la legge non riconosce specifiche competenze aziendalistiche nella ristrutturazione delle imprese in crisi: scelta opinabile se l'obiettivo perseguito sia, inter alia, quello di efficientare le procedure di amministrazione straordinaria, molto articolate e dall'eccessiva durata, e se si considera che, solitamente, tali procedure presentano profili altamente critici anche per coloro che, iscritti al nostro Albo professionale, sono specialisti della ristrutturazione delle imprese in crisi di grandi dimensioni.

Per quanto attiene all'albo dei commissari straordinari, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, cui potrebbe far seguito l'imposizione di nuovi contributi per l'iscrizione e il mantenimento da parte degli iscritti, si confermano le accennate perplessità in ordine alla proliferazione di tali albi totalmente gravanti sulle finanze dei professionisti e articolati presso amministrazioni differenti.

6. Riforma della disciplina penale

Un'ulteriore disciplina che richiede, con urgenza, di essere modificata è quella dei reati c.d. fallimentari per adeguarne la disciplina all'inversione di rotta operata con il CCII.

Alla profonda rivoluzione del comparto civilistico della legge fallimentare, infatti, non è seguito – salvo alcuni isolati interventi – il conseguente adeguamento delle disposizioni penali, che sono rimaste ancorate al disvalore del fallimento risalente agli scenari antecedenti le recenti riforme degli ultimi anni e, vieppiù del CCII. Ciò inevitabilmente ha comportato un insostenibile disallineamento nell'universo del diritto delle procedure concorsuali tra la disciplina sostanziale e quella sanzionatoria

che, di certo, non potrà essere colmato attraverso l'operazione di mera sostituzione lessicale che determinerà la futura entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Una riforma del diritto penale fallimentare che si adatti alla filosofia "riabilitativa" del CCII è quindi opportuna per riattribuire certezza al sistema e attribuire sistema e maggior fiducia nella giustizia da parte degli operatori.

La maggioranza delle incriminazioni di bancarotta è strutturata come reato di pericolo, in cui si punisce l'imprenditore che, prima (o a seguito) dell'apertura della procedura fallimentare, ponga in essere una delle condotte incriminate dagli artt. 216 e ss. l.f. (322 CCII). Con particolare riguardo alle ipotesi di bancarotta prefallimentare, si discute del ruolo da assegnare alla sentenza di fallimento (in particolare, se si tratti di una condizione obiettiva di punibilità estrinseca, come sostenuto dalla dottrina e da qualche recente, minoritaria pronuncia ovvero, secondo la prevalente e tradizionale giurisprudenza, di un elemento costitutivo, in quanto svincolato dal legame eziologico con la condotta ed escluso dal fuoco del dolo); tuttavia, si è concordi, ad eccezione di un unico e isolato precedente giurisprudenziale del 2012, nell'escludere che la declaratoria fallimentare sia qualificabile come evento del reato.

Come evidenziato da illustre dottrina, nelle ipotesi di bancarotta prefallimentare costruite come reati di pericolo in cui non è previsto un legame causale tra le condotte e il fallimento, sorge l'esigenza di circoscrivere temporalmente il perimetro del rimprovero penale in quanto il comportamento del debitore può intervenire in un momento anche molto precedente rispetto alla dichiarazione di fallimento. In altre parole, una volta intervenuta la declaratoria fallimentare non è possibile estendere le maglie della contestazione a titolo di bancarotta ad ogni singolo atto di gestione posto in essere nel corso della vita dell'impresa, bensì occorre selezionare i soli comportamenti antidoverosi che siano commessi nel c.d. periodo di rischio. Solo rapportando la condotta alla coeva e specifica congiuntura economico-finanziaria dell'impresa potrà apprezzarsi la sua pericolosità per le ragioni dei creditori.

Ed è proprio su questo aspetto che i molteplici progetti di riforma susseguitisi negli anni hanno appuntato la loro attenzione, talvolta proponendo la riformulazione delle ipotesi di bancarotta alla stregua di reati di evento talaltra ancorando il compimento delle condotte al contemporaneo stato di insolvenza ovvero al concreto pericolo del suo incombere.

È noto che in determinate situazioni l'imprenditore è chiamato a compiere operazioni rischiose che possono risolversi, nel breve periodo, in un decremento dell'attivo ma che, nel lungo periodo, si rivelano salvifiche per l'impresa, assicurando la ripresa delle attività nonché il soddisfacimento del ceto creditorio. Bisogna quindi respingere ogni tipo di accertamento della responsabilità improntato alla verifica della dichiarazione dell'insolvenza alla luce, dovendosi al contrario considerare attentamente la dinamica economica in cui essa si inserisce e l'evoluzione complessiva della gestione che potrebbe aver neutralizzato i suoi riflessi negativi ovvero averli mantenuti o amplificati fino a degenerare in uno stato di insolvenza.

La necessità di una riforma risulta oggi particolarmente sentita, in ragione del gran numero di micro, piccole e medie imprese in crisi a causa della pandemia e del conflitto in Ucraina e dunque potenzialmente interessate anche dalle previsioni della disciplina penale fallimentare; esigenza particolarmente avvertita anche dai professionisti chiamati sovente a svolgere un importante ruolo consulenziale per queste imprese nei tentativi di risanamento (che potrebbero rispondere a titolo di concorso esterno).

In questa prospettiva, corre l'obbligo segnalare che è stato portato a compimento un progetto di riforma elaborato dalla commissione istituita dalla ministra Cartabia e presieduta dalla professoressa Severino volto ad adeguare la normativa della legge fallimentare – attualmente riprodotta negli artt. 322 e ss. CCII – al mutato contesto della ristrutturazione preventiva e del favor espresso per le scelte della continuità aziendale.

Il progetto è importante perché declina alcuni dei principi sopra esposti e che devono essere compiutamente posti nell'agenda del Governo in attuazione del PNRR e di un nuovo diritto penale fallimentare che si adegui alla filosofia del CCII.

In questo ambito le linee guida di intervento dovrebbero essere le seguenti:

Ridefinizione del c.d. elemento soggettivo

Per quanto attiene alla bancarotta fraudolenta patrimoniale prefallimentare (ancora descritto come reato di pericolo) il menzionato progetto di riforma dei reati fallimentari prevede opportunamente che sul versante dell'elemento soggettivo, il pericolo debba dunque rivelarsi quantomeno rappresentabile dall'agente, legittimando così la qualificazione della declaratoria di insolvenza come condizione obiettiva di punibilità conseguente alla scelta politico-criminale di non punire fatti comunque offensivi in assenza di declaratoria di insolvenza. Al riguardo, si ritiene auspicabile, nell'opera di adeguamento della disciplina penale alla disciplina della prevenzione, emersione e del risanamento su cui si snodano i ragionamenti e gli istituti degli strumenti di regolazione della crisi del CCII nella prospettiva della continuità, ridisegnare la fattispecie così da selezionare maggiormente l'area della rilevanza penale del fatto.

Ridefinizione del c.d. elemento oggettivo

Sulla scorta delle riflessioni condotte dai più autorevoli autori, basate peraltro sull'anacronismo della attuale legislazione, nonché sull'esperienza giudiziaria che tutt'oggi tende a coinvolgere in estenuanti e lunghi giudizi organi di amministrazione e controllo (nonché l'imprenditore) e i consulenti dell'impresa che abbiano tentato di ripristinare la continuità con operazioni di ristrutturazione, rivelatisi successivamente infruttuose, una incisiva riforma del reato di bancarotta dovrebbe comportare, una ridefinizione del c.d. elemento oggettivo che caratterizza la fattispecie di bancarotta fraudolenta prefallimentare escludendo la rilevanza di comportamenti risalenti nel tempo o comunque tenuti in un momento in cui ancora non si siano manifestati i segni rivelatori del dissesto. La condotta selezionata dalla norma, peraltro, dovrebbe essere tipizzata in comportamenti posti in essere solo in occasione di situazioni in cui esistano rilevanti squilibri patrimoniali o economico - finanziari che escludano alcuna possibilità di risanamento. Ciò posto, l'agente dovrebbe rappresentarsi: i) la condizione di squilibrio rilevante; ii) che da tale squilibrio possa derivare il dissesto. L'intervento repressivo verrebbe circoscritto a fatti concretamente offensivi, delimitando, sotto altri versi, l'incidenza della dichiarazione giudiziale dell'insolvenza nell'economia della bancarotta patrimoniale prefallimentare che verrebbe a perdere la connotazione (attuale) di fattore estrinseco della fattispecie. In altri termini la liquidazione giudiziale dovrebbe dunque rientrare in un orizzonte di prevedibilità, se non di vera e propria previsione. Ovviamente, andranno repressi fenomeni e situazioni in cui esistano dolose programmazioni del reato di bancarotta, individuando, a tale scopo, condotte concretamente offensive del bene giuridico tutelato (patrimonio in funzione di garanzia dei creditori), in presenza delle

quali si determini l'insorgenza della situazione di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario (che, caratterizzando la fattispecie, assumerebbe il carattere di vero e proprio evento).

Aggravamento del dissesto

Un ulteriore spunto di riflessione origina dalla necessità di meglio delimitare le ipotesi attualmente previste nell'art. 323 CCII relativamente all'aggravamento del dissesto. Il progetto di riforma presentato dalla commissione prevede una fattispecie dolosa (dolo generico) raffigurata nel "*con dolo, cagionare, concorrere a cagionare o aggravare in misura rilevante il dissesto*": il dissesto rappresenta l'evento della condotta, ma viene prevista l'individuazione di una soglia di rilevanza penale fissata nella "misura rilevante". Tuttavia, l'indeterminatezza della locuzione "misura rilevante" desta qualche perplessità perché suscettibile di interpretazioni differenti a seconda del caso concreto ma difficilmente quantificabili se non con perizie *ad hoc*. A tal riguardo, un'ultima considerazione. L'art. 324 CCII (recependo il contenuto dell'art. 217-bis l.f.) prevede la disapplicazione degli artt. 322, comma 3, e 323 nelle ipotesi di pagamenti e operazioni compiute in esecuzione di un concordato preventivo o di accordi di ristrutturazione dei debiti omologati o di accordi in esecuzione di piani attestati ovvero di concordati minori omologati, nonché ai pagamenti e alle operazioni di finanziamento effettuati in esecuzione. Si dispone, dunque un'esenzione da responsabilità per le condotte realizzate in esecuzione di uno degli istituti sopra indicati, con la conseguenza che l'oggettivo aggravamento del dissesto non sarebbe destinato ad assumere rilevanza penale laddove misuri l'effetto *medio tempore* prodotto dall'attività esecutiva di strumenti di regolazione conservativa dei quali si sia tuttavia *ex post* certificato l'insuccesso. Sarebbe pertanto opportuno chiarire, anche in linea anche con un orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass. sez. pen., sezione V, 5 gennaio 2017, n. 533), che trattamenti di maggior favore possano essere previsti in tutte le ipotesi in cui l'imprenditore si attivi prontamente per superare la crisi – vale a dire anche con strumenti atipici e non disciplinati nel CCII, ovvero anche al di fuori dei casi in cui la procedura venga omologata, laddove risulti che il dissesto non sia imputabile a finalità spoliative o distrattive – e dunque anche in presenza di operazioni meramente imprudenti o infruttuose, specificando, che il dolo sia intenzionale.

Eliminazione ipotesi di "dolo generico"

Da quanto sopra, consegue che non si ritiene più condivisibile la previsione del dolo generico, poiché sarebbe opportuno specificare l'intenzionalità del dolo, al fine di escludere la rilevanza penale di condotte sorrette unicamente da dolo indiretto (o eventuale).

7. D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 -Art. 13

7.1. Premessa

A seguito della definitiva entrata in vigore del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155 (d'ora in avanti, Codice della crisi), si sottopongono alcune considerazioni di insieme in merito all'attuale formulazione dell'art. 13 dello stesso Codice della crisi.

Più precisamente, si reputa opportuno che vengano dipanate alcune questioni interpretative in ordine all'interpretazione del terzo comma del medesimo art. 13, nella parte in cui richiama “*precedenti esperienze nel campo della ristrutturazione aziendale e della crisi d'impresa*” che gli iscritti all'albo degli Avvocati e dei Dottori commercialisti e dei Esperti contabili devono documentare per l'iscrizione nell'elenco degli esperti tenuto presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di ciascun capoluogo di regione e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Come è noto, pur non avendo indicato il legislatore il numero di esperienze documentabili, il Ministero della giustizia, basandosi unicamente sulla formulazione letterale dell'art. 3 del decreto-legge n. 118/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 147/2021, e i cui contenuti, in parte qua, sono stati trasfusi nel comma 3 dell'art. 13 CCII, nelle Linee di indirizzo destinate agli Ordini professionali datate 29 dicembre 2021, concludeva che l'espressione utilizzata – al plurale – “precedenti esperienze” portava a ritenere che gli incarichi e le prestazioni rilevanti potessero essere individuati nel numero minimo di due.

Tale interpretazione non appare condivisibile.

Non può essere trascurata la circostanza che, in non rari casi, anche un solo incarico può essere di maggior rilievo rispetto a due incarichi, in considerazione della sua durata, della specificità e ampiezza delle funzioni esercitate e dell'importanza delle responsabilità acquisite dal professionista (si pensi, a titolo d'esempio, agli incarichi di commissario straordinario nelle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi, ben diversi da tutti i restanti incarichi individuati nella menzionate linee di indirizzo per l'assoluta rilevanza degli interessi sottesi alla ristrutturazione delle imprese coinvolte, sia sotto il profilo della tutela dei lavoratori coinvolti, che sotto il profilo del mantenimento di compendi aziendali strategici per l'economia del paese).

Si ritiene necessario presentare, dunque, una proposta di modifica che privilegi un solo incarico - e non due incarichi, come attualmente richiesto - per comprovare l'esperienza acquisita nel campo della ristrutturazione aziendale e della crisi di impresa posseduta dal professionista e valida ai fini dell'inclusione nell'elenco degli esperti per la composizione negoziata.

Del resto, la proposta di modifica che qui si presenta avrebbe il pregio di ripristinare la par condicio “violata” tra quanti, prima dell'emanazione delle summenzionate Linee guida ministeriali intervenute, come accennato, solo a fine dicembre 2021, si sono visti concedere l'iscrizione all'elenco documentando un solo incarico o una sola prestazione professionale, e quanti, invece, successivamente all'emanazione delle summenzionate linee guida ministeriali, alle stesse condizioni (possessione dell'anzianità di iscrizione quinquennale all'albo professionale e formazione specifica di 55 ore, richiesta ai sensi e per gli effetti dello stesso art. 3 d.l. n. 118/2021, come modificato dalla legge di conversione n. 147/2021), si sono visti negare l'iscrizione all'elenco poiché potevano documentare unicamente un incarico o una prestazione professionale.

7.2. Proposta di emendamento

«Comma 3, Art. 13 d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14:

“3. Presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di ciascun capoluogo di regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano è formato, con le modalità di cui al comma 5, un



elenco di esperti nel quale possono essere inseriti: gli iscritti da almeno cinque anni all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e all'albo degli avvocati che documentano di aver maturato almeno **una precedente esperienza** nel campo della ristrutturazione aziendale e della crisi d'impresa; gli iscritti da almeno cinque anni all'albo dei consulenti del lavoro che documentano di avere concorso, almeno in tre casi, alla conclusione di accordi di ristrutturazione dei debiti omologati o di accordi sottostanti a piani attestati o di avere concorso alla presentazione di concordati con continuità aziendale omologati. Possono inoltre essere inseriti nell'elenco coloro che, pur non iscritti in albi professionali, documentano di avere svolto funzioni.



PROPOSTE PER LA RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE

Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, “Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”.

SOMMARIO

1. Premessa	47
2. La tenuta dell’elenco. Il ruolo degli Ordini professionali	48
3. I requisiti per la dimostrazione della specifica competenza	51
4. Emendamenti	54

1. Premessa

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (d'ora in avanti d.lgs. n. 149/2022) con il quale è stata data attuazione alla legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 243 del 17 Ottobre 2022 (Suppl. Ordinario n. 38). Il d.lgs. n. 149/2022 unitamente ad altri due atti normativi¹ completa il processo di attuazione della riforma della Giustizia in considerazione degli obiettivi posti nel PNRR per assicurare speditezza, semplificazione e razionalizzazione del processo civile e dei procedimenti speciali e si va ad aggiungere alle numerose stratificazioni normative operate, negli ultimi anni, sul testo delle disposizioni relative al processo esecutivo, con l'obiettivo di razionalizzare, semplificare e favorire la riduzione di costi e tempi del sistema secondo modelli già in uso in altri paesi dell'Unione Europea.

Se è apprezzabile il nuovo impianto su cui si andrà a fondare il nuovo processo esecutivo, alcune perplessità sorgono con specifico riferimento alle previsioni recate nell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2022 dedicato espressamente alle modifiche alle disposizioni per l'attuazione del Codice di procedura civile e disposizioni transitorie. Occorre precisare, al riguardo, che la legge 26 novembre 2021, n. 206 recante *“Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”* non contiene principi e criteri direttivi che deleghino il Governo a modificare le disposizioni di cui all'art. 179-ter Disp. Att. c.p.c. nel senso prescelto nel decreto legislativo in esame, anche nella parte in cui essa effettua uno specifico riferimento ai compiti del professionista delegato, come riformulati nell'art. 1, comma 12, lett. n), n. 4.

La modifica proposta in ordine all'art. 179-ter Disp. Att. c.p.c., pertanto, potrebbe eccedere i limiti posti dalla legge di delega.

Ciò detto, desta non poche perplessità la riscrittura dell'art. 179-ter Disp. Att. c.p. in ordine alla formazione del nuovo elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita.

La nuova versione dell'art. 179-ter Disp. Att. c.p.c. introdurrebbe un nuovo meccanismo di formazione dell'elenco dei professionisti delegati che non sembra tenere in debita considerazione le istanze degli iscritti agli Albi professionali interessati alle deleghe che già vantano specifiche competenze nel settore delle esecuzioni e nel settore concorsuale, sulla base di leggi a oggi vigenti (gli ordinamenti professionali).

Corre l'obbligo di evidenziare, inoltre, che la richiesta di specializzazione dei professionisti in alcuni settori delle rispettive attività professionali rischia di penalizzare fortemente il mercato stesso delle professioni liberali, allontanando da alcune attività i professionisti migliori e favorendo il distacco dei giovani dalle professioni del comparto giuridico ed economico, maggiormente allettati da altri percorsi di studio meno richiestivi nella prospettiva di una futura occupazione.

¹ Si tratta del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 che attua la legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari e del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, recante norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134.

In tal modo, è il sistema di alcune professioni che rischia di implodere e ripiegarsi su sé stesso, venendo meno il substrato che le sorregge rappresentato dalla componente dei giovani professionisti che, in quanto tali, risultano motivati, preparati e aggiornati rispetto alle più recenti evoluzioni normative.

2. La tenuta dell'elenco. Il ruolo degli Ordini professionali

Soffermandosi sull'esame del novellato art. 179-ter Disp Att. c.p.c., non condivisibili appaiono le previsioni relative alle modalità di formazione e composizione dell'elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita (**comma 2**). Nel prevedere i nuovi criteri di formazione e tenuta dell'elenco, il legislatore delegato sembra aver trascurato le prerogative degli Ordini professionali, enti pubblici vigilati dal Ministero della giustizia e abilitati a certificare la regolarità delle posizioni dei propri iscritti e l'assenza anche di provvedimenti disciplinari assunte nei loro confronti: aspetto quest'ultimo assolutamente non trascurabile per la formazione di un elenco che è pubblico e liberamente consultabile.

È nostra opinione, dunque, che, in una prospettiva di correzione della previsione, possa essere richiamato, nei limiti di compatibilità, il meccanismo di nomina già con successo sperimentato nell'ambito della composizione negoziata di cui all'art. 13 d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre n. 155 (d'ora in avanti CCII) per la selezione degli esperti indipendenti, che non si discosta, peraltro, nell'impianto generale, dalle modalità individuate nell'art 179-ter Disp. Att. c.p.c. nella versione antecedente alle modifiche apportate dal d.l. 3 maggio 2016, n. 59, convertito con modificazioni nella legge 30 giugno 2016, n. 119, modifiche mai attuate.

Con meri intenti ricognitivi si rammenta che l'art. 179-ter Disp. Att. c.p.c., ancora applicabile, prevede che i Consigli degli Ordini territoriali di commercialisti, avvocati e notai comunichino ogni triennio ai presidenti dei tribunali gli elenchi, distinti per ciascun circondario, con i nominativi dei professionisti che si rendono disponibili a provvedere alle operazioni di vendita. Più partitamente, viene stabilito che:

- a) l'elenco (generale) dei professionisti appartenenti alle tre professioni interessate, sia formato dal Presidente del Tribunale e da questi trasmesso ai giudici della sezione esecuzioni unitamente a copia delle schede informative e anagrafiche dei professionisti;
- b) gli elenchi distinti per ciascuna delle tre professioni siano formati dai Presidenti dei Consigli degli Ordini territoriali (o distrettuali) dei professionisti che si rendono disponibili a provvedere alle operazioni di vendita ogni triennio e siano dagli Ordini comunicati ai Presidenti del Tribunale per formare l'elenco generale;
- c) ad ogni elenco siano allegate le schede personali dei professionisti interessati in cui sono annotate le esperienze maturate nell'ambito delle esecuzioni o delle procedure concorsuali.

La gestione dell'elenco generale e il controllo sulle procedure rientra tra le prerogative del Presidente del Tribunale e del giudice dell'esecuzione, in quanto l'art. 179-ter Disp. Att., riconosce al Presidente l'onere di disporre ogni sei mesi la cancellazione dall'elenco dei professionisti a cui sia stata revocata la delega in conseguenza del mancato rispetto del termine e delle direttive stabilite dal giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 591-bis c.p.c. che, per l'appunto, è colui che "sorveglia" il professionista nell'adempimento delle proprie funzioni. Si evince chiaramente, pertanto, come tutto il

meccanismo della nomina sia incentrato sulla discrezionalità dell'autorità giudiziaria che è l'unica a decidere sull'inclusione dei professionisti nell'elenco generale (... *il Presidente del Tribunale forma l'elenco* ...) e ad assegnare o a revocare gli incarichi (prerogative queste ultime del giudice dell'esecuzione) al professionista.

Con modalità non dissimili, l'art. 13 CCII prevede che la domanda di iscrizione nell'elenco generale degli esperti della composizione negoziata tenuto presso le CCIAA di ciascun capoluogo di regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, sia presentata agli Ordini professionali di appartenenza dei professionisti richiedenti e che ciascun Ordine professionale, valutata la domanda e verificata la completezza della documentazione allegata alla domanda medesima secondo le previsioni della normativa, comunica alla CCIAA del capoluogo di regione in cui si trova o alla CIAA delle province autonome di Trento e Bolzano in nominativi in possesso dei requisiti individuati nello stesso art. 13 CCII, per l'inserimento nell'elenco generale.

In considerazione di tanto e più che altro della recente novella del CCII che potrebbe rappresentare un utile precedente per uniformare, i criteri relativi alle modalità di nomina dei professionisti e degli ausiliari del Giudice, non poche perplessità origina la differente scelta effettuata dal legislatore delegato nel d.lgs. n. 149/2022, dove l'elenco è tenuto dal presidente del tribunale ma è formato da un **comitato presieduto** dal presidente stesso o da un suo delegato e composto da un giudice addetto alle esecuzioni immobiliari e da un professionista iscritto nell'albo professionale, designato dal consiglio dell'ordine, a cui appartiene il richiedente l'iscrizione nell'elenco. Le funzioni di segretario, poi, devono essere esercitate dal cancelliere del tribunale (**comma 2**). Coloro che aspirano a essere inclusi nell'elenco, vale a dire i professionisti, devono farne domanda al presidente del tribunale (**comma 4**).

La previsione non è condivisibile e per i motivi che seguono.

Non si ravvisano effettive necessità di modificare il sistema di "reclutamento" dei professionisti che forniscono la propria disponibilità e le modalità di formazione dell'elenco, in considerazione della efficiente collaborazione finora prestata al presidente del tribunale da parte degli Ordini territoriali che, ogni triennio, raccolgono le disponibilità presso i propri iscritti e doverosamente le inoltrano al presidente stesso. La filosofia dell'intervento, dunque, non appare basata su necessità di organizzare con maggior cura o efficientare il "processo" di formazione dell'elenco; al contrario tutto il meccanismo ideato nel d.lgs. n. 149/2022 sembra contraddistinto da una certa macchinosità che potrebbe generare ritardi nella formazione dell'elenco. Non si trascuri, al riguardo, che, come accennato, gli Ordini professionali sono abituati, perché l'ordinamento lo impone, a gestire i datti dei propri iscritti e le domande che loro pervengono con riferimento alla possibilità di inclusione in elenchi regionali tenuti da altri enti pubblici per l'assolvimento di specifici incarichi (si pensi, appunto, all'attività di selezione delle domande e formazione degli elenchi dei professionisti richiedenti l'inclusione nell'elenco unico, tenuto presso le Camere di commercio, degli esperti per la composizione negoziata). Tali adempimenti richiedono una struttura dedicata e dotata di un sistema di comunicazione e di trasmissione di dati e informazioni funzionante a livello nazionale che, difficilmente, può essere garantita da un comitato composto da cinque soggetti.

Nell'ottica di realizzare semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile in generale, che la legge 26 novembre 2021, n. 206 annovera tra gli obiettivi da realizzare tramite l'adozione dei

decreti delegati, sembrerebbe maggiormente opportuno lasciare inalterato l'attuale meccanismo di invio degli elenchi dei professionisti interessati da parte dei Consigli dell'Ordine.

Quanto sopra anche e soprattutto nella prospettiva di tutelare i professionisti appartenenti alle c.d. professioni regolamentate. In proposito, si osserva che l'avvertita esigenza di istituire molteplici "albi" o "elenchi" dedicati allo svolgimento di specifiche funzioni e gestiti da differenti Ministeri o, come avviene in questo caso, da Uffici giudiziari e comitati costituiti al loro interno, non comporta per i professionisti, per i creditori e per l'esecutato, alcun vantaggio aggiuntivo, né concorre a rendere effettive le esigenze di semplificazione e trasparenza per i meccanismi di nomina più volte annunciate nei progetti di legge. La proliferazione di "albi", così come la continua istituzione di "registri" o nuovi "elenchi" specificatamente destinati a includere soggetti che intendano svolgere determinate funzioni rappresenta per questi ultimi un aggravio di adempimenti e costi direttamente proporzionale al numero degli "albi" o dei "registri" o degli "elenchi" in cui essi intendano iscriversi, senza che questo induca a investire maggiori energie in una determinata attività per la quale non è ragionevole prevederne un ritorno, se non dettato dalle singole occasioni di incarico.

Inoltre, sotto un generale angolo prospettico, non può sottacersi che la proliferazione di "albi", "registri" ed "elenchi" è potenzialmente foriera di confusione: mentre in passato chiunque poteva fare affidamento sulla corrispondenza tra titoli professionali vantati dai professionisti e funzioni in concreto esercitabili da codesti, con provvedimenti normativi quale questo oggetto di critica, tale corrispondenza non sarà più assicurata perché, di fatto, l'esercizio di determinate funzioni sarà subordinato esclusivamente all'iscrizione in un "registro" o in un "albo" o in "elenco" differente da quello dell'Ordine professionale, unico ente (pubblico) tenuto *ex lege* a vigilare sull'osservanza delle regole deontologiche e del rispetto dei rispettivi ordinamenti professionali da parte dei propri iscritti.

Di più. L'istituzione di un organo intermedio tra iscritto e Ordine professionale, rappresentato nel caso di specie dal comitato incaricato di comporre l'elenco, non risponde sicuramente a esigenze di trasparenza e semplificazione e non è garanzia di indipendenza da qualsivoglia ingerenza da parte degli iscritti richiedenti, considerato che all'Ordine professionale, in quanto ente pubblico, la legge attribuisce la tenuta e l'aggiornamento dell'albo professionale.

Alla luce di tanto, si è dell'avviso che la cura dell'elenco dei delegati alle vendite dovrebbe essere assolta dagli Ordini di appartenenza dei professionisti interessati che, una volta verificati i requisiti richiesti, provvederanno a trasferire gli elenchi dei professionisti iscritti al proprio albo al presidente del tribunale affinché possa procedere a comporre l'elenco. Gli Ordini avranno altresì l'onere di aggiornare il Presidente del tribunale di ogni provvedimento disciplinare dovesse riguardare taluno degli iscritti all'elenco, così come spetterà agli Ordini aggiornare l'elenco dei propri professionisti con la cadenza prevista, per garantire la permanenza dei requisiti richiesti dalla legge in capo ai professionisti già inclusi nell'elenco generale istituito presso ogni tribunale.

Per quanto attiene alla formazione e all'aggiornamento dell'elenco generale istituito presso ogni tribunale e alla sua revisione, per facilitare l'accesso agli incarichi da parte dei giovani professionisti e adeguandosi al precedente rappresentato dall'art. 13 CCII², sembrerebbe maggiormente opportuno prevedere che l'aggiornamento dell'elenco e la conferma dell'iscrizione del professionista avvenga con

² La disposizione stabilisce, al comma 5, che gli Ordini professionali comunicano le domande pervenute dai propri iscritti, per l'inserimento nell'elenco generale degli esperti indipendenti per la composizione negoziata, con cadenza annuale.

cadenza annuale, invece che ogni tre anni come previsto nei commi 6 e 9 dell'art. 179-ter Disp. Att. c.p.c.

3. I requisiti per la dimostrazione della specifica competenza

Ulteriori perplessità sorgono con riferimento ai requisiti individuati per la dimostrazione della **specifico competenza tecnica** ai fini della prima iscrizione nell'elenco e, più precisamente, con riguardo al criterio (alternativo agli altri, ma di rilevante centralità al fine del primo popolamento dell'elenco) previsto nel **comma 5, lett. a)** dell'art. 179-ter Disp. Att. c.p.c.

La formulazione contenuta nel d.lgs. n. 149/2022 stabilisce, infatti, che ai fini della prima iscrizione nell'elenco sarà oggetto di valutazione l'aver svolto nei cinque anni precedenti non meno di dieci incarichi di professionista delegato alle operazioni di vendita senza che alcuna delega sia stata revocata in conseguenza del mancato rispetto dei termini o delle direttive stabilite dal giudice dell'esecuzione.

La previsione non è condivisibile poiché trascura che negli ultimi cinque anni si è diffusa la pandemia di Covid-19 che ha "rallentato" l'attività dei professionisti e degli uffici giudiziari. Pertanto, si ritiene che tale previsione andrebbe rimeditata in una logica di maggior favore per i professionisti che hanno vissuto le sospensioni delle attività causate dalla pandemia e che vantino specifiche competenze nel settore delle esecuzioni e negli affini settori delle procedure concorsuali. Di talché, si ritiene che *i)* si possa rimodulare il numero degli incarichi (quattro e non dieci), simmetricamente a quanto previsto nell'art. 356 CCII, e che *ii)* possano essere computati anche altri incarichi in cui il professionista possa vantare esperienza di vendita sotto la diretta vigilanza dell'autorità giudiziaria (e dunque come curatore e liquidatore anche nella procedura di sovraindebitamento).

Non è tutto.

Il **comma 5, lett. c)** del novellato art. 179-ter Disp. Att. c.p.c. prevede, anche in alternativa a quello relativo allo svolgimento degli incarichi "abilitanti", come requisito valido ai fini della prima iscrizione nell'elenco, la partecipazione in modo proficuo e continuativo a scuole o corsi di alta formazione, organizzati, anche delegando gli Ordini locali, dal Consiglio nazionale forense o dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili o dal Consiglio nazionale del notariato ovvero organizzati dalle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nello specifico settore della delega delle operazioni di vendita nelle esecuzioni forzate e il superamento con profitto di una prova finale di esame al termine della scuola o del corso. La specifica formazione di cui alla presente lettera può essere acquisita anche mediante la partecipazione ad analoghi corsi per i quali sia previsto il superamento con profitto di una prova finale di esame, organizzati da università pubbliche o private.

Anche in ordine all'esigenza di ulteriore formazione specialistica per il professionista già iscritto in albi, si nutrono alcune perplessità. Sarebbe auspicabile, da un lato, ampliare la tipologia dei corsi della formazione, ritenendo assimilabile la formazione acquisita tramite corsi di perfezionamento seguiti nel campo delle procedure concorsuali e del sovraindebitamento, con specifica attenzione alle vendite competitive, e, dall'altro lato, riconoscere l'equipollenza, se del caso anche in parte, con i corsi di formazione professionale continua obbligatoria che gli iscritti agli albi devono *ex lege* effettuare con

cadenza annuale e con i corsi di formazione organizzati ai sensi del vigente CCII previsti per l'assunzione di incarichi similari.

Con l'ulteriore corollario che occorrerebbe altresì rimeditare le previsioni dettate con riferimento alla formazione periodica richiesta dal **comma 7, lett. b)** del novellato art. 179-ter Disp. Att. c.p.c. ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'elenco.

Come sopra osservato, obblighi di formazione periodica aggiuntivi sono già previsti per i professionisti iscritti in Albi, vale a dire per i professionisti regolamentati tenuti *ex lege* a frequentare corsi di formazione professionale continua (che rappresenta peraltro anche un obbligo deontologico). La questione è di rilevante importanza e richiede di effettuare alcune considerazioni, per un corretto suo inquadramento.

Con riguardo alle funzioni del delegato alle vendite, occorre precisare come si tratti di funzioni riconosciute ai professionisti in base all'art. 534-bis c.p.c. e all'art. 591-bis c.p.c. su delega del giudice dell'esecuzione, vale a dire in attuazione del ben noto principio di sussidiarietà per tramite del quale la pubblica amministrazione (in questo caso l'autorità giudiziaria) delega ai professionisti tipiche attribuzioni in funzione suppletiva, pur mantenendo su queste funzioni controllo e vigilanza.

In ottemperanza al principio di sussidiarietà, si pongono una serie di interventi legislativi introdotti negli anni addietro e, per quanto attiene alla tematica del presente intervento, ribaditi recentemente con il decreto legge n. 83/2015, convertito dalla legge n. 132/2015, che nell'ottica della semplificazione, dell'abbattimento dei costi, della razionalizzazione delle attività della pubblica amministrazione e del miglioramento dell'efficienza della giustizia hanno ridefinito e talvolta ampliato l'ambito delle funzioni riconducibili alle attività riconosciute dalle leggi professionali agli iscritti negli albi professionali.

Nelle ipotesi delle deleghe alle vendite, occorre ribadire che il giudice (dell'esecuzione) mantiene il controllo sulla regolarità e sulla correttezza delle funzioni delegate al professionista da lui stesso nominato che, come peraltro si esprime la legge, sono operazioni di vendita le cui modalità sono scandite e fissate dal giudice dell'esecuzione (cfr. art. 591-bis c.p.c.).

In altri termini, lo svolgimento delle funzioni in oggetto, e dunque delle operazioni descritte nell'art. 591-bis c.p.c., richiede il possesso di specifiche competenze e capacità tecniche che esplicitamente il legislatore ha riconosciuto ai professionisti iscritti agli albi dei commercialisti, degli avvocati e dei notai; competenze specifiche che non esulano da quelle previste negli ordinamenti professionali e per cui qualsiasi ulteriore attività formativa, che sia aggiuntiva rispetto a quella già disciplinata nelle leggi professionali e nei regolamenti attuativi delle stesse, appare eccessiva rispetto al fine.

Per garantire una prestazione di qualità, la legge già impone al professionista un costante accrescimento delle proprie competenze ed una particolare attenzione agli obblighi deontologici e ai profili etici che caratterizzano le professioni.

I professionisti iscritti negli albi professionali possono già fornire ampie garanzie circa la certezza delle competenze e della professionalità. In questa prospettiva, l'ordinamento italiano prevede un insieme di disposizioni di rango primario e secondario che, partendo dall'art. 29 Cost., fissano quali requisiti per l'esercizio di una professione regolamentata:

- la frequenza di un percorso di studi predeterminato ed il superamento dell'esame di Stato;

- l'obbligo della formazione professionale continua;
- l'assoggettamento alle norme di deontologia professionale e alla vigilanza dell'Ordine professionale di appartenenza che è un ente pubblico preposto per legge anche alla tutela del decoro e della dignità della professione.

Solo con intenti meramente ricognitivi della normativa attualmente vigente, si mette in luce che attualmente il professionista regolamentato, iscritto in albi, è tenuto:

- a seguire percorsi di formazione continua permanente predisposti sulla base di appositi regolamenti emanati dai Consigli Nazionali, ex art. 3, comma 5, lett. b), d.l. n. 138/2011 ed ex art. 7 d.P.R. n. 137/2012.
La violazione dell'obbligo di formazione continua determina un illecito disciplinare e come tale è sanzionato sulla base di quanto stabilito dall'ordinamento professionale che dovrà integrare tale previsione. Si tratta in altri termini di un obbligo giuridico e deontologico;
- all'obbligo di copertura assicurativa, ex art. 3, comma 5, d.l. n. 138/2011 nonché ex art. 5 d.P.R. n. 137/2012;
- ad uniformarsi agli obblighi deontologici e agli obblighi previsti nell'ordinamento professionale di riferimento. Su tale adempimento vigilano gli ordini professionali che possono esercitare la funzione disciplinare secondo le modalità stabilite nell'art. 3, comma 5, d.l. n. 138/2011 e nell'art. 8 d.P.R. n. 137/2012. A seguito dei menzionati interventi legislativi, col precipuo obiettivo di garantire trasparenza e imparzialità nelle decisioni, il legislatore ha sottratto ai consigli territoriali la funzione disciplinare affidandola a consigli di disciplina formati con regole ad hoc e anche con la possibilità di ricorrere a componenti laici.

Questo complesso insieme di norme, regole e precetti è stato ideato per assicurare che l'esercizio della professione generalmente intesa, e non singole funzioni coincidenti con operazioni di vendita, sia svolta da iscritti competenti e specializzati.

Ciò posto, con riguardo all'ulteriore obbligo di aggiornamento periodico del professionista iscritto nell'elenco dei delegati alle vendite di cui al comma 7 dell'art. 179-ter Disp Att. c.p.c. andrebbe prevista la possibilità di validare l'equipollenza con corsi di formazione professionale, rivedendo, conseguentemente, il numero dei crediti formativi da conseguire in ciascun anno.

In ultima istanza, per quanto attiene alla previsione del **comma 11** del novellato art. 179-ter Disp. Att. c.p.c., non è condivisibile la previsione del **divieto di iscrizione** in più di un elenco, determinando essa una irragionevole limitazione del diritto di libero esercizio dell'attività professionale su tutto il territorio dello Stato. Del resto, come si evince dalla lettera del novellato art. 591-bis c.p.c. nel conferimento della delega ad avvocati e commercialisti non sussiste la pregiudiziale della "*preferibile appartenenza*" al circondario, come al contrario lo stesso art. 591-bis c.p.c. prevede con riferimento ai notai.

Inoltre, la modifica sembra correlata alle nuove modalità di composizione dell'elenco unico e all'impossibilità per gli istituendi comitati di monitorare l'attività professionale ed eventuali mancanze o illeciti disciplinari compiuti dall'iscritto al di fuori della giurisdizione del singolo tribunale, cosa che invece è consentita ai Consigli degli Ordini professionali tramite la condivisione delle informazioni garantita dal funzionamento dell'albo unico professionale.

Ciò detto, condividendosi l'impostazione adottata con riferimento alla rotazione degli incarichi come prevista nel novellato art. 179-*quater* Disp. Att. c.p.c., sarebbe opportuno introdurre previsioni che, pur nella generale prospettiva di riassetto formale e sostanziale del processo civile e delle esecuzioni in particolare, possano favorire i giovani professionisti (intendendosi per tali coloro che vantano meno di cinque anni di iscrizione all'albo) nell'accedere a questi incarichi che, come è noto, rappresentano tutt'oggi importanti esperienze formative propedeutiche a quelle maggiormente impegnative che connotano le procedure concorsuali.

4. Emendamenti

All'art. 4 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, l'art. 179-*ter* è sostituito con il seguente:

“Art. 179-*ter* (Elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita) - Presso ogni tribunale è istituito l'elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita ai sensi degli articoli 534-*bis* e 591-*bis* del codice.

L'elenco è ~~tenuto~~ **formato** dal presidente del tribunale. ~~ed è formato da un comitato presieduto da questi o da un suo delegato e composto da un giudice addetto alle esecuzioni immobiliari e da un professionista iscritto nell'albo professionale, designato dal consiglio dell'ordine, a cui appartiene il richiedente l'iscrizione nell'elenco. Le funzioni di segretario del comitato sono esercitate dal cancelliere del tribunale.~~

Possono ottenere l'iscrizione nell'elenco gli avvocati, i commercialisti e i notai che hanno una specifica competenza tecnica nella materia dell'esecuzione forzata, sono di condotta morale specchiata e sono iscritti ai rispettivi ordini professionali.

Coloro che aspirano all'iscrizione nell'elenco debbono farne domanda **al Consiglio notarile distrettuale, al Consiglio dell'ordine degli avvocati, al Consiglio dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili che provvedono a comunicare con cadenza annuale al presidente del tribunale gli elenchi, distinti per ciascun circondario, dei notai, degli avvocati e dei commercialisti disponibili a provvedere alle operazioni di vendita dei beni immobili.** La domanda deve essere corredata dai seguenti documenti:

- 1) certificato generale del casellario giudiziario di data non anteriore a tre mesi dalla presentazione;
- 2) certificato o dichiarazione sostitutiva di certificazione di nascita;
- 3) certificato o dichiarazione sostitutiva di certificazione di **domicilio o** residenza nel circondario del tribunale;
- 4) certificato o dichiarazione sostitutiva di certificazione di iscrizione all'ordine professionale;
- 5) titoli e documenti idonei a dimostrare la specifica competenza tecnica del richiedente ai sensi del quinto comma.

I requisiti per la dimostrazione della specifica competenza tecnica ai fini della prima iscrizione nell'elenco sono, anche alternativamente, i seguenti:

- a) avere svolto nel quinquennio precedente non meno di ~~dieci~~ **quattro** incarichi ~~di~~ **come** professionista delegato alle operazioni di vendita, senza che alcuna delega sia stata revocata in

conseguenza del mancato rispetto dei termini o delle direttive stabilite dal giudice dell'esecuzione, **o come curatore, liquidatore, liquidatore dei beni del sovraindebitato. Ai fini di quanto previsto nel precedente periodo, le nomine relative a differenti incarichi sono cumulabili;**

- b) essere in possesso del titolo di avvocato specialista in diritto dell'esecuzione forzata ai sensi del decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144;
- c) avere partecipato in modo proficuo e continuativo a scuole o corsi di alta formazione **di durata non inferiore a 20 ore**, organizzati, anche delegando gli Ordini locali, dal Consiglio nazionale forense o dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili o dal Consiglio nazionale del notariato ovvero organizzati dalle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nello specifico settore della delega delle operazioni di vendita nelle esecuzioni forzate **o nell'ambito disciplinare della crisi di impresa e dell'insolvenza e del sovraindebitamento** e aver superato con profitto la prova finale di esame al termine della scuola o del corso. ~~La specifica formazione di cui alla presente lettera può essere acquisita anche mediante la partecipazione ad analoghi corsi per i quali sia previsto il superamento con profitto di una prova finale di esame, organizzati da università pubbliche o private.~~ **Il Consiglio nazionale forense, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, il Consiglio nazionale del notariato possono individuare specifici casi di esenzione dall'applicazione delle dette disposizioni, ovvero fissare criteri di equipollenza tra i corsi di formazione di cui alla presente lettera e i corsi di formazione professionale, nonché tra i corsi di formazione di cui alla presente lettera e i corsi di formazione previsti per lo svolgimento delle funzioni di curatore e liquidatore nelle procedure previste nel d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14.**

I professionisti che aspirano alla conferma dell'iscrizione nell'elenco debbono farne **domanda al Consiglio dell'Ordine di appartenenza presidente del tribunale ogni tre anni con cadenza annuale;** la domanda deve essere corredata dai seguenti documenti:

- 1) certificato generale del casellario giudiziario di data non anteriore a tre mesi dalla presentazione;
- 2) certificato o dichiarazione sostitutiva di certificazione di iscrizione all'ordine professionale;
- 3) titoli e documenti idonei a dimostrare il mantenimento della specifica competenza tecnica del professionista ai sensi del settimo comma.

Ai fini della conferma dell'iscrizione nell'elenco, devono ricorrere, anche alternativamente, i seguenti requisiti:

- a) essere in possesso del titolo di avvocato specialista in diritto dell'esecuzione forzata ai sensi del decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144;
- b) avere partecipato in modo proficuo e continuativo a scuole o corsi di alta formazione, organizzati, anche delegando gli Ordini locali, dal Consiglio nazionale forense o dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili o dal Consiglio nazionale del notariato ovvero organizzati dalle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nello specifico settore della delega delle operazioni di vendita nelle esecuzioni forzate, **o nell'ambito disciplinare della**

crisi di impresa e dell'insolvenza e del sovraindebitamento, conseguendo un numero di crediti non inferiore **a-10 per ciascun anno a-60 nel triennio di riferimento e, comunque, a-15 per ciascun anno**. La specifica formazione di cui alla presente lettera può essere acquisita anche mediante la partecipazione ad analoghi corsi **gestiti dagli Ordini professionali in convenzione con** da università pubbliche o private. **Il Consiglio nazionale forense, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, il Consiglio nazionale del notariato possono individuare specifici casi di esenzione dall'applicazione delle dette disposizioni, ovvero fissare criteri di equipollenza tra i corsi di formazione di cui alla presente lettera e i corsi di formazione professionale, nonché tra i corsi di formazione di cui alla presente lettera e i corsi di formazione previsti per lo svolgimento delle funzioni di curatore e liquidatore nelle procedure previste nel d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14.**

La Scuola superiore della magistratura elabora con cadenza triennale le linee guida generali per la definizione dei programmi dei corsi di formazione e di aggiornamento, sentiti il Consiglio nazionale forense, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e il Consiglio nazionale notarile.

~~Sulle domande di iscrizione e di conferma della stessa decide il comitato di cui al secondo comma. Ogni tre anni~~ **anno il Presidente, ricevute le comunicazioni di competenza degli Ordini professionali, deve provvedere alla revisione provvede all'aggiornamento dell'elenco per eliminare cancellare i** professionisti per i quali è venuto meno o non è stato dimostrato uno dei requisiti previsti per il mantenimento dell'iscrizione o è sorto un impedimento a esercitare l'ufficio.

Al termine di ciascun semestre, previa audizione dell'interessato, il **Presidente del tribunale comitato può disporre dispone** la sospensione fino a un anno e, in caso di gravi o reiterati inadempimenti, la cancellazione dall'elenco dei professionisti ai quali in una o più procedure esecutive sia stata revocata la delega in conseguenza del mancato rispetto dei termini per le attività delegate, delle direttive stabilite dal giudice dell'esecuzione o degli obblighi derivanti dagli incarichi ricevuti. I professionisti cancellati dall'elenco a seguito di revoca della delega non possono essere reinseriti nell'**anno triennio** in corso e nell' ~~triennio~~ **anno successivo. Il Presidente del tribunale comunica senza indugio il nominativo dei professionisti cancellati all'Ordine di appartenenza.**

Gli Ordini professionali comunicano tempestivamente al Presidente del tribunale l'adozione nei confronti dei propri iscritti di sanzioni disciplinari previste dai singoli ordinamenti professionali nonché l'intervenuta cancellazione dagli albi professionali di appartenenza perché vengano cancellati dall'elenco.

~~Nessuno può essere iscritto in più di un elenco.~~

Il giudice dell'esecuzione che conferisce la delega delle operazioni di vendita ad un professionista iscritto nell'elenco di un altro circondario deve indicare analiticamente nel provvedimento i motivi della scelta.

Il giudice dell'esecuzione sostituisce senza ritardo il professionista delegato che sia stato sospeso o cancellato dall'elenco».



PROPOSTE IN MATERIA DI ORDINAMENTO PROFESSIONALE, TARIFFE E LIBERA CONCORRENZA

SOMMARIO

1. Premessa	59
2. Aggiornamento ordinamento professionale	62
3. Equo compenso	63
4. Parametri	64
5. D.lgs. 28.6.2005 n. 139 - Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34	64

1. Premessa

Il Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dispone che:

- la **libertà professionale** è un diritto fondamentale;
- la carta dei diritti fondamentali dell'U.E. garantisce la **libertà professionale** e la **libertà d'impresa**;
- **libera circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi** sono **principi fondamentali** del mercato interno;
- **TUTTAVIA**, il diritto comunitario non prevede norme di armonizzazione dei requisiti per l'**accesso** ad una **professione regolamentata** o **per il suo esercizio**, e rimette alla competenza degli Stati membri **decidere se e come regolamentare una professione** nel rispetto dei principi di **NON DISCRIMINAZIONE** e di **PROPORZIONALITÀ**.

Il d.lgs. 16 ottobre 2020 n. 142 ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva UE 958/2018, che ha aggiornato la precedente disciplina comunitaria in tema di regolamentazione delle professioni → «**TEST DELLA PROPORZIONALITÀ**»

All'art. 2, recepisce le definizioni di «*titolo professionale protetto*» e di «*attività riservata*» introdotti dalla direttiva e di «*soggetti regolatori*».

All'art. 4, sviluppato in 10 commi, recepisce gli articoli 6 e 7 della Direttiva, che a loro volta declinavano in norme di legge i considerando della Direttiva stessa.

Il 3° considerando di detta Direttiva dispone che i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal TFUE dovrebbero soddisfare quattro condizioni:

- applicarsi in modo **non discriminatorio**;
- essere **giustificati da motivi di interesse generale**;
- essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito;
- non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo.

Il 17° considerando di detta Direttiva dispone che, qualora l'**accesso** alle attività di lavoro subordinato o autonomo e l'**esercizio** di tali attività siano subordinati al rispetto di determinati requisiti relativi a specifiche qualifiche professionali, è necessario garantire che siano **giustificati da**:

- **motivi di interesse generale**:
 - ordine pubblico;
 - pubblica sicurezza;
 - sanità pubblica;
- **motivi imperativi di interesse generale**, riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea:
 - **mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale**;
 - **tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi**, anche attraverso la garanzia della qualità dei lavori di artigianato, e **dei lavoratori**;

- la tutela della **buona amministrazione della giustizia**;
- la garanzia **dell'equità delle transazioni commerciali**;
- la **lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali**, e la **salvaguardia dell'efficacia dei controlli fiscali**;
- la **proprietà intellettuale**.

La presenza di motivi imperativi di interesse generale consente agli stati membri di attribuire esclusive e riserve di attività.

Ancora:

A) il 20° considerando dispone che è opportuno:

- tener conto della natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, in particolare dei **rischi per i destinatari di servizi, compresi i consumatori**, i professionisti o terzi;
- prendere in considerazione anche il fatto che, **nell'ambito dei servizi professionali**, si osserva in genere un'**asimmetria informativa tra i consumatori e i professionisti**, dato che i professionisti possiedono un elevato livello di conoscenze tecniche che i consumatori potrebbero non avere.

B) il 24° considerando dispone che possono essere previsti mezzi alternativi, meno restrittivi quando:

- i provvedimenti sono giustificati **soltanto** dalla tutela dei consumatori e **i rischi individuati sono limitati alla relazione tra il professionista e il consumatore**, senza incidere pertanto negativamente su terzi;
- ad esempio, nel caso in cui i consumatori possono ragionevolmente scegliere se utilizzare o meno i servizi di professionisti qualificati, dovrebbero essere utilizzati mezzi meno restrittivi, **quali la protezione del titolo professionale o l'iscrizione a un albo professionale**;
- la regolamentazione tramite attività riservate e titoli professionali protetti dovrebbe essere presa in considerazione laddove i provvedimenti mirino a prevenire un rischio di grave pregiudizio per gli obiettivi di interesse pubblico.

C) il 28° considerando dispone che l'introduzione di ulteriori requisiti può essere idonea per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico:

- l'affiliazione obbligatoria a un'organizzazione o a un ordine professionale può essere **considerata appropriata**;
- valutare la **possibilità di stabilire requisiti tariffari minimi e/o massimi** che i prestatori di servizi dovranno rispettare (...) purché tali restrizioni siano proporzionate e siano previste, **se necessario, deroghe alle tariffe minime e/o massime**.

In conclusione, sulla base della direttiva 2018/958, al ricorrere di determinate condizioni è possibile:

- Prevedere un sistema basato su **ordini professionali**;
- Prevedere **esclusive e riserve di attività** per i **professionisti** iscritti nei rispettivi ordini professionali;

- Introdurre **tariffe** per la remunerazione dell' attività dei **professionisti** iscritti agli ordini professionali.

A questo link è possibile verificare le condizioni per l'esercizio delle professioni nella Comunità Europea, e per ciascun stato le motivazioni sul test di proporzionalità che sono state utilizzate per la regolamentazione delle professioni:

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?newlang=en>

Motivi imperativi di interesse generale che giustificano le misure adottate

Germania:

- Tutela dei consumatori e dei destinatari dei servizi
- Salvaguardia della buona amministrazione della giustizia
- Tutela dei creditori

Francia:

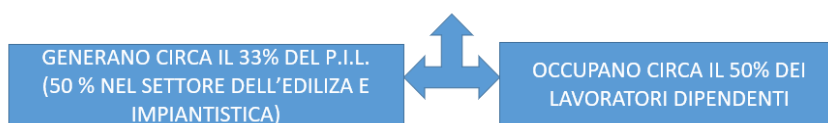
- Tutela dei consumatori e dei destinatari dei servizi
- Prevenzione delle frodi
- Tutela dei creditori

Italia:

- Tutela dei consumatori e dei destinatari dei servizi

Ma DAVVERO risponde a verità l'assunto che i rischi individuati sono limitati alla relazione tra professionista e cliente senza incidere negativamente su terzi soggetti ?

Società di capitali → +/- 80% sono **microimprese**

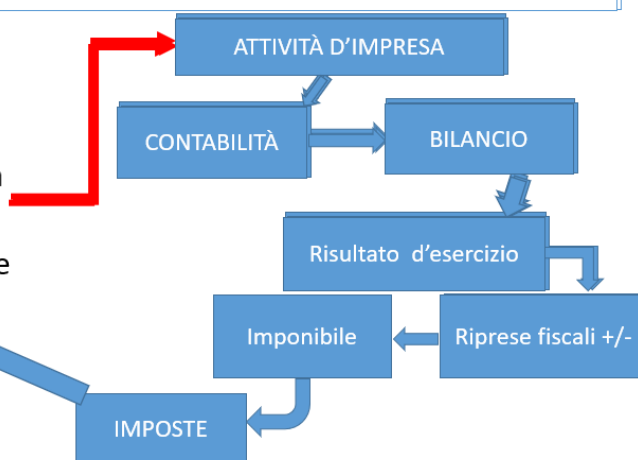


Considerando ad esempio prestazioni quali la tenuta delle scritture contabili e la predisposizione del bilancio e della dichiarazione dei redditi siamo sicuri che i riflessi di queste prestazioni professionali non abbiano riflessi su terzi soggetti ?

Le attività contabili e dichiarative

- art. 23 - Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge
- art. 41 - L'iniziativa economica privata è libera.
- art. 53 - Tutti sono tenuti a concorrere alla spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva

(la lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, e la salvaguardia dell'efficacia dei controlli fiscali è uno dei motivi imperativi di interesse generale)



	Professione	regolamentazione	Normativa di riferimento	Link.
	Comptable Conseil économique Comptable da esperti	Riserve di attività e titolo protetto	Legge del 2 settembre 2011 che regola l'accesso alle professioni di artigiano, commerciante, industriale nonché ad alcune libere professioni.	http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2011/09/02/n1
	Comptable agréé / Erkend boekhouder Comptable-fiscaliste agréé / Erkend boekhouder-fiscalist Consiglio fiscal / belastingconsulent Esperto contabile / contabile	Riserve di attività e titolo protetto	Loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales; Wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen	http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999042236&table_name=loi
	Chartered Tax Adviser		SI numero 139 del 2008	http://www.taxinstitute.ie/
Il consulente fiscale non è una professione legalmente limitata in Irlanda, ma le qualifiche come consulente fiscale autorizzato possono essere ottenute tramite l'Irish Tax Institute, un organismo professionale con riconoscimento legale.				
	Revisore di Auktoriserad Revisore di Godkänd	Riserve di attività	revisorslagen (2001: 883)	http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Revisorslag-2001883_sfs-2001-883/?bet=2001:883
	Bilanzbuchhalter Buchhalter Personalverrechner Steuerberater	Riserve di attività	Bilanzbuchhaltungsgesetz 2014, BGBl. I Nr. 191/2013	http://www.bilanzbuchhaltung.or.at

In questo contesto, le più urgenti tematiche in materia di Compensi Professionali che si intende portare all'attenzione del consesso politico e delle Istituzioni sono le seguenti.

2. Aggiornamento ordinamento professionale

Nell'Ordinamento della Professione (D.lgs. 28.6.2005 n. 139) si parla di "onorari" esclusivamente all'art. 12, riguardante le attribuzioni del Consiglio dell'Ordine. In particolare, alla lettera i) della norma richiamata, si prevede che il Consiglio "formula pareri in materia di liquidazione di onorari a richiesta degli iscritti o della pubblica amministrazione". Null'altro.

Si ritiene necessario, come previsto anche nell'Ordinamento Forense e nella Legge sull'ordinamento del Notariato, introdurre anche nell'Ordinamento della Professione di Dottore Commercialista e di Esperto Contabile una disposizione specifica in materia di compensi ed onorari professionali.

La norma dovrebbe essere inserita nel Capo I – Disposizioni generali d.lgs. 28.6.2005 n. 139, dopo l'articolo 6. Si allega il testo dell'art. 6-*bis* che si propone di introdurre nell'Ordinamento Professionale.

3. Equo compenso

Il principio dell'equo compenso è presente nell'articolo 36 della Costituzione, che recita: «*Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*».

I professionisti sono l'ingranaggio che fa muovere i rapporti fra i privati, le imprese e la pubblica amministrazione, possiedono competenze, frutto di anni di studio, indispensabili per il progresso organizzativo, tecnologico ed economico delle imprese italiane.

Eppure, purtroppo, migliaia di professionisti, soprattutto i più giovani, hanno ancora difficoltà a trovare adeguata soddisfazione economica nel lavoro, perché sottopagati, soggetti alla concorrenza sleale delle grandi strutture e al potere contrattuale dei grandi committenti che oggi determinano al ribasso il valore delle prestazioni professionali.

Va rilevata, inoltre, sempre più frequentemente, l'inadeguatezza dei compensi rispetto alle responsabilità assunte dai professionisti. Il compenso deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto non solo della natura, del contenuto e delle caratteristiche delle prestazioni professionali, ma anche della responsabilità professionale e della capacità di rispondere concretamente alle richieste di risarcimento dei danni.

In questo contesto appare necessario procedere al periodico aggiornamento dei parametri (invariati, per la nostra categoria professionale, dal 2012!) in modo da garantire il necessario adeguamento all'evoluzione del contesto economico, per renderli completi ed esaustivi e maggiormente coerenti con le specifiche competenze tecniche ad essa ascrivibili.

L'art. 19-*quaterdecies* della legge 4.12.2017 n. 172, pubblicata in G.U. 5.12.2017 n. 284, di conversione del d.l. 16.10.2017 n. 148, ha introdotto, nell'Ordinamento Forense (Legge 31 dicembre 2012, n. 247), l'articolo 13-*bis*, intitolato "*Equo compenso e clausole vessatorie*". Tale disposizione disciplina il compenso degli avvocati, nei rapporti professionali regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento di attività nei confronti di imprese bancarie e assicurative, nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003, definendo "equo" il compenso determinato in tali convenzioni "*quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, tenuto conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6.*"

Tale disposizione, per effetto di quanto previsto dal secondo comma del richiamato art. 19-*quaterdecies* della legge 4.12.2017 n. 172, si applica, in quanto compatibile, anche alle prestazioni rese

dai professionisti iscritti agli ordini e collegi, i cui parametri sono definiti dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Nel corso della XVIII Legislatura, il d.d.l. di riforma delle disposizioni in materia di equo compenso (S.2419), volto innanzi tutto ad ampliare l'ambito di applicazione delle relative disposizioni, dopo la sua approvazione alla Camera, a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere non è stato approvato definitivamente al Senato, nonostante il generale accordo raggiunto sul testo dalle forze politiche.

Nel corso dell'attuale Legislatura (XIX), sono stati ripresentate, alla Camera, diverse proposte di legge sul tema dell'equo compenso, che ripropongono il testo approvato in prima lettura nella scorsa legislatura.

Riteniamo quel testo una base di partenza che necessita, però, di alcuni miglioramenti. Il CNDCEC, naturalmente, è pronto a dare il proprio contributo, auspicando che l'iter di approvazione del d.d.l. riprenda, dopo la sospensione legata all'approvazione della Legge di Bilancio 2023.

4. Parametri

Come già evidenziato, per la nostra Professione, i parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi, contenuti nel capo III del d.m. Giustizia 20 luglio 2012, n. 140 (*"Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27"*), sono invariati dal 2012.

Appare necessario, pertanto, intervenire per un loro aggiornamento, non solo in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi. Vanno resi maggiormente coerenti e congrui i parametri individuati per remunerare le nostre attività professionali e vanno colmate alcune lacune relative alla loro individuazione in caso di attività che, ancorché tipiche della professione, non risultano, allo stato attuale, espressamente previste nel Regolamento.

Necessario, poi, prevedere un aggiornamento periodico dei parametri.

Infine, si ricorda che, nella sua versione originaria, il d.m. n. 140/2012 disciplinava anche i parametri per i compensi degli avvocati, disciplinati invece, oggi, con un provvedimento ad hoc. I parametri degli avvocati sono applicabili non solo dal giudice per la liquidazione giudiziale dei compensi, ma anche dalle parti in assenza di un accordo specifico. Si tratta di una modifica che ha provocato un disallineamento nel sistema, che si auspica possa essere sanato, con l'introduzione, come sopra proposta, nell'Ordinamento della Professione, dell'art. 6-bis allegato.

5. D.lgs. 28.6.2005 n. 139 - Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34

(...)

Art. 6-bis - Conferimento dell'incarico e compenso - 1. L'iscritto all'Albo può esercitare l'incarico professionale anche a proprio favore. L'incarico può essere svolto a titolo gratuito.

2. Il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale.
3. La pattuizione dei compensi è libera: è ammessa la pattuizione a tempo, in misura forfetaria, per convenzione avente ad oggetto uno o più affari, in base all'assolvimento e ai tempi di erogazione della prestazione, per singole fasi o prestazioni o per l'intera attività, a percentuale sul valore dell'affare o su quanto si prevede possa giovare, non soltanto a livello strettamente patrimoniale, il destinatario della prestazione.
4. Sono vietati i patti con i quali il professionista percepisca come compenso in tutto o in parte una quota del bene oggetto della prestazione.
5. Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a rendere noto al cliente il livello della complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico; è altresì tenuto a comunicare in forma scritta a colui che conferisce l'incarico professionale la prevedibile misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale.
6. I parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del Consiglio Nazionale, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge.
7. I parametri sono formulati in modo da favorire la trasparenza nella determinazione dei compensi dovuti per le prestazioni professionali e l'unitarietà e la semplicità nella determinazione dei compensi.
8. In mancanza di accordo tra professionista e cliente, ciascuno di essi può rivolgersi al consiglio dell'ordine affinché esperisca un tentativo di conciliazione. In mancanza di accordo il consiglio dell'ordine, su richiesta dell'iscritto all'Albo, può rilasciare un parere sulla congruità della pretesa del professionista in relazione all'opera prestata.
9. Oltre al compenso per la prestazione professionale, all'iscritto all'Albo è dovuta, sia dal cliente in caso di determinazione contrattuale, sia in sede di liquidazione giudiziale, oltre al rimborso delle spese effettivamente sostenute e di tutti gli oneri e contributi eventualmente anticipati nell'interesse del cliente, una somma per il rimborso delle spese forfetarie, la cui misura massima è determinata dal decreto di cui al comma 6, unitamente ai criteri di determinazione e documentazione delle spese vive.



PROPOSTE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO

SOMMARIO

1. Premessa	67
2. Proposte di modifica al d.lgs. 231/2007	69
2.1. Individuazione delle Persone Politicamente Esposte (PEP)	69
2.2. Sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione	71
2.3. Sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di conservazione	71
2.4. Sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette	72
2.5. Applicazione della sanzione in misura ridotta	72
3. Altre proposte	73
3.1. Proposta di modifica all'art. 7, co. 1, D.M. 11 marzo 2022, n. 55	73
3.2. Costituzione di un tavolo tecnico presso il Ministero Economia e Finanze	73

1. Premessa

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha da subito manifestato la propria volontà concreta di garantire la piena adesione al sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Consapevole dell'importante ruolo che i Commercialisti svolgono in termini di collaborazione attiva, il CNDCEC ha infatti richiesto di essere riconosciuto come organismo abilitato a ricevere dai propri Iscritti le segnalazioni di operazioni sospette. Ottenuto tale riconoscimento con il D.M. 4 maggio 2012, il CNDCEC nel 2015 ha stipulato un protocollo d'intesa con UIF, in base al quale può ricevere le SOS in modalità criptata dai Commercialisti e trasmettere in via telematica alla UIF il testo integrale delle stesse, privo dell'indicazione dei nominativi di coloro che le hanno effettuate.

Non solo. All'indomani del recepimento della quarta Direttiva europea, in qualità di Organismo di autoregolamentazione, il CNDCEC ha approvato e successivamente aggiornato il documento «*Obblighi di valutazione del rischio, adeguata verifica della clientela, conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni: regole tecniche ai sensi dell'art. 11, co. 2, del d.lgs. 231/2007 come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90*» - licenziato con Parere positivo del Comitato di Sicurezza Finanziaria datato 6 dicembre 2018.

In tale processo di autoregolamentazione, che integra la norma primaria al fine di declinarla secondo le caratteristiche dei destinatari degli obblighi, il CNDCEC ha posto una sempre maggiore attenzione alla definizione di regole e procedure idonee a porre in essere comportamenti efficaci, improntati alla responsabilità professionale, effettivamente orientati a finalità di prevenzione del fenomeno, favorendone l'applicazione in uno con la cultura della legalità a cui il comportamento dei propri Iscritti deve essere ispirato.

Il tema dell'antiriciclaggio e l'attuazione della relativa normativa rivestono ora più che mai un'importanza primaria per la Categoria alla luce, soprattutto, dei nuovi rischi originati dagli interventi di solidarietà finanziaria posti in essere dal Governo per far fronte agli effetti originati dalla crisi pandemica.

In questo contesto e in ragione dello scenario delineato, non si può tuttavia sottacere che la normativa di riferimento, seppure nel tempo oggetto di interventi di modifica, sia per il recepimento delle Direttive europee emanate, che per la correzione di specifici profili della disciplina, risulta ancor oggi più specificatamente applicabile agli istituti bancari e agli altri soggetti cui la normativa antiriciclaggio era *ab origine* destinata, oltre a manifestare ancora alcune incongruenze rispetto alle dichiarate finalità di prevenzione e contrasto ed in relazione al principio di proporzionalità cui dovrebbe necessariamente ispirarsi.

In ragione di quanto su brevemente indicato, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili intende, quindi, formulare osservazioni e proposte di modifica al Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 recante «*Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*».

Con particolare riferimento alle disposizioni recanti le sanzioni da applicare in caso di inosservanza degli obblighi imposti dalla normativa, nel recepire la quarta Direttiva antiriciclaggio, in merito all'adozione di sistemi sanzionatori basati su misure effettive, proporzionate e dissuasive, il Legislatore italiano ha previsto un sistema sanzionatorio di gran lunga più gravoso rispetto alla previsione comunitaria. Gli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni diverse da quelle meramente formali permangono - anche in seguito alle modifiche apportate nel 2017 - eccessivamente elevati e mal si coniugano con il principio di proporzionalità ed efficacia al quale dovrebbero invece ispirarsi.

Non si può non evidenziare, infatti, che l'ordinamento giuridico esige che l'irrogazione delle sanzioni avvenga in ossequio al principio generale di proporzionalità della pena alla gravità della condotta illecita e che il criterio di proporzionalità e gradualità delle misure afflittive - connaturato ad ogni moderno sistema di repressione degli illeciti - impone che la sanzione comminata sia adeguata, nella sua intensità, alla gravità dell'addebito, dovendo il sistema sanzionatorio nel suo complesso prevedere pene che, con carattere di gradualità, costituiscano un presidio efficace all'osservanza degli obblighi disposti dalla normativa per il perseguimento degli interessi individuati dal legislatore. In tale ambito, la individuazione di minimi e massimi edittali "sostenibili" consente all'autorità chiamata ad irrogare la sanzione di calibrarla in termini di intensità, avendo riguardo ad ogni elemento ricorrente nella concreta fattispecie.

A titolo esemplificativo, con specifico riferimento agli importi individuati dall'art. 58 del d.lgs. 231/2007 per l'ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette, il minimo edittale previsto è fissato in 30.000 euro, mentre il massimo è individuato in 300.000 euro. Tale previsione risulta sproporzionata per i professionisti, considerata la loro realtà dimensionale (per struttura, organizzazione e capacità patrimoniale) nettamente differente da quella di altri soggetti destinatari della normativa. Sul punto, si ripete quanto più volte sottolineato in questi anni dal Consiglio Nazionale nel corso delle varie interlocuzioni istituzionali: la realtà degli studi professionali di piccole e medie dimensioni non è nemmeno lontanamente paragonabile a quella degli istituti bancari e degli altri soggetti cui la normativa antiriciclaggio era *ab origine* destinata, conseguentemente l'irrogazione di una sanzione per l'ipotesi di omessa segnalazione di operazione sospetta, individuata nell'ambito del minimo e del massimo edittale sopra indicati, può avere pesanti ricadute sulle sorti stesse dell'attività professionale delle persone fisiche destinatarie della normativa. Quanto alla definizione della natura "ripetuta", "sistematica", "plurima" e "grave" delle violazioni, da cui discende la determinazione del *quantum* della sanzione ai sensi dell'art. 67 del d.lgs. 231/2007, le recenti indicazioni operative contenute nella circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze DT 56499/2022 non fanno che confermare la preoccupazione in merito ad un sistema sanzionatorio che sembra prestarsi ad interpretazioni contraddittorie e appare sottoposto ad una ingiustificata discrezionalità amministrativa nella identificazione della fattispecie sanzionatoria qualificata e del conseguente più gravoso trattamento riservato all'incolpato.

In ragione di quanto su evidenziato il CNDCEC intende proporre emendamenti agli artt. 56, 57, 58 e 68 del d.lgs. 231/2007, recanti una revisione degli importi delle sanzioni applicabili, riducendone l'ammontare ovvero rimodulando l'importo minimo e massimo edittale.

Altra proposta di modifica che s'intende operare alla normativa antiriciclaggio riguarda l'art. 1, comma 2, lettera dd) del d.lgs 231/2007 concernente la definizione di "Persona Politicamente Esposta (PPE)".

Il precitato articolo annovera tra le persone politicamente esposte ai fini della normativa antiriciclaggio "i componenti degli organi di controllo di imprese controllate dallo Stato o partecipate dalle Regioni e dai Comuni", quindi i componenti dei Collegi Sindacali ed i Revisori delle predette società.

Occorre in merito ribadire che la *ratio* dell'individuazione dei soggetti politicamente esposti è quella di facilitare l'individuazione della provenienza dei fondi impiegati dai clienti; pertanto, appare alquanto inconferente rispetto alle finalità che la norma persegue l'inclusione tra le PPE degli organi di controllo, che in nessun modo possono utilizzare i fondi delle società partecipate sottoposte al loro controllo.

Giova inoltre evidenziare che la definizione delle Persone Politicamente Esposte (PEP) fornita dalla IV Direttiva (all'articolo 3 paragrafo 9) non include la fattispecie *de qua*, introdotta invece dal legislatore italiano in fase di recepimento della Direttiva, operando un ampliamento della nozione comunitaria volto a ricomprendere anche soggetti (Componenti di Collegi Sindacali e Revisori) che per funzioni svolte non hanno, né possono avere, alcuna attinenza con i fenomeni che la normativa intende prevenire e contrastare.

Per i motivi sinteticamente esposti si ritiene, quindi, necessario emendare l'attuale formulazione del citato art. 1 comma 2, lettera dd) del d.lgs 231/2007, eliminando il riferimento ai componenti degli organi di controllo delle imprese controllate dallo Stato e di quelle partecipate da Regioni e Comuni dalla definizione delle Persone Politicamente Esposte.

Infine, in vista dell'adozione della disciplina istitutiva del Registro dei Titolari effettivi in Italia, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, alla luce delle indicazioni recentemente fornite dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) con Sentenza del 22 novembre 2022, intende farsi parte attiva, in uno con le altre Istituzioni, per promuovere una iniziativa finalizzata alla predisposizione di una proposta emendativa della Direttiva europea e, a seguire, del d.lgs. 231/2007, per accelerare i tempi di adeguamento della normativa vigente alle conclusioni formulate dalla CGUE al fine di consentire una corretta attuazione del Registro dei titolari effettivi, la cui consultazione potrà costituire un valido supporto per i Professionisti nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela.

2. Proposte di modifica al d.lgs. 231/20073

2.1. Individuazione delle Persone Politicamente Esposte (PEP)

Emendamento

Articolo 1, comma 2, lettera dd) (Definizioni)

All'articolo 1 è apportata la seguente modificazione:

³ Le proposte sono state predisposte in forma di emendamento, con corrispondente relazione illustrativa, al fine di agevolare i lavori di esame e di eventuale approvazione delle medesime.

- Al comma 2, lettera dd), al punto 1.7 le parole «*amministrazione, direzione o controllo*» sono sostituite dalle seguenti: «*amministrazione o direzione*»

Relazione illustrativa

La proposta di modifica in commento mira a rendere maggiormente coerente la norma con le sue finalità di prevenzione e contrasto del fenomeno di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

La definizione delle Persone Politicamente Esposte (PEP) fornita dalla IV Direttiva, all'articolo 3 paragrafo 9 è la seguente:

“«persona politicamente esposta»: una persona fisica che ricopre o ha ricoperto importanti cariche pubbliche comprendenti:

- a) capi di Stato, capi di governo, ministri e viceministri o sottosegretari;*
- b) parlamentari o membri di organi legislativi analoghi;*
- c) membri degli organi direttivi di partiti politici;*
- d) membri delle corti supreme, delle corti costituzionali e di altri organi giudiziari di alto livello le cui decisioni non sono soggette a ulteriore appello, salvo in circostanze eccezionali;*
- e) membri delle corti dei conti e dei consigli di amministrazione delle banche centrali;*
- f) ambasciatori, incaricati d'affari e ufficiali di alto grado delle forze armate;*
- g) membri degli organi di amministrazione, direzione o sorveglianza delle imprese di proprietà statale;*
- h) direttori, vicedirettori e membri dell'organo di gestione, o funzione equivalente, di organizzazioni internazionali. I funzionari di livello medio o inferiore non rientrano nelle categorie di cui ai punti da a) a h).”*

In sede di recepimento della citata Direttiva, il legislatore italiano ha ampliato la nozione di Persona Politicamente Esposta, nei cui confronti applicare misure rafforzate di adeguata verifica, includendo nell'elencazione anche soggetti che ricoprono cariche politiche domestiche o incarichi amministrativi a livello locale (ad esempio i Sindaci di capoluoghi di Provincia o città metropolitane o di Comuni con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti, i componenti di organi di amministrazione, di direzione o di controllo di imprese controllate, anche indirettamente, dallo Stato o partecipate, in misura prevalente o totalitaria, dalle Regioni, da Comuni capoluoghi di Provincia o città metropolitane o di Comuni con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti, direttori generali di ASL o aziende ospedaliere).

Come può osservarsi, il perimetro delle persone politicamente esposte, secondo l'attuale formulazione della disposizione in commento, appare molto ampio e, diversamente da quanto previsto dalla IV Direttiva, ricomprende anche soggetti che per funzioni svolte **non hanno, né possono avere**, alcuna attinenza con i fenomeni che la normativa intende prevenire e contrastare. Il riferimento è in particolare ai componenti degli organi di controllo delle imprese controllate dallo Stato e di quelle partecipate da Regioni e Comuni in quanto incarichi professionali *in re ipsa* non idonei a consentire al professionista attività di riciclaggio, né l'acquisizione di fondi di qualunque provenienza, ovvero l'esercizio di attività gestorie dell'ente.

Per i motivi sinteticamente esposti si ritiene necessario eliminare il riferimento ai componenti degli organi di controllo delle imprese controllate dallo Stato e di quelle partecipate da Regioni e Comuni dalla definizione delle Persone Politicamente Esposte.

2.2. Sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione

Emendamento

Articolo 56 (Inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione)

All'articolo 56 è apportata la seguente modificazione:

- Al comma 2 le parole «a 50.000 euro» sono sostituite dalle seguenti: «a 25.000 euro ».

Relazione illustrativa

Le modifiche all'articolo in esame mirano ad una revisione degli importi delle sanzioni applicabili alla violazione degli obblighi di adeguata verifica e di astensione considerato che:

- spesso trattasi di violazioni conseguenti a inadempimenti formali;
- anche nelle ipotesi di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime, gli importi dei minimi e massimi edittali risultano eccessivamente elevati, in contraddizione con il principio di proporzionalità che deve trovare applicazione anche in tale contesto specie laddove il soggetto obbligato sia una persona fisica;
- l'individuazione dell'importo è rimessa al MEF che, seppur deve attenersi ai criteri guida indicati dalla norma, ha ampio margine di discrezionalità.

In particolare, si ritiene opportuno ridurre l'intervallo tra il minimo ed il massimo edittale previsto per le violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime, riducendo l'importo massimo a 25.000 euro.

2.3. Sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di conservazione

Emendamento

Articolo 57 (Inosservanza degli obblighi di conservazione)

All'articolo 57 è apportata la seguente modificazione:

- Al comma 2 le parole «a 50.000 euro» sono sostituite dalle seguenti: «a 25.000 euro ».

Relazione illustrativa

Coerentemente con quanto proposto in riferimento all'art. 56, anche in questo caso si ritiene opportuno rivedere gli importi delle sanzioni applicabili alla violazione degli obblighi di conservazione per le medesime considerazioni già svolte nel commento alla proposta di modifica al citato articolo.

In particolare, si ritiene opportuno ridurre l'intervallo tra il minimo ed il massimo edittale previsto per le violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime, riducendo l'importo massimo a 25.000 euro.

2.4. Sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette

Emendamento

Articolo 58 (Inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette)

All'articolo 58 è apportata la seguente modificazione:

- al comma 2 le parole «*da 30.000 euro*» sono sostituite dalle seguenti: «*da 5.000 euro*» e le parole «*a 300.000 euro*» sono sostituite dalle seguenti: «*a 50.000 euro*».

Relazione illustrativa

Coerentemente con quanto proposto in riferimento agli articoli 56 e 57, anche in questo caso si ritiene opportuno rivedere gli importi delle sanzioni applicabili alla violazione degli obblighi di segnalazione per le medesime considerazioni già svolte nel commento alla proposta di modifica alle citate disposizioni.

In particolare, si ritiene opportuno rimodulare l'importo minimo e massimo edittale delle sanzioni comminabili in caso di violazioni gravi, ripetute o sistematiche, ovvero plurime, dell'obbligo di segnalazione riducendo i suddetti importi, rispettivamente, a 5.000 e a 50.000 euro.

2.5. Applicazione della sanzione in misura ridotta

Emendamento

Articolo 68 (Applicazione della sanzione in misura ridotta)

All'articolo 68, comma 2, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) le parole «*non è ammessa*» sono sostituite dalle seguenti: «*è ammessa anche*»;
- b) le parole «*, nei cinque anni precedenti,*» sono soppresse.

Relazione illustrativa

La disposizione in commento disciplina l'istituto dell'applicazione della sanzione in misura ridotta applicabile a tutte le sanzioni previste dal d.lgs. 231/2007.

Il suddetto istituto si applica dopo l'irrogazione della sanzione e comporta una riduzione pari a un terzo del suo importo. La norma non prevede limiti di importo della sanzione irrogata; tuttavia non può accedere a tale beneficio chi si sia già avvalso, nei cinque anni precedenti, della medesima facoltà.

Considerata la finalità della norma (di deflazione del contenzioso e di rapida definizione dei procedimenti), si ritiene opportuno eliminare dalla disposizione il riferimento temporale che limita la possibilità di accedere alla riduzione del pagamento della sanzione.

3. Altre proposte

3.1. Proposta di modifica all'art. 7, co. 1, D.M. 11 marzo 2022, n. 55

Il Decreto del Ministro della Giustizia 11 marzo 2022, n. 55 (*Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust*), prevede all'art. 7 co. 1 - rubricato "Accesso da parte di altri soggetti" - che «I dati e le informazioni sulla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica e delle persone giuridiche private, presenti nella sezione autonoma del registro delle imprese, sono accessibili al pubblico a richiesta e senza limitazioni (...)».

Tale previsione, allo stato non ancora operativa nelle more della pubblicazione dei decreti attuativi del citato d.m., renderà obbligatoria la comunicazione del Titolare Effettivo per imprese con personalità giuridica, persone giuridiche private, Trust e Istituti giuridici affini al Trust e sempre possibile la consultazione dei dati da parte di ogni soggetto.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, ponendo specifica attenzione alla materia ed agli adempimenti che dalla stessa origineranno per imprese e professionisti, intende farsi parte attiva per intervenire, anche a livello comunitario, per emendare la norma al fine di intervenire sulla disciplina istitutiva del Registro dei Titolari effettivi e renderla conforme *ab origine* alle indicazioni recentemente fornite dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE).

All'uopo si rammenta che la CGUE, con Sentenza del 22 novembre 2022, ha censurato il contenuto prescrittivo dell'art. 30, paragrafo 5, primo comma, lett. c) della Direttiva 2015/849, come modificata dalla Direttiva 2018/843, nella parte in cui prevede l'accesso pubblico al Registro anche in assenza di un interesse legittimo, ritenendo che tale previsione costituisca una grave ingerenza nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In ragione di tale circostanza, il CNDCEC, ritenendo che la consultazione del Registro dei titolari effettivi possa costituire un valido supporto per i professionisti nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, intende intervenire per favorire le condizioni volte alla corretta istituzione dello stesso.

Ben consapevoli che la mera modifica del Regolamento attuativo del Registro non risulterebbe sufficiente, essendo necessario un intervento legislativo a monte sulle fonti normative da cui detto regolamento trae origine (*in primis* la Direttiva europea e, a seguire, il d.lgs. 231/2007) si ritiene di veicolare le proposte emendative a livello europeo attraverso i delegati del Consiglio in Accountancy Europe, che a tal fine dovrebbero farsi promotori di una iniziativa finalizzata alla predisposizione di una proposta emendativa della Direttiva, da indirizzare alla Commissione europea mediante i canali all'uopo previsti.

3.2. Costituzione di un tavolo tecnico presso il Ministero Economia e Finanze

Spinto da un forte e rinnovato impulso ad essere componente attiva del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, il CNDCEC, pur non sottacendo i limiti del vigente sistema sanzionatorio e la onerosità degli adempimenti posti a carico della Categoria, intende



garantire ed assicurare la più proficua collaborazione con le Istituzioni preposte all'attuazione ed alla verifica del rispetto della normativa antiriciclaggio, oltre che favorire la più ampia diffusione della cultura della legalità presso i propri Iscritti.

Con tale spirito si è, quindi, prodotto questo documento che per dar luce a proposte concrete necessita anche di una costante interlocuzione con e tra le Istituzioni.

Si coglie, quindi, l'occasione per chiedere di favorire meccanismi relazionali che implichino la consultazione in via preventiva dei delegati della Categoria (ad esempio sui provvedimenti MEF in materia di antiriciclaggio), al fine di consentire ai rappresentanti dei Commercialisti di offrire già in fase di formazione delle norme e delle disposizioni regolamentari il contributo tecnico indispensabile ad assicurare la piena operatività e la pronta applicazione delle stesse.

Ciò potrebbe essere garantito, ad esempio, attraverso la costituzione di un tavolo tecnico stabile presso il Ministero come luogo di consultazione tra le autorità competenti e i rappresentanti delle categorie professionali destinatarie della normativa.



PROPOSTE IN MATERIA DI SISTEMI DI CONTROLLO E REVISIONE LEGALE (FINANCIAL E NON FINANCIAL)

SOMMARIO

1. Premessa	77
2. Modifica art. 2407 del codice civile rubricato “responsabilità” (del collegio sindacale)	78
3. Osservazioni e possibili linee di intervento	79
4. Proposta di modifica dell’art. 2407 del codice civile	81
5. Previsione credito d’imposta per l’adozione dell’organo di controllo o del revisore legale	83
6. Elaborazione dei principi professionali di riferimento per incarichi diversi	85
7. Attribuzione al CNDCEC della delega per la gestione del registro dei revisori legali e del registro del tirocinio	85

1. Premessa

I sistemi di controllo e la revisione legale rappresentano senza dubbio due degli ambiti di operatività di maggior rilevanza attuale e prospettica per gli iscritti all'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, non a caso riconosciuti espressamente come attività che formano oggetto della professione dall'articolo 1, secondo comma, lett. f. del d.lgs. 28 giugno 2005 n. 139.

Recenti interventi normativi hanno da un lato riconosciuto agli organi di controllo esterno (collegio sindacale, sindaco e revisore) un ruolo fondamentale per il buon funzionamento delle imprese e per la prevenzione della situazione di crisi, e dall'altro hanno confermato che la gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori sostanzialmente ribadendo, ove ve ne fosse stata necessità, che amministrazione e controllo mai coincidono.

In tale quadro l'azione del CNDCEC debba essere indirizzata a valorizzare e promuovere l'affidamento ai suddetti organi di controllo esterno del compito di prevenire e/o individuare tempestivamente le crisi d'impresa. Per l'efficace svolgimento di tale attività si renderà opportuno sviluppare e mettere a disposizione degli iscritti, nelle forme che verranno in concreto individuate, strumenti di supporto e *software* adeguati.

Riteniamo che sia prioritario promuovere l'introduzione di meccanismi automatici di limitazione della responsabilità patrimoniale degli organi di controllo in caso di *default* per colpa e senza dolo, oltre che implementare e rendere disponibili agli iscritti *best practice* e principi di comportamento per lo svolgimento dell'attività di controllo e di revisione in un'ottica di diffusione della cultura del controllo tra i professionisti dediti a tali attività.

Adeguate impegno dovrà essere dedicato a far comprendere al mondo economico e alla politica l'importanza del controllo come valore aggiunto in grado di contribuire al miglioramento delle *performance*, di consentire un più equilibrato processo di crescita e di sviluppo dell'organizzazione interna dell'azienda, ma anche di favorire l'accesso ad adeguate fonti di finanziamento.

Considerato che le micro imprese sono solitamente più restie a dotarsi delle strutture di controllo riteniamo opportuno porre in essere un'azione tesa a promuovere misure agevolative (sotto forma di credito d'imposta o di contributo) a favore delle imprese che si dotano di organi di controllo confacenti al mutato scenario economico.

L'area di attenzione è estesa anche al controllo e alla revisione dell'informativa a carattere non finanziario che sta assumendo gradualmente crescente rilievo, per esempio per quanto attiene l'ambito ESG. In tale ambito riteniamo sia necessario svolgere un ruolo attivo seguendo il processo di definizione degli standard insieme al delegato d'area "Sviluppo sostenibile" e implementando anche in questi ambiti, come su quelli legati al PNRR e alla attività finalizzata al rilascio di certificazioni e/o attestazioni per fruizione di contributi pubblici e su attività di revisione e certificazione diverse, specifici documenti e linee guida da portare a conoscenza degli iscritti attraverso specifiche attività di formazione da erogare anche attraverso la Fondazione Nazionale Commercialisti.

Considerata la significativa esperienza maturata in passato e l'importanza che l'attività di revisione riveste per la nostra professione, dimostrata tra l'altro dal fatto che la maggioranza degli iscritti nel Registro dei revisori legali appartiene all'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e riteniamo utile fornire la più ampia collaborazione nel processo di gestione delle funzioni legate alla revisione e sostanzialmente riconducibili alla formazione, redazione dei principi di revisione, gestione del Registro dei revisori legali, controllo di qualità, esercizio della funzione disciplinare. In tale prospettiva, al fine di semplificare l'attività delle pubbliche amministrazioni, ridurre i tempi di produzione, decongestionare in concreto i compiti del MEF, contenere i costi di gestione, sfruttando la notevole esperienza maturata dal CNDCEC nella gestione del registro nel periodo 2006-2012 riteniamo che sarebbe opportuno operare per l'attribuzione su base convenzionale del Registro dei revisori legali e del Registro del tirocinio al CNDCEC, senza riconoscere allo stesso alcun potere decisionale e mantenendo tutti i poteri decisori e di vigilanza in capo alla Commissione Centrale per i revisori contabili istituita presso il MEF con sede ed operatività presso il CNDCEC.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi gli scriventi delegati intendono costituire uno specifico gruppo di lavoro utilizzando altresì le risorse del Consiglio Nazionale e della Fondazione Nazionale Commercialisti già impegnate sull'area di delega.

2. Modifica art. 2407 del codice civile rubricato "responsabilità" (del collegio sindacale)

La tematica delle responsabilità dell'organo di controllo delle società di capitali e, più precisamente, del collegio sindacale incaricato o meno della revisione legale rappresenta per la professione dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili un tema di attualità e di centralità.

Definire regole moderne e in linea con le legislazioni degli Stati membri dell'Unione europea che, su questi aspetti, appaiono essere maggiormente evolute della nostra è un obiettivo da realizzare tempestivamente, perché con esso, possono essere arginate alcune criticità dell'attuale sistema delle responsabilità che mettono a dura prova il perdurare di un sistema dei controlli funzionante ed efficace.

La definizione di canoni di responsabilità dei sindaci individuati con maggior precisione può contribuire a evitare la diffusione di prassi abnormi come accaduto negli ultimi anni.

L'assenza di puntuali criteri fissati per determinare le responsabilità ascrivibili ai sindaci al di fuori delle ipotesi di comportamenti dolosi e per limitare il risarcimento dei danni nei casi in cui i sindaci stessi non si siano attivati per impedire i fatti o le omissioni degli amministratori, unitamente al rigoroso atteggiamento assunto dalla giurisprudenza nell'interpretare l'attuale formulazione dell'art. 2407, secondo comma, c.c., ha comportato che spesso le professionalità migliori non accettino gli incarichi di controllo nelle società di capitali, per non esporre a rischi il loro patrimonio di conoscenze e competenze.

Per converso, l'eccessiva aleatorietà dei rischi connessi all'accettazione dell'incarico sindacale – che, in forza delle previsioni sulla responsabilità solidale con gli amministratori, contenute nel menzionato

art. 2407, secondo comma c.c., risulta inscindibilmente connesso con quello di amministrazione sebbene il sindaco non possa esprimersi sul merito degli atti di gestione – contribuisce a rendere particolarmente difficile l'assicurazione per danni professionali e contribuisce alla lievitazione dei premi assicurativi, così penalizzando i professionisti che intendono svolgere tali incarichi.

Con ciò non si intende perseguire l'obiettivo di deresponsabilizzare i controllori, bensì si intende garantire una cultura dei controlli che possa far affidamento sul contributo di professionisti esperti, competenti e dediti allo svolgimento dell'incarico con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico, come prevede l'art. 2407, primo comma, c.c.

In questa stessa prospettiva, è opportuno rammentare che l'organo di controllo svolge funzioni differenti da quelle dell'organo di amministrazione.

Come recita l'art. 2403 c.c., il collegio sindacale, o il sindaco unico di s.r.l., è tenuto a vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e, in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento. Per quanto attiene, più precisamente, alla vigilanza sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, è noto che essa mai involge il merito delle scelte di gestione, vale a dire l'opportunità e la convenienza di tali scelte, bensì insiste esclusivamente sugli aspetti di legittimità delle scelte assunte, e sulla verifica della correttezza del procedimento decisionale assunto dagli amministratori. Del resto, l'ordinamento chiarisce espressamente che la gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, dando inequivocabile evidenza della circostanza che l'attività di vigilanza esercitata dai sindaci ben si distingue da quella di gestione svolta dagli amministratori.

Anche alla luce di tale precisazione, un intervento di modifica dell'art. 2407, secondo comma, c.c. volto a meglio precisare il regime di responsabilità dei sindaci nei casi in cui essi non abbiano agito con dolo, appare opportuno.

3. Osservazioni e possibili linee di intervento

Quanto alla limitazione della responsabilità, alcuni indici importanti possono rinvenirsi nel dibattito e nelle esperienze di altri paesi dove è stata affrontata la tematica della responsabilità del revisore, pur nella piena consapevolezza della diversità tra le funzioni esercitate dal revisore legale e quelle dell'organo di controllo.

Dando seguito alla Raccomandazione della Commissione Europea del 5 giugno 2008, con la quale si invitavano gli Stati membri a prevedere sistemi di limitazione della responsabilità dei revisori, in alcune giurisdizioni straniere, esistono modelli di limitazione legale o contrattuale della responsabilità del revisore legale che verranno sinteticamente esaminati nel prosieguo.

In argomento, è il caso di richiamare preliminarmente quanto previsto nel Considerando 3 della Raccomandazione della Commissione Europea del 5 giugno 2008, dove si pone in evidenza l'importanza di rendere concorrenziale il mercato della revisione (e, per quanto di stretto interesse,

dei controlli in generale) e che dichiara: “Poiché la responsabilità in solido illimitata può scoraggiare le imprese e le reti di revisione dall’entrare nel mercato internazionale della revisione dei conti di società quotate nella Comunità, vi sono scarse prospettive che emergano nuove reti di revisione in grado di effettuare la revisione legale dei conti di tali società”. Del pari, appare utile richiamare anche le previsioni del Considerando 6 della medesima Raccomandazione nella parte in cui si precisa che: “Di conseguenza gli Stati membri dovrebbero poter fissare nel loro diritto nazionale un massimale per la responsabilità dei revisori. In alternativa gli Stati membri dovrebbero poter stabilire nel loro diritto nazionale un sistema di responsabilità proporzionale, in base al quale i revisori legali e le imprese di revisione contabile siano responsabili solo nella misura in cui contribuiscono ai danni causati, senza essere responsabili in solido con altre parti ...”.

Da un primo esame delle modalità con cui la Raccomandazione è stata attuata nelle differenti giurisdizioni dell’Unione, si evince come un metodo praticabile per circoscrivere l’esposizione dei componenti del collegio, potrebbe essere quello della limitazione della responsabilità prestabilendo un tetto massimo: quest’ultimo potrebbe coincidere o con una soglia legislativamente predeterminata ovvero con un multiplo del compenso (si tratterebbe di limitazione del quantum).

In questo ambito, le linee guida di intervento potrebbero essere le seguenti.

Valutare la praticabilità dell’introduzione del sistema della c.d. soglia fissa

La limitazione del danno a una soglia fissa legislativamente predeterminata, ad esempio, è in uso in Germania, Austria, Slovenia e Belgio. L’importo del risarcimento derivante dal danno sofferto è parametrato all’organizzazione societaria, distinguendo in alcuni casi tra società quotata o non quotata, ovvero effettuando distinzioni in ragione delle dimensioni della società.

Ad esempio, in Germania la responsabilità è limitata a un milione di euro per le società non quotate, ovvero a quattro milioni quando si tratta di società quotata e tali previsioni sono inderogabili. In Austria, il limite massimo del risarcimento è ancorato alle dimensioni aziendali, distinguendosi tra PMI, imprese di grandi dimensioni, imprese che superano di 5 o 10 volte le soglie che definiscono le imprese di grandi dimensioni, banche e assicurazioni.

Si evidenzia come tale criterio prescindendo sia dall’entità del danno provocato, sia dalla misura del compenso; basandosi sulla quantificazione legale del danno risarcibile, ha il pregio di essere facilmente attuabile e riscontrabile dalle parti e dai giudici, senza comportare difformità di giudizio nella quantificazione. Tuttavia, alcuni profili di criticità possono rinvenirsi nella circostanza che la fissazione arbitraria di un limite prescinde del tutto dalla qualificazione del danno e dal compenso percepito.

Valutare la praticabilità dell’introduzione del sistema del multiplo del compenso

In altri paesi dell’Unione è stato introdotto un sistema che ancora il risarcimento del danno a un multiplo del compenso.

In Olanda, è previsto un sistema che si basa sulla limitazione contrattuale della responsabilità, ancorché tale limitazione non produca efficacia nei confronti dei terzi: nella prassi, il parametro di riferimento coincide con un multiplo (il triplo) del compenso.

In questo ambito, si inserisce anche il sistema adottato in Grecia, dove esiste un limite noto *ex ante* che è individuato nel quintuplo dell'emolumento annuo percepito dal presidente della più alta carica della magistratura, ovvero del compenso globale percepito dal revisore legale nell'anno fiscale precedente.

Come è evidente, anche introducendo un sistema di limitazione del risarcimento simile a quello appena esaminato, l'entità del danno sofferto non assume rilevanza; inoltre, risulta evidente come verrebbe consentito di ancorare le responsabilità ad un parametro noto alle parti, rappresentato dal compenso e dal multiplo prescelto, tenendo conto, al contempo, dell'importanza e delle peculiarità degli incarichi concretamente svolti. Come anche accennato in Premessa, un simile sistema di quantificazione del danno consentirebbe, da un lato, ai controllori di conoscere i rischi economici ai quali sono esposti e quindi di richiedere le coperture assicurative adeguate; dall'altro, al mercato, di conoscere l'ammontare del danno cui il controllore, in caso di negligenza, dovrà far fronte.

In Polonia è previsto un sistema combinato di limitazione della responsabilità. Il legislatore distingue tra società non EIP e società EIP e ancora il risarcimento a un multiplo del compenso percepito (20 volte o 10 volte a seconda che la società sia non EIP o EIP) fino a un massimale prestabilito per legge. Il sistema del multiplo del compenso è utilizzato anche in Slovacchia dove per le società non EIP il multiplo è di 20 volte, mentre nelle società EIP il multiplo è di 10 volte.

Valutare la praticabilità dell'introduzione del sistema di limitazione contrattuale

In linea con la tradizione dei sistemi di *common law*, nel Regno Unito sia vigente un sistema di limitazione contrattuale della responsabilità calcolato in percentuale sull'entità del danno, prestabilito *ex ante* e sottoposto all'approvazione dell'assemblea della società che il giudice dovrà giudicare *ex post fair and reasonable*.

4. Proposta di modifica dell'art. 2407 del codice civile

Alla luce delle osservazioni e delle valutazioni effettuate con riferimento ai differenti sistemi di quantificazione del danno e di limitazione della responsabilità, si reputa opportuno porre le condizioni per la modifica dell'attuale disciplina della responsabilità civile del collegio sindacale e dei suoi componenti (proposta che va estesa anche alle ipotesi in cui il collegio sindacale o il sindaco unico siano incaricati di esercitare la revisione legale).

In primo luogo, sarebbe opportuno disancorare la responsabilità dei sindaci da quella degli amministratori.

L'esonero della responsabilità solidale dovrebbe rilevare nelle situazioni in cui i sindaci si siano attenuti alle regole poste a presidio dei corretti principi di amministrazione, attivandosi tempestivamente e dunque esercitando gli innumerevoli poteri – doveri che l'ordinamento loro riconosce, per evitare l'insorgere del danno o di nuovi danni.

Quest'ultima sarebbe, all'evidenza, una modifica ragionevole e giusta. La solidarietà penalizza colui che è chiamato a risarcire e anche una minima colpa comporta l'obbligo di ristorare l'intero danno.

Inoltre, il meccanismo del regresso è di scarsa utilità, posto che il, più del volte, il coobbligato risulta incapiente.

Ancorata, pertanto, la responsabilità dei sindaci alla violazione dei doveri che l'ordinamento loro impone, si rende altresì necessario circoscrivere l'esposizione dei componenti del collegio, limitandone la responsabilità ad un tetto massimo: quest'ultimo potrebbe coincidere con un multiplo del compenso, come peraltro in uso in alcuni ordinamenti europei con riferimento alla responsabilità dei revisori.

Il c.d. sistema del multiplo del compenso ha il pregio di ancorare la responsabilità a un parametro noto alle parti, rappresentato dal compenso e dal multiplo prescelto, consentendo una differenziazione tra incarichi concretamente svolti nell'organizzazione societaria di riferimento.

Per dare attuazione a tale previsione, sarebbe opportuno demandare a un successivo decreto del Ministero della giustizia l'individuazione dei criteri e dei parametri cui ancorare i multipli del compenso da prendere come riferimento per la limitazione della responsabilità.

Una proposta potrebbe essere quella di individuare alcuni scaglioni di riferimento (preferibilmente tre) a seconda del compenso percepito dal sindaco e per ogni scaglione prevedere un differente multiplo cui ancorare il limite del ristoro del danno. A titolo d'esempio, potrebbe essere il caso di individuare un primo scaglione ricomprensivo i compensi da 0 a 10.000 euro stabilendo per questa ipotesi un multiplo pari a **quindici** il compenso; un secondo scaglione ricomprensivo i compensi da 10.000 a 50.000 euro, stabilendo per questa ipotesi un multiplo pari a **dodici** volte il compenso; un terzo scaglione ricomprensivo i compensi maggiori di 50.000 euro, stabilendo per questo caso, un multiplo pari a **dieci** volte il compenso-

Come precedentemente chiarito, tale sistema di quantificazione consentirebbe, da un lato, ai controllori di conoscere i rischi economici ai quali sono esposti e quindi di richiedere le coperture assicurative adeguate; dall'altro, al mercato, di conoscere l'ammontare del danno cui il controllore, in caso di negligenza, è preparato a far fronte.

A legislazione invariata per quanto concerne la disciplina della responsabilità del collegio sindacale, andrebbe inoltre rivisto il regime della prescrizione dell'azione di responsabilità esercitata contro i sindaci uniformandola a quella attualmente prevista per l'incaricato della revisione legale nell'art. 15, comma terzo, d.lgs. n. 39/2010.

Il raffronto tra l'attuale formulazione dell'art. 2407 c.c. e l'art. 15 d.lgs. n. 39/2010 mette in luce il trattamento di favore accordato al revisore legale rispetto al sindaco per quanto attiene la disciplina della responsabilità. Ragioni di equità e la circostanza che, non raramente, il collegio sindacale svolge la funzione di revisione legale, suggeriscono di uniformare i regimi di prescrizione delle azioni di responsabilità individuando una data certa da cui far decorrere la prescrizione. Tale data dovrebbe coincidere con il deposito della relazione di cui all'art. 2429 c.c., relativa all'esercizio in cui si è verificato il danno.

È solo il caso di rammentare che nel caso di azione di responsabilità contro i sindaci, in forza dell'attuale rinvio effettuato nell'art. 2407 c.c., trova applicazione la disciplina di cui all'art. 2393 c.c. o all'art. 2395 c.c., ovvero ex art. 2949 c.c. per la responsabilità verso i creditori sociali o nell'ambito delle procedure concorsuali. Ne consegue che, attualmente, la prescrizione quinquennale decorre dalla cessazione del

sindaco dalla carica o dal compimento dell'atto che ha pregiudicato il socio o il terzo, ovvero, come insegna la giurisprudenza, dal momento in cui l'insufficienza patrimoniale è divenuta oggettivamente conoscibile.

Per quanto esposto la proposta di modifica dell'art. 2407 c.c. potrebbe essere articolata come segue:

«L'articolo 2407 del codice civile (Responsabilità) è sostituito dal seguente:

- “1. I sindaci devono adempiere i loro doveri con la professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell'incarico; sono responsabili della verità delle loro attestazioni e devono conservare il segreto sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio.*
- 2. Al di fuori delle ipotesi in cui hanno agito con dolo, anche nei casi in cui la revisione legale è esercitata da collegio sindacale a norma dell'art. 2409-bis, secondo comma, i sindaci che violano i propri doveri sono responsabili per i danni cagionati alla società che ha conferito l'incarico, ai suoi soci, ai creditori e ai terzi nei limiti di un multiplo del compenso annuo percepito. Con decreto del Ministero della Giustizia, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro _____, sono stabiliti i parametri e i multipli del compenso di riferimento.*
- 3. L'azione di responsabilità si prescrive nel termine di cinque anni dal deposito della relazione di cui all'art. 2429 c.c. relativa all'esercizio in cui si è verificato il danno”.*»

5. Previsione credito d'imposta per l'adozione dell'organo di controllo o del revisore legale

Introduzione di un credito d'imposta a copertura parziale (30% o 50%) del compenso stabilito per l'organo di controllo o per il revisore legale delle cosiddette micro-imprese per i **primi tre anni** per le quali il codice della crisi prevede l'obbligo di nomina dell'organo di controllo e del revisore legale al superamento dei seguenti parametri:

- 4 mln di attivo di stato patrimoniale
- 4 mln di ricavi da vendite e delle prestazioni
- Dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 20 unità

Nel caso della revisione contabile il beneficio immediato per la collettività è evidentemente la garanzia, seppur non in termini assoluti, della correttezza e della trasparenza dell'informativa finanziaria. Parimenti, per la società soggetta alla revisione derivano altrettanti benefici spesso non immediatamente percepibili dall'impresa ma non per questo meno rilevanti.

Benefici fiscali

In presenza di una sempre più ampia affermazione del c.d. principio di derivazione del risultato imponibile fiscale dal bilancio civilistico, assume crescente importanza il giudizio professionale sul bilancio espresso dal soggetto incaricato della revisione.

Tale giudizio professionale, in quanto idoneo a comprovare la veridicità dei costi iscritti in bilancio anche nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, contribuisce a migliorare la posizione del contribuente.

La revisione contabile, infatti, pur con i limiti derivanti dalla tipologia dell'intervento, che consentono al revisore di acquisire dal lavoro svolto una "ragionevole sicurezza" e non una "sicurezza assoluta", ha rilevanza non solo civile ma anche fiscale alla stregua di una presunzione semplice a favore del contribuente che comporta l'inversione dell'onere della prova in capo all'Amministrazione finanziaria.

Facilitazione nell'accesso al credito

Ai fini della valutazione di merito creditizio, assume sempre più importanza il miglioramento della trasparenza dell'informativa aziendale. La qualità dell'informazione contabile è essenziale per supportare progetti di sviluppo aziendale e, in particolare, per agevolare la concessione di finanziamenti.

In questo senso l'intervento del revisore legale dei conti nel processo di *accountability* è un elemento di forza in quanto conferisce maggiore attendibilità ai dati contabili che la banca utilizza per l'attribuzione del *rating*.

Miglioramenti organizzativi

La soggezione alla revisione contabile introduce importanti elementi che contribuiscono al miglioramento degli assetti organizzativi della società.

Nello svolgimento della propria funzione di controllo, il revisore è, infatti, chiamato, fra l'altro, a segnalare ai responsabili dell'attività di *governance* e alla direzione le significative carenze del sistema di controllo interno eventualmente riscontrate, a suggerire l'adozione di opportune azioni correttive e monitorarne l'efficace attuazione.

Tale attività è di particolare rilevanza se si considera che il valore dell'azienda - e la sua capacità di crescita - è correlata, non solo ai tradizionali fattori legati ad aspetti commerciali ed industriali, ma anche all'adeguatezza dell'assetto organizzativo.

Il fattore organizzativo riveste una sempre maggiore centralità soprattutto quale strumento strategico per la valutazione e la prevenzione dei rischi d'impresa.

A fronte dei suddetti benefici per la collettività e per l'impresa derivanti dalla revisione contabile, oltre all'intervento esposto in precedenza potrebbe essere proposta l'introduzione di sistemi premianti per le società che per legge o volontariamente sottopongono i propri bilanci a revisione.

Nel dettaglio, in materia fiscale potrebbero essere previsti dei meccanismi che vadano oltre il riconoscimento della valenza fiscale del giudizio professionale espresso dal revisore, come già illustrato, e che introducano una sorta di "ombrello fiscale" a favore delle imprese assoggettate a revisione legale dei conti o anche semplificazioni e alleggerimenti degli adempimenti formali tributari.

Per quanto riguarda l'accesso al credito, sia pubblico che privato, l'impresa che, obbligatoriamente o volontariamente, sottopone il bilancio alla revisione contabile merita un accesso prioritario al credito, in termini di più brevi tempi di istruttoria, ma anche la possibilità di accedere a crediti dedicati beneficiando di tassi agevolati.

Il monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi avviene periodicamente e comunque almeno una volta all'anno in occasione dell'approvazione del bilancio consuntivo.

6. Elaborazione dei principi professionali di riferimento per incarichi diversi

Particolare attenzione dovrà essere posta nei prossimi mesi alle attività di controllo dell'informativa a carattere non finanziario per quanto attiene l'ambito ESG e il *sustainability reporting* e in particolare con riferimento al recepimento della direttiva comunitaria CSRD di recentissima approvazione.

In tale ambito è fondamentale l'individuazione dei soggetti riconosciuti in sede di recepimento quali abilitati alla certificazione dei controlli sui bilanci di sostenibilità. A nostro avviso il perimetro dei soggetti dovrebbe coincidere con quello dei revisori legali abilitati e iscritti al Registro del MEF, prevedendo apposita formazione da concordare con gli Ordini professionali ed eventualmente apposito gruppo di esperti.

Si propone in tal senso la costituzione di un tavolo presso il MEF di carattere consultivo per il recepimento della direttiva CSRD che affronti in modo efficace e ben concertato tutti gli aspetti e le criticità che la Direttiva prevede e in particolar modo il processo di definizione degli Standard di reporting in materia di sostenibilità affidati allo ISSB (per il livello internazionale) ed EFRAG a livello europeo e che richiedono un assoluto raccordo al fine di fornire ai professionisti strumenti utili e certezza in merito alle attività da porre in essere per il rilievo pubblico e affidamento che tali documenti di bilancio rivestono.

7. Attribuzione al CNDCEC della delega per la gestione del registro dei revisori legali e del registro del tirocinio

Registro Revisori dal MEF al CNDCEC

Affidamento al CNDCEC – tramite la FNC, la gestione del Registro dei Revisori Legali e affidare agli iscritti, con formazione professionale documentata e accertata, il controllo di qualità del lavoro di revisione, dimezzando i tempi per i reali controlli di qualità e ottimizzando le risorse pubbliche.

Alla luce della significativa esperienza maturata e dell'importanza che l'attività di revisione riveste per la nostra professione, come testimonia il fatto che la maggioranza degli iscritti nel Registro dei revisori legali coincide con gli iscritti all'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, il Consiglio Nazionale intende proporsi come interlocutore del MEF in qualità di soggetto al quale legittimamente delegare la gestione di molti dei compiti connessi alla revisione legale previsti dal D.Lgs. 39/2010 quali la gestione del Registro dei revisori, il controllo di qualità della revisione legale.

La scelta di delegare le citate funzioni agli Ordini professionali risponde a criteri di economicità, consentendo il passaggio da una gestione accentrata a una decentrata capace di dare risposte più tempestive e diffuse su tutto il territorio nazionale.

La tenuta del Registro dei revisori legali.

Ai sensi della legislazione sia comunitaria sia nazionale, la gestione del Registro dei revisori legali rientra a pieno titolo tra le funzioni la cui responsabilità finale per il controllo deve essere attribuita all'autorità di vigilanza pubblica (MEF) ma che possono essere delegate ad altre autorità od organismi designati o altrimenti autorizzati dalla legge.

La possibilità di delegare i compiti connessi alla revisione legale, tra i quali quelli attinenti l'abilitazione e l'iscrizione nel registro, è consentita dall'art. 32, paragrafo 4-ter, della direttiva 2014/56/UE e dall'art. 21, comma 2 del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39.

La norma comunitaria consente all'autorità competente (nel nostro caso il MEF) di delegare, pur conservando la responsabilità finale per il controllo, i compiti relativi:

- a) all'abilitazione e all'iscrizione nel registro dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile;
- b) all'adozione dei principi di deontologia professionale, dei principi di controllo interno della qualità delle imprese di revisione contabile e dei principi di revisione, tranne nei casi in cui tali principi sono adottati o approvati dalle autorità di altri Stati membri;
- c) alla formazione continua;
- d) ai sistemi di controllo della qualità;
- e) ai sistemi investigativi e ai sistemi disciplinari di tipo amministrativo.

La delega delle funzioni è una pratica ampiamente diffusa in quasi tutti i paesi europei. Una indagine condotta da *Accountacy Europe*, federazione che riunisce 50 organismi professionali contabili provenienti da 35 paesi, mostra che le funzioni attribuite al Public Oversight in materia di formazione continua, controllo di qualità e abilitazione dei revisori di enti diversi da quelli di interesse pubblico sono state delegate nella maggioranza dei Paesi Membri.

La delega della gestione del registro al CNDCEC consentirebbe, da un lato, di decongestionare in concreto, i compiti del MEF e, dall'altro, di sfruttare la notevole esperienza maturata dal CNDCEC nella gestione del registro nel periodo 2006-2012; senza contare il vantaggio connesso a un più che probabile contenimento dei costi di gestione. L'esame delle somme riscosse dal CNDCEC nel periodo 2006-2012, attraverso la propria società in house cui era stata affidata la gestione del registro (che impiegava 17 unità di personale), dei costi sostenuti dal CNDCEC e delle somme versate al Ministero della Giustizia dimostrano che, ad eccezione del primo anno di gestione del Registro, il CNDCEC era in grado di versare negli anni al Ministero della Giustizia una cifra variabile tra il 41% ed il 62% di quanto incassato e complessivamente nel periodo 2006-2012 il 51% di quanto incassato.

Ad analogo risultato potrebbe pervenirsi su base convenzionale posto che, come già evidenziato, l'art. 21 del d.lgs. 39/2010 prevede che:

- il MEF provvede, fra l'altro, in merito all'abilitazione, ivi compreso lo svolgimento del tirocinio, e l'iscrizione nel Registro dei revisori legali e delle società di revisione legale e alla tenuta del Registro e del registro del tirocinio;
- il MEF può avvalersi, su base convenzionale, di enti pubblici e privati per lo svolgimento dei compiti, anche di indagine e accertamento, connessi all'abilitazione dei revisori legali e delle società di revisione legale, alla tenuta del Registro e del Registro del tirocinio, allo svolgimento della formazione continua e al controllo della qualità; detti enti sono chiamati a svolgere i compiti in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 39/2010, dei regolamenti attuativi e di una convenzione stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Pertanto, la convenzione potrebbe prevedere che:

1. il Registro dei revisori legali e il Registro del tirocinio, istituiti presso il MEF, siano tenuti dal CNDCEC, mediante separato sistema informatico centralizzato, che ne assicuri l'autonomia rispetto agli Albi dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili;
2. la Commissione centrale per i revisori contabili, istituita presso il MEF con DM 24 settembre 2012, abbia sede ed operi presso il CNDCEC;
3. la domanda per l'iscrizione nel Registro del tirocinio e nel Registro dei revisori sia presentata al MEF per il tramite del CNDCEC, prevedendo in particolare che il CNDCEC acquisisca la documentazione necessaria per l'iscrizione nel Registro del tirocinio e la trasmetta, entro trenta giorni dalla ricezione della domanda, alla Commissione centrale per i revisori contabili e che il CNDCEC comunichi agli interessati i provvedimenti di accoglimento o di rigetto;
4. al CNDCEC siano, inoltre, attribuiti compiti istruttori e di accertamento in ordine al possesso dei requisiti di onorabilità;
5. il CNDCEC rilasci previo accesso al sistema informatico i certificati di iscrizione nel registro del tirocinio e nel registro dei revisori, ovvero i certificati di compiuto tirocinio;
6. il CNDCEC verifichi periodicamente la permanenza dei requisiti di iscrizione e provvede a darne tempestiva comunicazione alla Commissione centrale per i revisori contabili.

Il monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi avviene periodicamente e comunque almeno una volta all'anno in occasione dell'approvazione del bilancio consuntivo.

PROPOSTE IN MATERIA DI LAVORO, PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

SOMMARIO

1. Relazione di accompagnamento alle proposte di modifica 89
2. Politiche attive del lavoro e certificazione dei contratti: Decreto Legislativo 10 settembre 2003 n.276 (in Suppl. ordinario n. 159 alla Gazz. Uff., 9 ottobre, n. 235). Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 92
3. Tentativo obbligatorio di conciliazione in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo: Legge 15 luglio 1966, n. 604 (in Gazz. Uff., 6 agosto, n. 195). - Norme sui licenziamenti individuali 94
4. Dimissioni telematiche: Decreto legislativo 14 settembre 2015, n.151 (in suppl. Ordinario n. 53 alla Gazz. Uff., 23 settembre 2015, n. 221). - disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 94
5. Assistenza in sede di certificazione: Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (in Suppl. Ordinario n. 34 alla Gazz. Uff., 24 giugno 2015, n. 144). - Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 95
6. Negoziazione assistita nelle controversie di lavoro: decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (in Suppl. Ordinario n. 38 alla Gazz. Uff. 17 ottobre 2022, n. 243). – Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata 96

1. Relazione di accompagnamento alle proposte di modifica

Il Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) - Area di delega “Economia e fiscalità del lavoro”, attraverso l’elaborazione di questo documento, ha inteso formalizzare alcune osservazioni e proposte di modifica alla normativa legale in materia di **politiche attive del lavoro** (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 276/2003); di **certificazione dei contratti** (art. 76, comma 1, lett. c-ter), d.lgs. n. 276/2003 e art. 2, comma 3, d.lgs. n. 81/2015); **tentativo obbligatorio di conciliazione in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo** (comma 5, art. 7, legge del 15/07/1966 - N. 604); **dimissioni telematiche** (comma 4, art. 26, decreto legislativo del 14/09/2015 - N. 151); **negoziazione assistita nelle controversie di lavoro** (art. 9, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 149/2022); con la finalità esclusiva di armonizzare le disposizioni legali inerenti all’attribuzione di competenze ai professionisti abilitati alla gestione degli adempimenti in materia di lavoro e previdenza nonché ai rispettivi ordini professionali.

Dagli albori della categoria, i commercialisti si sono proposti al servizio delle imprese quali esperti nel campo della tecnica commerciale, delle scienze giuridiche e tributarie. L’ambito funzionale professionale è stato oggetto di un processo di dilatazione che ha portato i dottori commercialisti a presidiare un campo sistematico di conoscenza multidisciplinare.

In ambito giuslavoristico la professionalità storica del dottore commercialista è stata **riconosciuta e sostenuta dal legislatore** con l’emanazione della legge 11.1.1979, n. 12, che, com’è noto, ha dettato le norme per l’ordinamento della professione di consulente del lavoro, introducendo altresì una riserva legale per il suo esercizio in favore degli avvocati e dei commercialisti.

Ai sensi dell’art. 1, della legge n. 12/9179, «tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti, non possono essere assunti se non da coloro che siano iscritti nell’albo dei consulenti del lavoro (...), **nonché da coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali**, (i quali in tal caso sono tenuti a darne comunicazione alle direzioni provinciali del lavoro nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti di cui sopra)».

I dati certificano che, degli oltre 120.000 iscritti all’Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili, un numero consistente presidia l’area lavoro nello svolgimento abituale della professione, raccogliendo le sfide e le opportunità offerte dall’enorme complessificazione dell’ordinamento giuslavoristico e del sistema di relazioni industriali.

In base ai dati rilevati dall’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) nel mese di luglio 2017 i Commercialisti e gli Esperti Contabili registrati nel sistema informatico dell’Istituto sono 29.743. Le ditte attive gestite in delega sul portale INAIL ammontano a 1.166.500.

In base ai dati rilevati dall’Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) nel luglio 2017 i Commercialisti e gli Esperti Contabili registrati nel portale Inps come intermediari per le posizioni lavoratori dipendenti e parasubordinati sono 22.264.

L’ingente numero di professionisti impegnati in ambito lavoristico è l’odierna riprova del ruolo storicamente assunto dai commercialisti.

La gestione del lavoro oggi implica conoscenze economiche, giuridiche, sociologiche, e richiede al professionista un sovrappiù di impegno nell’assistenza e nella consulenza alle imprese. Il continuo

mutamento delle organizzazioni e la velocità dei cambiamenti di mercato, inoltre, impongono ai professionisti dell'area lavoro il presidio di ambiti di attività fino ad oggi spesso trascurati. Basti il riferimento alle politiche attive e passive del lavoro, alla gestione stragiudiziale del conflitto, alle politiche deflattive del contenzioso.

I commercialisti sono i professionisti idonei a gestire questa nuova dimensione dinamica del lavoro, nel rapporto e nel mercato, capaci di presidiare l'intreccio di relazioni tra lavoratori, organizzazioni di impresa, enti strumentali della pubblica amministrazione, soggetti del mercato.

In scenari in continuo mutamento, il professionista è chiamato a ridefinirsi e a ridefinire i propri ambiti funzionali, accettando e promuovendo l'innovazione.

In considerazione dell'unitarietà dei processi di gestione, l'azione del CNDCEC mira al superamento di alcune ingiustificate disparità di carattere normativo introdotte in occasione delle ultime riforme del mercato del lavoro, meglio specificate nel prosieguo.

- 1) Ci si riferisce all'ingiustificabile disparità introdotta dall'art. 40 della legge n. 92/2012 (c.d. riforma "Fornero"), con riferimento ai tentativi di conciliazione obbligatoria in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. **L'art. 7, novellato, della legge 15 luglio 1966, n. 604**, consente alle parti (datore di lavoro e lavoratore) di essere assistite dalle organizzazioni di rappresentanza cui sono iscritte o conferiscono mandato oppure da un componente della rappresentanza sindacale dei lavoratori, ovvero da un avvocato o un consulente del lavoro. La mancata menzione dei commercialisti è un fatto inspiegabile e privo di alcuna logica, stante la chiara equiparazione tra commercialisti, avvocati e consulenti del lavoro negli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti.
- 2) In egual modo è evidente l'ingiustificata disparità **dell'art. 6, comma 2, d.lgs. 276/2003** in relazione al particolare regime di autorizzazione concesso per lo svolgimento di attività di intermediazione concesso all'ordine nazionale dei consulenti del lavoro attraverso l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro della propria fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio Nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione, senza la stessa prerogativa fosse riconosciuta a tutti gli ordini nazionali dei soggetti abilitati allo svolgimento degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale (commercialisti ed avvocati) ai sensi dell'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12.
- 3) Le stesse considerazioni possono essere sviluppate in materia di certificazione dei contratti di lavoro, **ex art. 76, comma 1, lett. c-ter, d.lgs. n. 276/2003**, con riguardo all'abilitazione alla certificazione dei contratti di lavoro delle commissioni di certificazione istituite presso i consigli provinciali dei consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12 (esclusivamente per i contratti di lavoro instaurati nell'ambito territoriale di riferimento senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque unicamente nell'ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con l'attribuzione a quest'ultimo delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi) e non anche presso i consigli dei dottori commercialisti ed esperti contabili. In materia, inoltre, si segnala **l'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 81/2015**, per la certificazione dell'assenza di etero-organizzazione nelle collaborazioni coordinate e continuative.

- 4) Inoltre, l'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, ha previsto che le dimissioni del lavoratore subordinato debbano essere presentate mediante apposita procedura telematica, a tutela del lavoratore stesso, e che la trasmissione dei relativi moduli al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (www.lavoro.gov.it) può avvenire anche per il tramite dei patronati, delle organizzazioni sindacali, dei consulenti del lavoro, delle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro nonché degli enti bilaterali e delle commissioni di certificazione di cui all'art.76 del d.lgs. 276/2003, senza attribuire le medesime prerogative ai commercialisti del lavoro, egualmente abilitati e legittimati alla gestione e alla amministrazione del personale.
- 5) Da ultimo, il Parlamento, con la legge 26 novembre 2021 n. 206 ha conferito delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati a una riforma complessiva del processo civile i cui obiettivi sono "semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio."

Al fine di alleggerire il carico processuale, la riforma del processo civile ha ad oggetto anche la negoziazione per le cause di lavoro di cui all'art. 409 c.p.c.⁴.

Nello specifico, ai sensi dell'art.1, comma 4, lett. q), l. n. 206/2021 la legge delega ha previsto l'emanazione di decreti recanti modifiche alla disciplina della negoziazione assistita nel rispetto dei seguenti **principi e criteri direttivi**:

*q) prevedere, per le controversie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, fermo restando quanto disposto dall'articolo 412-ter del medesimo codice, senza che ciò costituisca condizione di procedibilità dell'azione, la possibilità di ricorrere alla negoziazione assistita, a condizione che ciascuna parte sia assistita dal proprio avvocato, nonché, ove le parti lo ritengano, **anche dai rispettivi consulenti del lavoro**, e prevedere altresì che al relativo accordo sia assicurato il regime di stabilità protetta di cui all'articolo 2113, quarto comma, del codice civile.*

In attuazione dell'anzidetto criterio direttivo il Governo ha emanato il **decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149**.

Secondo le modificazioni apportate dall'art. 9 del d.lgs. n. 149/2022, viene introdotto l'art. 2-ter nel decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132.

Il nuovo art. 2-ter, rubricato Negoziazione assistita nelle controversie di lavoro, del d. l. n. 132/2014 recita testualmente:

*" - 1. Per le controversie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, fermo restando quanto disposto dall'articolo 412-ter del medesimo codice, le parti possono ricorrere alla negoziazione assistita senza che ciò costituisca condizione di procedibilità della domanda giudiziale. **Ciascuna parte è***

⁴ L'art. 409 c.p.c. menziona le controversie relative a:

1) rapporti di lavoro subordinato privato [2094 ss. c.c.], anche se non inerenti all'esercizio di una impresa [2239 ss. c.c.];
2) rapporti di mezzadria [2141 c.c.], di colonia parziaria [2164 c.c.], di compartecipazione agraria, di affitto a coltivatore diretto [1647 c.c.], nonché rapporti derivanti da altri contratti agrari, salva la competenza delle sezioni specializzate agrarie;
3) rapporti di agenzia [1742 ss. c.c.], di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato. La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa;
4) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica [2093 c.c.];
5) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici ed altri rapporti di lavoro pubblico, sempreché non siano devoluti dalla legge ad altro giudice.

assistita da almeno un avvocato e può essere anche assistita da un consulente del lavoro. All'accordo raggiunto all'esito della procedura di negoziazione assistita si applica l'articolo 2113, quarto comma, del codice civile. L'accordo è trasmesso a cura di una delle due parti, entro dieci giorni, ad uno degli organismi di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276"

L'espresso richiamo, in aggiunta alla categoria degli avvocati, dei soli consulenti del lavoro rischia di comportare l'esclusione dei dottori commercialisti e degli esperti contabili da uno dei principali canali di negoziazione in materia giuslavoristica per la composizione stragiudiziale delle controversie tra lavoratori e datori di lavoro. Così, si riconosce all'avvocato e al consulente del lavoro un ruolo decisivo nell'assistenza della clientela a discapito dei commercialisti.

È d'uopo ricordare che, ai sensi dell'art. 1, della legge n. 12/9179, tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti, **possono essere assunti indifferentemente da coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro (...), nonché da coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali.**

Urge, in proposito, la promozione di interventi correttivi al decreto per prevenire o correggere le distorsioni normative.

2. Politiche attive del lavoro e certificazione dei contratti: Decreto Legislativo 10 settembre 2003 n.276 (in Suppl. ordinario n. 159 alla Gazz. Uff., 9 ottobre, n. 235). Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30

Emendamento 6.1

TITOLO II - ORGANIZZAZIONE E DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO

CAPO I - REGIME AUTORIZZATORIO E ACCREDITAMENTI

Articolo 6 - Regimi particolari di autorizzazione

Attuale formulazione dell'art. 6, comma 2, d. lgs. n. 276/2003

L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all' articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione. L'iscrizione è subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma 1.

Proposta di modifica CNDCEC

«Gli ordini nazionali dei soggetti abilitati allo svolgimento degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale ai sensi dell'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12 possono chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito dei rispettivi consigli nazionali»

Testo emendamento

Al comma 2 dell'art. 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, le parole «L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può» sono sostituite con le parole «Gli ordini nazionali dei soggetti abilitati allo svolgimento degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale ai sensi

dell'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12 possono» e dopo le parole «costituito nell'ambito», le parole «del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro» sono sostituite dalle parole «dei rispettivi consigli nazionali»

Emendamento 76.1

TITOLO VIII - PROCEDURE DI CERTIFICAZIONE
CAPO I - CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO
Articolo 76 - Organi di certificazione

Attuale formulazione dell'art. 76, comma 1, let. c-ter), d. lgs. n. 276/2003	Proposta di modifica CNDCEC
<p>1. Sono organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro le commissioni di certificazione istituite presso: (...) c-ter) i consigli provinciali dei consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12, esclusivamente per i contratti di lavoro instaurati nell'ambito territoriale di riferimento senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque unicamente nell'ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con l'attribuzione a quest'ultimo delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi</p>	<p>I consigli territoriali o provinciali degli ordini nazionali dei soggetti abilitati allo svolgimento degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale ai sensi dell'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12, esclusivamente per i contratti di lavoro instaurati nell'ambito territoriale di riferimento senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque unicamente nell'ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e i rispettivi Consigli nazionali degli ordini professionali, con l'attribuzione a quest'ultimi delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi</p>

Testo emendamento

Alla lettera c-ter), comma 1, dell'art. 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, le parole « i consigli provinciali dei consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12 » sono sostituite con le parole «I consigli provinciali degli ordini nazionali dei soggetti abilitati allo svolgimento degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale ai sensi dell'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12» e dopo le parole « unicamente nell'ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e», le parole «il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con l'attribuzione a quest'ultimo delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi» sono sostituite con le parole «i rispettivi Consigli nazionali degli ordini professionali, con l'attribuzione a quest'ultimi delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi».

3. Tentativo obbligatorio di conciliazione in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo: Legge 15 luglio 1966, n. 604 (in Gazz. Uff., 6 agosto, n. 195). - Norme sui licenziamenti individuali

Emendamento 7.1

LEGGE 15 LUGLIO 1966, N. 604

Attuale formulazione del Comma 5, Art. 7, Legge del 15/07/1966 - N. 604	Proposta di modifica CNDCEC
<p>5. Le parti possono essere assistite dalle organizzazioni di rappresentanza cui sono iscritte o conferiscono mandato oppure da un componente della rappresentanza sindacale dei lavoratori, ovvero da un avvocato o un consulente del lavoro.</p>	<p>Le parti possono essere assistite dalle organizzazioni di rappresentanza cui sono iscritte o conferiscono mandato oppure da un componente della rappresentanza sindacale dei lavoratori, ovvero da un avvocato, o un commercialista o un consulente del lavoro, ovvero un professionista iscritto ad uno degli albi di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12.</p>

Testo emendamento

Al comma 5, dell'art. 7 della legge n. 604/1966 le parole «ovvero da un avvocato o un consulente del lavoro» sono sostituite con le parole «ovvero da un avvocato, o un commercialista o un consulente del lavoro, ovvero un professionista iscritto ad uno degli albi di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12».

4. Dimissioni telematiche: Decreto legislativo 14 settembre 2015, n.151 (in suppl. Ordinario n. 53 alla Gazz. Uff., 23 settembre 2015, n. 221). - disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Emendamento 26.1

Articolo 26, DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2015, n.151

Dimissioni volontarie e risoluzione consensuale

Attuale formulazione del comma 4, art. 26, Decreto legislativo del 14/09/2015 - N. 151	Proposta di modifica CNDCEC
<p>4. La trasmissione dei moduli di cui al comma 1 può avvenire anche per il tramite dei patronati, delle organizzazioni sindacali, dei consulenti del lavoro, delle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro nonché degli enti bilaterali e delle commissioni di certificazione di cui agli articoli 2, comma 1, lettera h), e articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276</p>	<p>La trasmissione dei moduli di cui al comma 1 può avvenire anche per il tramite dei patronati, delle organizzazioni sindacali, dei consulenti del lavoro, degli avvocati, dei commercialisti ovvero di un professionista iscritto ad uno degli albi di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12, delle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro nonché degli enti bilaterali e delle commissioni di certificazione di cui agli articoli 2, comma 1, lettera h), e articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.</p>

Testo emendamento

Al comma 4, dell'art. 26 del Decreto legislativo del 14/09/2015 - N. 151, dopo le parole «La trasmissione dei moduli di cui al comma 1 può avvenire anche per il tramite dei patronati, delle organizzazioni sindacali, dei consulenti del lavoro», sono introdotte le parole «degli avvocati, dei commercialisti ovvero di un professionista iscritto ad uno degli albi di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12»

5. Assistenza in sede di certificazione: Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (in Suppl. Ordinario n. 34 alla Gazz. Uff., 24 giugno 2015, n. 144). - Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Alla luce di quanto specificato nella relazione introduttiva, si rende opportuna una modifica dell'art. 2 del **decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81** nel senso che il lavoratore possa farsi assistere in sede di certificazione da un avvocato **nonché da un commercialista, da un esperto contabile** o un consulente del lavoro.

Emendamento 2.1

CAPO I

Disposizioni in materia di rapporto di lavoro

Art. 2 – Collaborazioni organizzate dal committente

Attuale formulazione dell'art. 2, comma 3, d. lgs. n. 81/2015

3. Le parti possono richiedere alle commissioni di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la certificazione dell'assenza dei requisiti di cui al comma 1. Il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro.

Proposta di modifica CNDCEC

3. Le parti possono richiedere alle commissioni di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la certificazione dell'assenza dei requisiti di cui al comma 1. Il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro **o da un dottore Commercialista o da un Esperto contabile.**

Testo emendamento:

Al comma 3, dell'art. 2, d. lgs. n. 81/2015, dopo le parole "Il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro" sono aggiunte le parole "o da un dottore Commercialista o da un Esperto contabile".

6. Negoziazione assistita nelle controversie di lavoro: decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (in Suppl. Ordinario n. 38 alla Gazz. Uff. 17 ottobre 2022, n. 243). – Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata

Alla luce di quanto specificato nella relazione introduttiva, si rende opportuna una modifica dell’art. 9 del **decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149** nel senso che ciascuna parte della controversia possa farsi assistere in sede di negoziazione assistita da un avvocato **nonché da un commercialista** o un consulente del lavoro.

Emendamento 9.1

CAPO IV - ULTERIORI INTERVENTI E MODIFICHE ALLE LEGGI SPECIALI

Sezione I - Modifiche in materia di mediazione, negoziazione assistita e arbitrato

Art. 9 - Modifiche al decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162

**Attuale formulazione dell’art. 9, comma 1, lett. d),
d. lgs. n. 149/2022**

Art. 2-ter (Negoziazione assistita nelle controversie di lavoro).

- 1. Per le controversie di cui all’articolo 409 del codice di procedura civile, fermo restando quanto disposto dall’articolo 412-ter del medesimo codice, le parti possono ricorrere alla negoziazione assistita senza che ciò costituisca condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Ciascuna parte è assistita da almeno un avvocato e può essere anche assistita da un consulente del lavoro. All’accordo raggiunto all’esito della procedura di negoziazione assistita si applica l’articolo 2113, quarto comma, del codice civile. L’accordo è trasmesso a cura di una delle due parti, entro dieci giorni, ad uno degli organismi di cui all’articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.»

Proposta di modifica CNDCEC

Art. 2-ter (Negoziazione assistita nelle controversie di lavoro).

- 1. Per le controversie di cui all’articolo 409 del codice di procedura civile, fermo restando quanto disposto dall’articolo 412-ter del medesimo codice, le parti possono ricorrere alla negoziazione assistita senza che ciò costituisca condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Ciascuna parte è assistita da almeno un avvocato e può essere anche assistita **da un dottore Commercialista, da un Esperto contabile**, da un consulente del lavoro. All’accordo raggiunto all’esito della procedura di negoziazione assistita si applica l’articolo 2113, quarto comma, del codice civile. L’accordo è trasmesso a cura di una delle due parti, entro dieci giorni, ad uno degli organismi di cui all’articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.»

Testo emendamento:

Al comma 1, lett. d), dell’art. 9, d. lgs. n. 149/2022, dopo le parole “Ciascuna parte è assistita da almeno un avvocato e può essere anche assistita” sono aggiunte le parole “da un dottore Commercialista, da un Esperto contabile”.