



Transazione fiscale e cram down negli accordi di ristrutturazione dei debiti: profili evolutivi tra codice della crisi e giurisprudenza di legittimità

Descrizione

dell'Avv. Prof. Adriano Tortora

Abstract

Il contributo ricostruisce l'evoluzione della transazione fiscale negli accordi di ristrutturazione dei debiti, dall'art. 182-bis della legge fallimentare fino al terzo correttivo del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, per poi soffermarsi sul meccanismo del cram down fiscale e contributivo e sulla sua rilettura da parte della Corte di cassazione, anche in una prospettiva di diritto amministrativo. Muovendo dalla pronuncia delle Sezioni Unite n. 8504 del 2021, che ha attribuito al giudice concorsuale la cognizione sul diniego di transazione fiscale, il saggio analizza la serie di ordinanze rese dalla prima sezione civile tra la fine del 2025 e la metà del 2026, interrogandosi sulla natura, discrezionale o tecnico-vincolata, del giudizio sotteso all'adesione dell'amministrazione finanziaria. Un autonomo paragrafo è dedicato alla vicenda dei tributi locali e ai profili di responsabilità erariale del funzionario che decide sulla proposta, alla luce della recente riforma della responsabilità amministrativa. Il lavoro si chiude con una riflessione sulle prospettive evolutive dell'istituto.

Sommario

1. Premessa: la transazione fiscale come snodo tra interesse erariale e interesse concorsuale. 2. Dalle origini al Codice della crisi: l'art. 182-bis della legge fallimentare e la genesi del cram down. 3. Il quadro vigente: il terzo correttivo, la direttiva (UE) 2019/1023 e le tre transazioni fiscali del CCII. 4. I presupposti del cram down al vaglio della Corte di cassazione: dalle Sezioni Unite n. 8504/2021 alla stagione delle ordinanze 2025-2026. 5. Profili applicativi: attestazione, termini procedurali, tributi locali e responsabilità erariale del funzionario. 6. Oltre la transazione fiscale: intelligenza artificiale, interoperabilità delle banche dati e la direttiva pre-pack (UE) 2026/799. 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: la transazione fiscale come snodo tra interesse erariale e interesse concorsuale

Un antico aforisma, tramandato sotto il nome di Ulpiano, insegna che ciò che il fisco ha una volta incamerato non lo restituisce mai^[1]. Il diritto della crisi d'impresa degli ultimi vent'anni racconta, per molti versi, una vicenda opposta a questo insegnamento, quella di un ordinamento che ammette, a determinate condizioni, che l'erario rinunci a una parte del proprio credito pur di massimizzare il recupero complessivo e di evitare la dispersione del valore aziendale^[2]. Gli accordi di ristrutturazione dei debiti, e in particolare la transazione fiscale che può accompagnarli, costituiscono lo strumento in cui questa tensione tra indisponibilità del credito tributario^[3] e interesse concorsuale si manifesta con la maggiore evidenza.

L'istituto ha attraversato, dal 2005 a oggi, una trasformazione che può essere descritta come il progressivo spostamento da una concezione essenzialmente privatistica, fondata sul consenso tra debitore e maggioranza qualificata dei creditori, verso un modello in cui il tribunale può sostituirsi alla volontà dell'amministrazione finanziaria e degli enti previdenziali quando il loro dissenso appaia ingiustificato e la proposta del debitore risulti più conveniente dell'alternativa liquidatoria^[4]. Il meccanismo del cosiddetto cram down fiscale e contributivo, di matrice anglosassone^[5], costituisce l'espressione compiuta di questo mutamento di paradigma, ed è stato definito dal Consiglio di Stato come un'anticipazione delle soluzioni poi generalizzate dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza^[6].

Sotto un diverso profilo, la vicenda si presta anche a una lettura amministrativistica, poiché il nodo problematico di fondo riguarda la qualificazione dell'atto con cui l'amministrazione finanziaria e gli enti previdenziali aderiscono, o negano adesione, alla proposta del debitore, e i limiti entro cui tale valutazione possa essere sindacata, se non addirittura sostituita, dal giudice. Il fondamento costituzionale dell'istituto viene comunemente individuato nell'art. 97 della Costituzione, il che impone di verificare se il giudizio sulla convenienza della proposta costituisca esercizio di una discrezionalità amministrativa in senso proprio, sindacabile nei soli limiti dell'eccesso di potere, ovvero l'esito di un accertamento tecnico e vincolato, sul quale il giudice possa sostituirsi pienamente alla valutazione dell'amministrazione. Come si vedrà nel prosieguo, la giurisprudenza contabile ha significativamente aderito alla seconda lettura, con conseguenze non trascurabili sulla stessa configurabilità del cram down.

Il presente contributo si propone di ripercorrere criticamente questa evoluzione, con un'attenzione particolare rivolta agli sviluppi normativi e giurisprudenziali successivi al terzo correttivo del CCII e, segnatamente, alla serie di pronunce che la prima sezione civile della Corte di cassazione ha reso tra la fine del 2025 e la metà del 2026, le quali hanno progressivamente delimitato l'area applicativa dell'omologazione forzata. Un paragrafo autonomo è dedicato alla persistente esclusione dei tributi locali dalla transazione fiscale in senso proprio, alle soluzioni alternative che il legislatore ha nel frattempo predisposto, e ai profili di responsabilità erariale del funzionario chiamato a decidere sulla proposta.

2. Dalle origini al Codice della crisi: l'art. 182-bis della legge fallimentare e la genesi del cram down

La prima apparizione degli accordi di ristrutturazione dei debiti nell'ordinamento italiano risale al decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, che introdusse l'art. 182-bis nella legge fallimentare del 1942. La norma, inizialmente scarsa, fu riscritta in modo più organico dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169, che ne consolidò l'articolazione bifasica, con una fase stragiudiziale di negoziazione con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti e una successiva fase giudiziale di omologazione, subordinata al deposito di una relazione di un professionista indipendente sull'attuabilità dell'accordo e sulla sua idoneità ad assicurare il pagamento integrale dei creditori estranei entro termini prefissati.

Accanto agli accordi di ristrutturazione, la medesima riforma del 2005 introdusse i piani attestati di risanamento^[7], disciplinati dall'art. 67, terzo comma, lettera d), della legge fallimentare^[8], strumenti di natura negoziale, privi di omologazione giudiziale e volti essenzialmente a esentare dall'azione revocatoria gli atti compiuti in esecuzione del piano. Il confronto tra i due istituti restituisce l'immagine di un legislatore alla ricerca di un punto di equilibrio tra la rapidità e l'autonomia dei piani attestati, non vincolanti per i creditori non aderenti, e la maggiore efficacia, ma anche la maggiore rigidità, del concordato preventivo.

La disciplina della transazione fiscale in senso proprio fu introdotta, sempre nel 2006, dall'art. 182-ter della legge fallimentare^[9], che tuttavia riservava ai crediti IVA e alle ritenute non versate il solo trattamento dilatorio, in ragione della loro qualificazione come risorse proprie dell'Unione europea. Questo limite fu oggetto di un consistente contenzioso, risolto solo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che, con la sentenza del 7 aprile 2016 nella causa C-546/14, chiarì che il diritto unionale non osta a una proposta di pagamento parziale del debito IVA, purché il patrimonio del debitore risulti insufficiente al soddisfacimento integrale e un esperto indipendente attesti che il credito non riceverebbe un trattamento migliore in sede di liquidazione^[10]. Il legislatore nazionale recepì questi principi con l'art. 1, comma 81, della legge 11 dicembre 2016, n. 232^[11], che riformulò l'art. 182-ter rimuovendo il divieto di falcidia IVA e ridenominando l'istituto come trattamento dei crediti tributari e contributivi.

È in questo contesto che maturò, dapprima in via emergenziale con l'art. 3, comma 1-bis, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito dalla legge 27 novembre 2020, n. 159, il meccanismo del cram down fiscale e contributivo, poi trasfuso e sistematizzato dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, entrato definitivamente in vigore, dopo vari rinvii, il 15 luglio 2022.

3. Il quadro vigente: il terzo correttivo, la direttiva (UE) 2019/1023 e le tre transazioni fiscali del CCII

Il Codice della crisi ha attraversato tre interventi correttivi, l'ultimo dei quali costituito dal d.lgs. 13 settembre 2024, n. 136^[12].

Il correttivo-bis (d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83) ha recepito, con qualche ritardo, le indicazioni della direttiva (UE) 2019/1023^[13], il cui termine di attuazione era già scaduto quando il Consiglio di Stato rese, nell'adunanza del 1° aprile 2022, il proprio parere sullo schema di decreto poi confluito nel d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83^[14]. In quella sede la Commissione speciale osservò come l'attuazione della direttiva costituisse un obiettivo prioritario del Piano nazionale di ripresa e resilienza, e come la composizione negoziata della crisi, pur non costituendo attuazione diretta dei quadri di ristrutturazione

preventiva previsti dalla direttiva, ne riprendesse i principi cardine, dalla verifica della sostenibilità economica alla sospensione delle azioni esecutive individuali^[15].

Il risultato di questo percorso Ã un sistema che oggi conosce tre distinte declinazioni della transazione fiscale, corrispondenti ad altrettanti strumenti di regolazione della crisi. Negli accordi di ristrutturazione dei debiti, disciplinati dall'art. 57 CCII nella sua articolazione ordinaria, agevolata (art. 60, con soglia di adesione ridotta al trenta per cento ma rinuncia alla moratoria per i creditori estranei) ed estesa (art. 61, che consente di vincolare anche i creditori non aderenti appartenenti alla medesima categoria), la transazione fiscale trova la propria sede naturale nell'art. 63 CCII. Nel concordato preventivo, la medesima funzione Ã svolta dall'art. 88 CCII, erede diretto del vecchio art. 182-ter. Nella composizione negoziata della crisi, infine, il correttivo-ter ha introdotto, con il nuovo comma 2-bis dell'art. 23 CCII, una terza forma di accordo transattivo, che si distingue nettamente dalle prime due per l'assenza di qualunque meccanismo di omologazione forzata, coerentemente con la natura volontaria e stragiudiziale dello strumento^[16].

Sul piano della qualificazione teorica, l'atto con cui l'amministrazione finanziaria aderisce alla proposta transattiva occupa una posizione ibrida rispetto alle categorie tradizionali del diritto amministrativo. Da un lato, esso richiama, per la sua struttura consensuale e per il rinvio ai principi civilistici in tema di obbligazioni e contratti, la figura generale degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, disciplinata dall'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241; dall'altro, se ne allontana sensibilmente, poichÃ© la materia tributaria resta storicamente refrattaria ai moduli negoziali dell'azione amministrativa, in ragione della riserva di legge sancita dall'art. 23 Cost. e del principio di indisponibilitÃ dell'obbligazione tributaria che ne costituisce il naturale corollario. La transazione fiscale si presenta pertanto non come applicazione del paradigma generale degli accordi amministrativi, ma come una deroga tipica e nominata a tale principio, la cui ammissibilitÃ resta circoscritta ai soli casi, e alle sole condizioni, che il legislatore ha specificamente previsto negli artt. 63, 88 e 23 CCII.

4. I presupposti del cram down al vaglio della Corte di cassazione: dalle Sezioni Unite n. 8504/2021 alla stagione delle ordinanze 2025-2026

Il nodo della competenza giurisdizionale sul diniego di transazione fiscale, a lungo conteso tra giudice tributario e giudice ordinario, fu sciolto dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la pronuncia n. 8504 del 25 marzo 2021^[17]. La Corte, pur giudicando una fattispecie anteriore alle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 125 del 2020, se ne avvalse come chiave interpretativa per affermare che il diniego, esplicito o tacito, dell'amministrazione finanziaria Ã impugnabile dinanzi al tribunale fallimentare, e non al giudice tributario, in ragione della prevalenza dell'interesse concorsuale su quello propriamente fiscale dell'istituto. La pronuncia ebbe altresÃ l'effetto di orientare, sia pure incidentalmente, il dibattito allora acceso tra un'interpretazione restrittiva del cram down, limitata ai casi di mera inerzia dell'amministrazione, e un'interpretazione estensiva, che vi ricomprendeva anche il voto negativo esplicito^[18]. Mentre il Tribunale di Bari, con decreto del 18 gennaio 2021^[19], aveva accolto la prima lettura, anche sollevando dubbi di compatibilitÃ con il principio di separazione dei poteri, i Tribunali di La Spezia e di ForlÃ, in provvedimenti del gennaio e del marzo dello stesso anno, e successivamente il Tribunale di Trani, con decreto del 28 novembre 2023^[20], si orientarono

per la tesi estensiva, ritenendo che il voto contrario dovesse essere equiparato alla mancanza di adesione ogni qual volta la proposta risultasse oggettivamente più¹ conveniente della liquidazione giudiziale.

La qualificazione del potere sotteso al cram down merita, in questa sede, un approfondimento che superi la sola prospettiva concorsualistica^[21] e che valga a sciogliere il dubbio, sollevato dal Tribunale di Bari, sulla compatibilità dell'istituto con il principio di separazione dei poteri. Quando il tribunale sostituisce la propria valutazione di convenienza a quella, mancata o negativa, dell'amministrazione finanziaria, si realizza infatti un fenomeno che presenta significative affinità con l'azione di condanna all'adozione del provvedimento amministrativo richiesto, oggi ammessa dal codice del processo amministrativo quando non residuino ulteriori margini di discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione^[22]. In entrambi i casi il giudice non si limita ad annullare un diniego illegittimo, rinviando all'amministrazione il compito di riesercitare il potere, ma determina direttamente il contenuto della statuizione che l'amministrazione avrebbe dovuto assumere, in una logica di pieno accertamento sostitutivo anziché di mero annullamento. Questa lettura trova una conferma indiretta, ma significativa, nella giurisprudenza consultiva della Corte dei conti, che ha ricondotto la valutazione dell'amministrazione finanziaria sulla transazione fiscale non già alla discrezionalità amministrativa in senso proprio, intesa come ponderazione comparativa di interessi eterogenei, ma alla diversa categoria della discrezionalità tecnica, la quale, quando non lasci margini di apprezzamento sull'opportunità dell'atto da adottare, si risolve in un'attività sostanzialmente vincolata^[23]. Se il giudizio sulla convenienza della proposta è, in altri termini, un accertamento tecnico e non una scelta di merito amministrativo, la sostituzione ad opera del tribunale fallimentare non incontra le obiezioni di incompatibilità con la separazione dei poteri che erano state sollevate in dottrina e in giurisprudenza all'indomani dell'introduzione del cram down^[24].

Il quadro dell'interpretazione pretoria sull'istituto, fino all'autunno del 2025, si attestava sostanzialmente su questo approdo. Tra la fine del 2025 e la metà del 2026, tuttavia, la prima sezione civile della Corte di cassazione è tornata sull'istituto con una frequenza e una sistematicità che meritano di essere segnalate, poiché consentono oggi di parlare di un orientamento sostanzialmente consolidato, laddove la giurisprudenza di merito degli anni precedenti lasciava residuare margini di incertezza.

Un primo gruppo di pronunce ha riguardato la necessità di un contesto autenticamente concorsuale quale presupposto dell'omologazione forzata. Con la sentenza n. 32954 del 17 dicembre 2024, la Corte aveva già chiarito che l'accordo di ristrutturazione con transazione fiscale rivolto esclusivamente al creditore erariale non sfugge al sindacato di merito del giudice concorsuale^[25]. Il principio è stato ulteriormente precisato dall'ordinanza n. 31892 del 7 dicembre 2025, che ha escluso l'ammissibilità dell'istanza di omologazione forzata quando gli unici creditori aderenti traggano il proprio titolo di credito dalla stessa procedura di ristrutturazione, e non da rapporti ad essa anteriori^[26]. Nella medesima direzione si colloca l'ordinanza n. 5918 del 16 marzo 2026, relativa al regime anteriore al correttivo-ter, che ha ribadito la necessità di un accordo, ancorché percentualmente non sufficiente, con creditori diversi da quelli pubblici interessati dalla proposta transattiva^[27].

Il punto di approdo di questo filone è rappresentato dall'ordinanza n. 4365 del 26 febbraio 2026^[28], relativa a un caso in cui una società, già in liquidazione volontaria e con un passivo quasi integralmente tributario, aveva soddisfatto integralmente ogni altro debito, riservando all'erario un

pagamento pari a una minima frazione del credito e a due soli creditori chirografari importi complessivamente irrisori. La Corte ha qualificato questa costruzione come una «transazione fiscale forzata», ritenendo che la deviazione dalla causa tipica dell'istituto sia di per sé ostativa al cram down, a prescindere dal giudizio di convenienza rispetto all'alternativa liquidatoria, e ha ricondotto l'accertamento dell'intento abusivo del debitore a un apprezzamento di fatto riservato al giudice di merito, sindacabile in cassazione nei soli limiti del vizio di motivazione.

Un secondo gruppo di pronunce ha invece confermato e rafforzato la centralità del giudizio di convenienza oggettiva quale banco di prova dell'omologazione forzata, ridimensionando ulteriormente la discrezionalità dell'amministrazione finanziaria nel bloccare i piani di risanamento, in linea con la ricostruzione in termini di discrezionalità tecnica sopra richiamata. L'ordinanza n. 5866 del 15 marzo 2026, relativa all'art. 88, comma 2-bis, CCII, ha ribadito che il cram down non costituisce un procedimento autonomo, ma una regola che opera nella fase di approvazione della proposta, realizzando forzosamente il raggiungimento delle maggioranze quando il voto negativo del creditore pubblico sia determinante, e ha precisato che il debitore non deve dimostrarsi «meritevole», essendo sufficiente che il piano risulti oggettivamente più conveniente della liquidazione[29]. Sulla stessa linea si pone la sentenza n. 10723 del 22 aprile 2026, relativa al concordato preventivo in continuità[30], mentre la sentenza n. 7663 del 30 marzo 2026 ha chiarito che, nel concordato in continuità aziendale, l'omologazione tramite cram down può fondarsi anche su una sola classe di creditori favorevole[31]. Merita infine segnalare la sentenza n. 5309 del 9 marzo 2026, che ha ritenuto costituzionalmente legittima l'applicazione retroattiva, alle proposte depositate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 69 del 2023 ma prima della sua conversione, della soglia minima di soddisfacimento ivi introdotta[32], e l'ordinanza n. 14555 del 16 maggio 2026, che ha ricondotto il cram down nel concordato minore a una procedura autonoma e semplificata rispetto a quella, più rigida, prevista dall'art. 88 CCII per il concordato ordinario[33].

Nel loro complesso, queste pronunce restituiscono l'immagine di una giurisprudenza di legittimità che, superata la fase di assestamento registrata negli anni immediatamente successivi al 2021, ha ormai tracciato con sufficiente nitidezza il perimetro del cram down fiscale, quale strumento che presuppone un'autentica operazione di ristrutturazione, verificabile attraverso la presenza di un nucleo non simbolico di creditori privati aderenti, e che si fonda su un giudizio di convenienza oggettiva sottratto tanto all'arbitrio dell'amministrazione finanziaria, qualificabile in termini di discrezionalità tecnica più che di discrezionalità amministrativa pura, quanto a una valutazione di meritevolezza del debitore.

5. Profili applicativi: attestazione, termini procedurali, tributi locali e responsabilità erariale del funzionario

Concretamente, la redazione del piano di ristrutturazione che includa una transazione fiscale richiede l'osservanza di termini procedurali oggi compiutamente disciplinati dall'art. 63 CCII. La proposta di pagamento parziale o dilazionato dei tributi e dei contributi deve essere formulata nel corso delle trattative che precedono la stipulazione dell'accordo e depositata presso l'agente della riscossione e gli uffici competenti in ragione dell'ultimo domicilio fiscale del debitore; le agenzie fiscali e gli enti previdenziali dispongono di novanta giorni dal deposito per esprimere la propria adesione, termine il cui decorso infruttuoso equivale, ai fini del cram down, a un diniego[34]. Il ruolo dell'attestatore, chiamato a certificare la veridicità dei dati aziendali e la convenienza, o la non

deteriorit  [35], del trattamento riservato ai crediti pubblici rispetto all  alternativa liquidatoria, permane centrale, tanto che il tribunale   tenuto a motivare il proprio convincimento non solo sulla proposta ma sul giudizio stesso del professionista[36].

Una criticit  che la riforma del 2024 non ha risolto riguarda il trattamento dei tributi locali[37]. La disciplina della transazione fiscale, tanto nella versione dell  art. 63 quanto in quella dell  art. 88 CCII, continua a riferirsi ai soli tributi amministrati dalle agenzie fiscali e ai contributi amministrati dagli enti previdenziali, restando estranei al suo perimetro applicativo i crediti degli enti territoriali gestiti in proprio, quali l  IMU e la TARI. La giurisprudenza contabile, gi  con la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l  Umbria, del 13 luglio 2022[38], aveva peraltro chiarito che tale esclusione non preclude di per s   all  ente locale di aderire a un accordo di ristrutturazione ai sensi del solo art. 57 CCII, quando la proposta risulti comunque conveniente rispetto all  alternativa liquidatoria, orientamento poi confermato dal Tribunale di Forl   con la sentenza del 19 agosto 2025 [39].

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tributi regionali e locali, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri il 9 maggio 2025 in attuazione della legge delega 9 agosto 2023, n. 111, non ha infine recepito l  estensione della transazione fiscale in senso proprio ai tributi regionali e locali, e la giurisprudenza contabile successiva ha confermato l  esclusione dei tributi locali auto-amministrati dal perimetro proprio della transazione fiscale, sia con la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l  Umbria, n. 132 del 2025[40], sia con la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, n. 8 del 2026[41]. Il legislatore ha tuttavia affrontato l  esigenza sostanziale per altra via. La legge di bilancio 2026 ha attribuito agli enti territoriali la facolt  di introdurre, in via regolamentare, proprie forme di definizione agevolata dei crediti, comprensive della riduzione di sanzioni e interessi, purch  nel rispetto degli equilibri di bilancio e con criteri predeterminati e trasparenti[42]. Si tratta di uno strumento concettualmente distinto dalla transazione fiscale in senso tecnico, che tuttavia persegue, per altra via, una finalit  di flessibilizzazione del credito locale non dissimile da quella che l  estensione originariamente ipotizzata avrebbe realizzato.

Un ulteriore profilo afferente alla contabilit  pubblica, sinora poco esplorato dalla letteratura sull  istituto, riguarda la responsabilit  del funzionario che, in nome e per conto dell  amministrazione finanziaria o dell  ente previdenziale, decide di aderire alla proposta di transazione fiscale, ovvero di negarla. Poich  l  adesione comporta, per definizione, la rinuncia a una parte del credito pubblico, il funzionario che vi acconsenta si espone in astratto al rischio di un  azione di responsabilit  dinanzi alla Corte dei conti, qualora la rinuncia risulti irragionevole o diseconomica rispetto agli interessi dell  ente; specularmente, anche il diniego ingiustificato di una proposta oggettivamente pi  conveniente della liquidazione giudiziale pu  integrare, in astratto, un  ipotesi di danno erariale da mancata entrata, per omesso conseguimento di un vantaggio patrimoniale conseguibile con l  ordinaria diligenza[43]. Questa duplice esposizione ha costituito per anni un disincentivo di fatto all  adesione dei creditori pubblici anche a proposte vantaggiose, alimentando proprio quelle resistenze ingiustificate che il cram down   stato introdotto per superare [44].

Il quadro   stato significativamente inciso dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1[45], che, nel riformare la disciplina della responsabilit  amministrativa e delle funzioni della Corte dei conti, ha escluso la configurabilit  della colpa grave, oltre che per gli accordi conciliativi conclusi in sede di mediazione o di

giudizio, anche per i procedimenti di accertamento con adesione e per le transazioni fiscali in materia tributaria, categoria nella quale sembra doversi ricomprendere, salvo più puntuali precisazioni interpretative che la prassi applicativa dovrà ancora fornire, anche l'adesione alla transazione fiscale disciplinata dagli artt. 63, 88 e 23 CCII, riservando in tali ipotesi la responsabilità del funzionario ai soli casi di dolo. La disposizione, per la parte che qui interessa, appare coerente con la logica sottesa al cram down, poiché rimuove, sul versante interno all'amministrazione, un disincentivo che rischiava di vanificare nella prassi l'apertura sostanziale che il legislatore ha inteso realizzare sul versante esterno, nei rapporti con il debitore in crisi.

6. Oltre la transazione fiscale: intelligenza artificiale, interoperabilità delle banche dati e la direttiva pre-pack (UE) 2026/799

Le prospettive evolutive dell'istituto restano segnate da alcune tendenze di fondo, che la disciplina positiva ha finora recepito solo in parte. La legge delega per la riforma fiscale, nell'individuare tra i criteri direttivi la piena utilizzazione dei dati confluenti nell'anagrafe tributaria e il ricorso alle tecnologie digitali e all'intelligenza artificiale[46], prefigura un utilizzo di questi strumenti anche nella valutazione della convenienza delle proposte di transazione fiscale, oggi rimessa alla relazione dell'attestatore e al sindacato del tribunale. L'intelligenza artificiale[47] non potrà sostituirsi alla discrezionalità del giudice, ma potrà semmai supportarne il giudizio attraverso un'analisi predittiva fondata su serie storiche di liquidazioni e ristrutturazioni, in un quadro che dovrà comunque misurarsi con i principi generali sanciti dal regolamento (UE) 2024/1689[48].

Un ulteriore sviluppo riguarda il quadro europeo dell'insolvenza nel suo complesso. Il 21 aprile 2026 entrerà in vigore la direttiva (UE) 2026/799, dedicata alle procedure di prevendita concordata dell'azienda in crisi, il cosiddetto pre-pack[49]. Pur non incidendo direttamente sulla disciplina della transazione fiscale, la nuova direttiva prosegue il medesimo percorso di armonizzazione avviato dalla direttiva 2019/1023, e conferma la tendenza del legislatore europeo a rendere più stringenti, in una prospettiva di efficienza e di prevedibilità, gli strumenti nazionali di gestione della crisi d'impresa, con inevitabili riflessi anche sul coordinamento tra transazione fiscale e cessione dell'azienda in esercizio.

7. Considerazioni conclusive

La vicenda ricostruita conferma come la transazione fiscale, ben lungi dal costituire una deroga eccezionale e sospetta al principio di indisponibilità del credito tributario[50], abbia assunto un ruolo strutturale nel diritto della crisi d'impresa, quale strumento attraverso cui l'interesse dell'erario alla riscossione si compone, senza annullarsi, con l'interesse concorsuale alla conservazione del valore aziendale. La giurisprudenza di legittimità formatasi tra la fine del 2025 e la metà del 2026 ha completato, sul piano applicativo, un percorso che le Sezioni Unite del 2021 avevano soltanto avviato, delimitando con precisione i confini di un istituto che rischiava, nella prassi di alcuni tribunali di merito, di prestarsi a un uso distorto quale strumento di condono atipico del debito erariale.

La lettura amministrativistica qui proposta, che riconduce il giudizio sulla convenienza della proposta alla categoria della discrezionalità tecnica anziché a quella della discrezionalità amministrativa pura,

offre inoltre una chiave per comporre la tensione, altrimenti difficilmente superabile, tra il potere sostitutivo del tribunale fallimentare e il principio di separazione dei poteri; peraltro la recente esclusione della colpa grave per il funzionario che conclude transazioni fiscali rimuove, sul piano della responsabilità erariale, un disincentivo che aveva concorso ad alimentare le resistenze dell'amministrazione.

Permangono, tuttavia, alcune aree di frizione non ancora del tutto composte, prima fra tutte quella dei tributi locali, rispetto ai quali il legislatore ha preferito una soluzione parallela e distinta dalla transazione fiscale in senso proprio, anziché un'estensione organica di quest'ultima. Resta infine da verificare, nei prossimi anni, in che misura l'intelligenza artificiale e una più compiuta interoperabilità delle banche dati pubbliche^[51] potranno realmente incidere sulla qualità e sulla tempestività del giudizio di convenienza, senza per questo intaccare la riserva di giurisdizione che il diritto della crisi, in questa come in altre materie, continua opportunamente ad affidare al giudice.

[1] L'aforisma, tradizionalmente attribuito a Ulpiano (III sec. d.C.) e ricorrente nella manualistica tributaria a proposito del principio di indisponibilità del credito tributario, recita nella sua forma latina «quod semel sumpsit, fiscus numquam reddit».

[2] LORENZO GAMBI, Una panoramica sulla transazione fiscale nelle procedure concorsuali, 1^o giugno 2021, in *DCC – Diritto della crisi*, pag. 13.

[3] Sul principio (o «dogma») dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria v. *ex multis* ACHILLE DONATO GIANNINI, Circa l'inderogabilità delle norme regolatrici dell'obbligazione tributaria, in *Rivista di diritto finanziario*, 1953, pag. 291; FRANCO GALLO, Ancora sul neo concordato e sulla conciliazione giudiziale, in *Rassegna tributaria*, n. 10/1994, pag. 1483.

[4] Per un *excursus* storico sul trattamento dei crediti fiscali e retributivi, v. LUCA FUZIO, I crediti tributari nelle procedure di composizione negoziata della crisi, nel concordato preventivo e negli accordi di ristrutturazione dei debiti, 8 novembre 2022, in *DCC – Diritto della crisi*.

[5] FRANCESCO GRIECO, Il cram down e la transazione fiscale negli strumenti di regolazione della crisi alla luce del correttivo: sarà vera gloria?, 28 settembre 2024, in *Ristrutturazioni Aziendali*, pagg. 1-4.

[6] Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 832 del 13 maggio 2022, reso nell'adunanza del 1^o aprile 2022, rel. G. Carluccio, G.L. Barreca, G. Orsini, M. Conforti, R. Ravasio, O. Fratamico.

[7] DANIELA CARLONI e TOMMASO IANNACCONE, Il piano attestato di risanamento nel nuovo codice della crisi, *Ristrutturazioni Aziendali*, 4 agosto 2022, in https://ristrutturazioniaziendali.ilcaso.it/Articolo/238__Il-piano-attestato-di-risanamento-nel-nuovo-codice-della-crisi.

[8] Art. 67, terzo comma, lettera d), R.D. 16 marzo 1942, n. 267.

[9] Art. 182-ter della legge fallimentare, introdotto dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.

[10] Il testo della sentenza è reperibile sul sito istituzionale della Corte di Giustizia dell'Unione: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:62014CJ0546>.

[11] Art. 1, comma 81, legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), con effetto dal 1° gennaio 2017.

[12] D.lgs. 13 settembre 2024, n. 136, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 227 del 27 settembre 2024, in vigore dal 28 settembre 2024. Per una prima analisi delle novità introdotte, v. PIETRO PAOLO PAPALEO, Le misure premiali tributarie in uscita dalla composizione negoziata della crisi, in *Ristrutturazioni Aziendali*, 22 ottobre 2024.

[13] Parlamento Europeo, Direttiva 20 giugno 2019 n. 2019/1023/UE12 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza) Pubblicata nella GUUE 26 giugno 2019, n. L 172.

[14] GIANLUCA GUERRIERI, Il d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83 e l'entrata in vigore del codice della crisi e dell'insolvenza, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 1, 1° gennaio 2023.

[15] Consiglio di Stato, parere n. 832/2022, cit.

[16] Art. 23, comma 2-bis, CCII, introdotto dall'art. 5, comma 9, lett. b), n. 3, d.lgs. 136/2024.

[17] Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza, 25/03/2021, n. 8504, in *Corriere Trib.*, 2021, 6, 539, nota di ANDREANI, TUBELLI. Sull'argomento, v. GIULIANO BUFFELLI e FEDERICO CLEMENTE, Il trattamento dei crediti fiscali e contributivi ex art. 182 ter L. fall. (c.d. transazione fiscale) alla luce delle Sezioni Unite n. 8504 del 2021, in *DDC Diritto della Crisi*, 6 maggio 2021.

[18] GIOVANNI ANGELINI e GIANLUCA DAN, Nuova transazione fiscale: applicazione da uniformare, in *Il Sole 24-ore Norme e tributi*, 28 dicembre 2020.

[19] Tribunale Bari, Sez. fall., 18/01/2021, in *Fallimento*, 2021, 6, 870. Per la Sezione barese, l'art. 180, comma 4, l.fall., introdotto dall'art. 3, comma 1-bis, lett. a), D.L. n. 125 del 2020, conv. con modif. dalla L. n. 159 del 2020, il quale ricorrendo i presupposti ivi stabiliti consente al tribunale di omologare il concordato preventivo anche in mancanza di voto da parte dell'amministrazione finanziaria o degli enti gestori di forme di previdenza o assistenza obbligatorie, trova applicazione solo nel caso di mancata espressione del voto da parte dei medesimi creditori e non anche quando questi abbiano manifestato il proprio voto contrario.

[20] Tribunale Trani, Sez. fall., 28/11/2023, in *Giur. It.*, 2024, 5, 1091, nota di GRIECO. Secondo tale pronuncia, nel concordato preventivo, nel caso di cram down fiscale, ai sensi dell'art. 180, 4° comma, L. fall. il tribunale può procedere all'omologazione, anche in caso di mancata adesione da parte dell'amministrazione finanziaria e degli enti gestori di forme di previdenza o assistenza obbligatorie, convertendo il voto negativo in positivo, se a) l'adesione di tali soggetti è determinante ai fini del raggiungimento delle maggioranze richieste dalla legge; b) la proposta di soddisfacimento formulata dal debitore è conveniente rispetto all'alternativa liquidatoria. Il tribunale deve impostare, dunque, il suo (specifico) giudizio di convenienza nella precisa prospettiva della posizione creditoria erariale, confrontando quanto offerto dal contribuente attraverso la proposta di trattamento del credito fiscale con il grado di soddisfacimento dello stesso credito tributario nell'alternativo scenario liquidatorio, mediante una simulazione di riparto finale in sede fallimentare.

[21] CARLO TRENTINI, Accordi di ristrutturazione dei debiti, 2012, pag. 276. L'autore afferma perentoriamente che *«gli accordi di ristrutturazione sono la negazione della regola della parità di trattamento»*. È stato peraltro argomentato che *«negli accordi non ha senso parlare di rispetto della graduazione, posto che all'interno degli stessi è ben possibile raggiungere accordi individuali che comportino trattamenti differenziati tra i vari creditori, senza alcuna necessità di rispettare il rango rispettivo, ed anzi ammettendosi trattamenti migliori a creditori in posizione deteriore»*.

[22] Art. 34, comma 1, lettera c), d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), sull'azione di condanna all'adozione del provvedimento amministrativo.

[23] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 230/2023/PAR del 19 luglio 2023, in

<https://banchedati.corteconti.it/>, che ricostruisce la valutazione dell'amministrazione finanziaria sulla transazione fiscale in termini di discrezionalità tecnica, e non di discrezionalità amministrativa in senso proprio, quando alla pubblica amministrazione non sia rimesso un potere di ponderazione comparativa degli interessi ma solo l'applicazione di criteri tecnici.

[24] DANIELE GIUFFRIDA e ALESSANDRO TURCHI, Diniego di transazione fiscale e cram down tra dottrina e giurisprudenza, in *DDC e Diritto della crisi*, 20 maggio 2021.

[25] Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 17/12/2024, n. 32954 (rv. 673360-01), in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa* (ex Fall.), 2025, 2, 182, ove si esplicita che requisito essenziale dell'omologazione dell'accordo di ristrutturazione al quale la amministrazione pubblica (nella specie, finanziaria) non aderisca, che vi siano stati altri creditori, sia pur subvalenti, che abbiano prestato il consenso, cosicché la decisività dell'adesione forzata di cui all'art. 182-bis, comma 4, l.fall. sia misurata quale fattore additivo per raggiungere la maggioranza complessiva del sessanta per cento; ne consegue la non ammissibilità di un accordo basato unicamente sull'invocato cram down fiscale, per essere il relativo creditore portatore di un credito sufficiente al conseguimento della citata maggioranza, posto che in tal caso nemmeno si potrebbe parlare di un accordo ed il creditore pubblico subirebbe, contra legem, un mezzo di coazione collegato ad una iniziativa unilaterale del debitore, al di fuori della stessa concorsualità.

[26] Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 07/12/2025, n. 31892, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa* (ex Fall.), 2026, 2, 163.

[27] Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 16/03/2026, n. 5918, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa* (ex Fall.), 2026, 5, 583. Nell'occasione la Corte Suprema ha chiarito che l'assenza di accordi con altri creditori preclude la possibilità che, con quelli pubblici (nella specie Agenzia delle Entrate), sia invocabile il cram down, facendo difetto nella ipotesi la stessa possibilità di considerare determinante la connessa (in caso, mancata) adesione per raggiungere la soglia del 60 per cento di cui alla forma ordinaria assunta dall'istituto nell'art. 57 CCII.

[28] Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 26/02/2026, n. 4365, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa* (ex Fall.), 2026, 4, 442. Nella fattispecie, la Suprema Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla società debitrice avverso la decisione della Corte d'appello di non omologare l'accordo di ristrutturazione, in quanto contemplante una mera falcidia dei crediti spettanti all'Agenzia delle Entrate, imposta a quest'ultima anche in mancanza di adesione, attraverso

un'istanza di omologazione forzata c.d. cram down non correlata ad una contestuale ristrutturazione del debito residuo di altri creditori.

[29] Cass. civ., Sez. I, Ord., 15/03/2026, n. 5866, secondo la quale, in tema di concordato preventivo, il c.d. cram down fiscale previsto dall'art. 88, comma 2-bis (ora comma 3, a seguito del d.lgs. n. 136/2024), CCII costituisce un meccanismo che, una volta accertato che il dissenso dell'amministrazione finanziaria (o degli enti previdenziali) sia stato determinante ai fini del mancato raggiungimento delle maggioranze di cui all'art. 109, comma 1, CCII, consente al tribunale di sostituire la propria valutazione di convenienza della proposta, rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale, a quella già espressa dall'amministrazione, rendendo con ciò del tutto irrilevanti le ragioni del dissenso da questa manifestato. Realizzata, per tale via, l'approvazione forzata del concordato, l'omologazione segue le regole ordinarie: il giudice, in assenza di una specifica contestazione sulla convenienza ai sensi dell'art. 112, comma 5, CCII, deve limitarsi a verificare la fattibilità del piano, intesa quale non manifesta inattitudine a raggiungere gli obiettivi prefissati, secondo il parametro dell'art. 112, comma 1, lett. g), CCII, senza poter procedere a un autonomo e più penetrante scrutinio delle prospettive di realizzo alternative, ove queste siano già state vagliate ai fini del giudizio di convenienza sotteso al cram down.

[30] Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 22/04/2026, n. 10723, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa* (ex Fall.), 2026, 6, 719. Questa pronuncia ha, in particolare, statuito che la sussistenza di condotte distrattive o di violazione degli obblighi tributari di per sé non osta al concordato con il cram down per i creditori pubblici, nel caso Agenzia delle Entrate, ove il giudice di merito accerti la convenienza economica della proposta, ai sensi dell'art. 88 CCII, rispetto alla liquidazione giudiziale e senza che siano implicate, ad altro titolo, decettività o deficit informativi. Nondimeno assume rilevanza, ancora in sé considerata, l'eziologia della crisi, quando anche riferita dall'opponente (l'Agenzia delle Entrate) ad una gestione finanziaria di evasione degli obblighi tributari e contributivi della debitrice, posto che l'istituto non contempla un diniego di omologazione per difetto di meritevolezza.

[31] Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 30/03/2026, n. 7663, in *CED Cassazione*, 2026. In tema di concordato preventivo in continuità, l'omologazione forzata ex art. 112, comma 2, CCII, nel testo anteriore alla modifica apportata dal d.lgs. n. 136 del 2024, postula l'adesione di una sola classe di creditori votanti, in quanto l'espressione "in mancanza" di cui alla lett. d) del comma 2 citato, va interpretata come riferibile all'assenza di maggioranza delle classi consenzienti e non alla mancata adesione di una classe di privilegiati nell'ambito di una maggioranza comunque necessaria.

[32] Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 09/03/2026, n. 5309, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa* (ex Fall.), 2026, 4, 442, relativa alla soglia minima di soddisfacimento introdotta dall'art. 1-bis del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69. La Corte Suprema ha precisato che la norma, modificando il regime del precedente art. 63 CCII, ha assunto indubbia portata innovativa, applicandosi per scelta del Parlamento con la L. di conversione n. 103 del 2023 con effetti parzialmente retroattivi e cioè già per le proposte di transazione fiscale depositate successivamente alla vigenza dello stesso decreto-legge, cioè dal 15 giugno 2023. L'intento di evitare uno scenario di infrazione rispetto alla trasposizione della Dir. UE n. 1023/2019 giustificava, a sua volta, la coerenza con la materia del decreto-legge e così l'inserzione, con emendamento approvato in sede di conversione in legge, della citata modifica, estesa anche ai rapporti pendenti, ciò escludendo il fondamento della sollecitata rimessione alla Corte costituzionale.

[33] Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 16/05/2026, n. 14555, secondo cui, nel concordato minore, la falcidia o dilazione dei crediti tributari e previdenziali non Ã subordinata alla presentazione di una proposta di transazione fiscale ex art. 88 CCII, poichÃ© la definizione di tali debiti Ã giÃ regolata da una disciplina autonoma e semplificata, incentrata sullâintervento dellâOrganismo di Composizione della Crisi e sulla relazione di convenienza ex art. 80, comma 3, CCII. Ne consegue, ai sensi dellâart. 74, comma 4, CCII, lâincompatibilitÃ con il concordato minore del procedimento di transazione fiscale previsto per il concordato preventivo, ivi comprese le modalitÃ di espressione del voto dellâAgenzia delle Entrate di cui allâart. 88, comma 6, CCII.

[34] Art. 63, commi 2 e 5, CCII, come sostituito dallâart. 16, comma 6, d.lgs. 136/2024.

[35] Per una recente analisi dei menzionati concetti, v. GIULIO ANDREANI, La âvariabile fiscaleâ nella

crisi dellâimpresa, 7 marzo 2025, in *Ristrutturazioni Aziendali*.

[36] Art. 63, comma 4, CCII.

[37] GIULIO ANDREANI, Tributi locali falcidiabili negli accordi di ristrutturazione, 28 agosto 2025, in *Sole 24 ORE*, pag. 20.

[38] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per lâUmbria, delib. n. 64/2022 del 13 luglio 2022.

[39] Tribunale ForlÃ, Sentenza, 19/08/2025, n. 92, ove si esplicita che, in materia di omologazione di accordi di ristrutturazione dei debiti, il Tribunale Ã chiamato a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi, tra cui la qualitÃ di imprenditore non âminoreâ ai sensi dellâart. 2, co. 1, lett. d) CCII, la situazione di crisi o insolvenza dellâimpresa, il raggiungimento della soglia di efficacia degli accordi pari al 60% dellâindebitamento complessivo, e la completezza della documentazione richiesta, inclusa la relazione di un professionista indipendente attestante la veridicitÃ dei dati aziendali e la fattibilitÃ del piano.

[40] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per lâUmbria, delib. n. 132/2025 del 18 settembre 2025, in <https://banchedati.corteconti.it/>.

[41] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, delib. n. 8/2026 del 12 febbraio 2026.

[42] Art. 1, commi 102-110, legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026), pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 301 del 30 dicembre 2025, in vigore dal 1Â° gennaio 2026.

[43] MARCO AIELLO, Il buon andamento della pubblica amministrazione nella gestione dei crediti tributari e contributivi, in *Ristrutturazioni Aziendali*, 3 ottobre 2023.

[44] LUCA SICIGNANO, La procedura di adesione forzata negli accordi su crediti fiscali e previdenziali, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 6/2021, pagg. 1291 e ss.

[45] Legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), pubblicata in Gazzetta Ufficiale 7 gennaio 2026, n. 4.

[46] Art. 2, comma 1, lett. b), n. 1, legge 9 agosto 2023, n. 111 (delega al Governo per la riforma fiscale).

[47] Tra le prime analisi del fenomeno, v. DANIEL ROQUE VITOLO, *Insolvenza e Intelligenza Artificiale*, in *Ristrutturazioni Aziendali*, 11 febbraio 2022

[48] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 (c.d. Al Act).

[49] Direttiva (UE) 2026/799 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2026, in vigore dal 21 aprile 2026.

[50] Per una approfondita indagine dell'argomento, v. GIULIO ANDREANI, *Transazione fiscale, indisponibilità del credito tributario e composizione negoziata della crisi*, in *DCC - Diritto della crisi*, 15 Gennaio 2024.

[51] Al riguardo, v. ANCI Audizione "Digitalizzazione ed interoperabilità delle banche dati fiscali", Camera dei deputati - Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, 22 settembre 2021, in <https://www.camera.it>.

Data di creazione

2026/07/27