

ATTUALITÀ

Le misure cautelari nella composizione negoziata per il rilascio del DURC e del DURF

13 Marzo 2026

Cristian Fischetti, Partner, Lexia
Martina Ancarani, Associate, Lexia



Cristian Fischetti, Partner, Lexia

Martina Ancarani, Associate, Lexia

> **Cristian Fischetti**

Cristian Fischetti è Partner di Lexia da luglio 2024 e responsabile della Practice di Crisi d'Impresa e Procedure Concorsuali, ruolo che ha assunto fin dal proprio ingresso in studio. È specializzato in diritto della crisi e ristrutturazione dei debiti, con un focus specifico nell'ambito della composizione negoziata della crisi, degli accordi di ristrutturazione dei debiti, dei piani attestati di risanamento, dei concordati preventivi e delle amministrazioni straordinarie delle grandi imprese in crisi. Assiste sia debitori sia creditori finanziari nei processi di ristrutturazione, oltreché fondi e istituzioni finanziarie negli investimenti in società in crisi, tramite operazioni di turnaround e distressed M&A, anche tramite nuova finanza.

Avvocati

Lexia



1. Introduzione

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale successiva all'entrata in vigore del Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza ha ormai chiarito come le misure cautelari non rappresentino un istituto marginale o residuale del sistema, ma costituiscano uno **strumento essenziale** nella gestione operativa delle situazioni di crisi e pre - crisi.

Se il dato normativo ne evidenzia la **natura atipica, elastica e strumentale**, è tuttavia nella **prassi applicativa** che si coglie pienamente la loro **funzione concreta**. La giurisprudenza di merito dimostra, infatti, come le misure cautelari vengano sempre più utilizzate per incidere su aspetti specifici e operativi dell'attività d'impresa, in una prospettiva funzionale alla tutela della continuità aziendale o in ogni caso al buon esito dell'operazione di ristrutturazione e alla miglior soddisfazione della massa dei creditori.

In particolare, nell'ambito delle società che operano stabilmente con la pubblica amministrazione e per le quali alcune condizioni risultano imprescindibili per la continuità aziendale, il ruolo delle misure cautelari assume particolare rilievo, essendo queste in grado di intervenire nei rapporti con la pubblica amministrazione. Ne è prova l'orientamento della giurisprudenza relativamente alle misure cautelari volte ad ottenere il rilascio della dichiarazione unica di regolarità contributiva (DURC) e di regolarità fiscale (DURF) dagli enti competenti (rispettivamente, INPS e Agenzia delle Entrate).

Si tratta di un contesto nel quale la crisi si manifesta in modo immediatamente operativo, incidendo sulla capacità della società debitrice di produrre ricavi e di ottenere i flussi finanziari necessari per la continuità aziendale.

2. Il provvedimento cautelare come esito di un procedimento con tre attori: avvocato, esperto e giudice

L'efficacia delle misure cautelari non dipende esclusivamente dalla formulazione normativa o dalla sensibilità del giudice, ma è il risultato di un **procedimento complesso e tecnicamente guidato**, nel quale assumono un ruolo centrale le diverse figure professionali coinvolte nella gestione della crisi.

In primo luogo, l'**avvocato della società** è chiamato a costruire la domanda cautelare in modo

formalmente e tecnicamente corretto, oltretutto strategicamente efficace, individuando la misura più idonea, e dimostrando in modo puntuale la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Accanto a tale funzione, nella composizione negoziata assume un ruolo decisivo l'**esperto**, che è chiamato a verificare la plausibilità del percorso di risanamento e la proporzionalità della misura cautelare rispetto agli interessi dei creditori, esprimendo un parere che nella prassi assume un rilievo spesso determinante nella formazione del convincimento del giudice.

In modo del tutto analogo, negli strumenti di regolazione della crisi, tale funzione di filtro tecnico e di garanzia è svolta dal commissario giudiziale, che, pur operando in un contesto procedurale differente, con poteri e oneri sensibilmente più rigorosi, è chiamato a svolgere una valutazione sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'esperto, verificando la coerenza della misura cautelare con il piano e la sua funzionalità al miglior soddisfacimento dei creditori.

Il provvedimento cautelare si pone, dunque, all'esito di un procedimento "triangolare", nel quale la domanda costruita dal difensore, la valutazione tecnica dell'esperto (o del commissario giudiziale) e il controllo giurisdizionale si integrano in un unico processo decisionale volto a verificare se la misura richiesta sia effettivamente **funzionale alla continuità aziendale e al buon esito del percorso di regolazione della crisi**.

È in questo quadro che si colloca la misura cautelare oggetto dell'analisi *de qua*; misura che rappresenta, nella prassi applicativa, una delle ipotesi più interessanti e maggiormente evolute di utilizzo delle misure cautelari. Essa si configura come uno strumento di governo della crisi, volto a garantire la perseguibilità del piano di risanamento e una gestione ordinata e funzionale del patrimonio nell'interesse della massa dei creditori.

3. Il DURC e il DURF come condizioni di operatività della società

Nei settori caratterizzati da un'interlocazione strutturale con la pubblica amministrazione - appalti, servizi in convenzione, concessioni, filiere nelle quali la regolarità contributiva e fiscale è presupposto di affidamento e pagamento - DURC e DURF non svolgono la funzione di meri attestati "amministrativi", bensì costituiscono imprescindibili condizioni di operatività della società.

Quando l'impresa decide di accedere a uno degli strumenti di regolazione della crisi previsti dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e, in particolare, opta per la composizione negoziata ai sensi dell'art. 12 CCII, la cui *ratio* è espressamente orientata alla salvaguardia della continuità aziendale, si pone il problema della possibilità di ottenere tali certificazioni anche in assenza dei requisiti ordinariamente richiesti dalla normativa di settore¹.

Il mancato rilascio di tali certificazioni provoca effetti significativi per quanto riguarda:

- (i) l'accesso al mercato (partecipazione e aggiudicazione di gare);
- (ii) l'incasso dei corrispettivi già maturati;
- (iii) la tenuta dei rapporti contrattuali in essere (sospensione/risoluzione e blocchi procedurali);
- (iv) i riflessi reputazionali e sanzionatori, con ulteriore incremento del costo della crisi.

È pertanto evidente che il mancato rilascio di tali certificati potrebbe avere un impatto palesemente negativo sulla società in crisi, andando ad aggravare ulteriormente la sua situazione economico-

¹ Quanto al DURC, la disciplina di riferimento è rappresentata dalla Legge n. 232 del 2016 e della circolare ministeriale n. 33/2016, che, implicitamente, hanno portato all'abrogazione delle disposizioni racchiuse nell'art. 5 D.M. 30 gennaio 2015 che subordinavano il rilascio del DURC al pagamento integrale dei debiti contributivi e previdenziali. "Secondo la nuova normativa, le proposte di trattamento del debito previdenziale possono prevedere soddisfazioni parziali e il DURC dovrebbe essere rilasciato anche in tali circostanze, al fine di favorire la prosecuzione dell'attività imprenditoriale e la continuità aziendale" (in tal senso, Tribunale di Milano, Sezione II civile, del 24 gennaio 2025 (Giudice relatore Dott.ssa Luisa Vasile). Nel caso del DURF, la disciplina di riferimento è rappresentata dall'art. 7 del D.Lgs. 24 marzo 2025, n. 33 e dalla circolare n. 1/E del 12 febbraio 2020 dell'Agenzia delle Entrate, che ha recentemente abrogato la precedente disciplina contenuta nell'art. 17-bis del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, che subordina il rilascio del DURF alle società richiedenti che abbiano assolto i seguenti requisiti:

- (i) risultino in attività da almeno tre anni;
- (ii) siano in regola con gli obblighi dichiarativi;
- (iii) abbiano eseguito nel corso dei periodi d'imposta cui si riferiscono le dichiarazioni dei redditi presentate nell'ultimo triennio complessivi versamenti registrati nel conto fiscale per un importo non inferiore al 10% dell'ammontare dei ricavi o compensi risultanti dalle dichiarazioni medesime;
- (iv) non abbiano iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi o avvisi di addebito affidati agli agenti della riscossione relativi alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive, alle ritenute e ai contributi previdenziali per importi superiori a Euro 50.000,00, per i quali i termini di pagamento siano scaduti e siano ancora dovuti pagamenti o non siano in essere provvedimenti di sospensione.

finanziaria, compromettendone totalmente la possibilità di far fronte alle proprie obbligazioni presenti e future e, di conseguenza, di proseguire la realizzazione del piano di risanamento.

È chiaro, tuttavia, che il mancato rilascio del DURC/DURF è spesso fisiologico in situazioni di tensione finanziaria. Infatti, per una società che decide di entrare in composizione negoziata e/o di accedere a uno strumento di regolazione della crisi, risulta oltremodo complesso incontrare tutti i suesposti requisiti data la propria situazione. Ed è parimenti ovvio che le amministrazioni competenti, non riscontrando la sussistenza dei requisiti per il rilascio, non possano provvedervi.

Un altro snodo operativo consiste nel perimetro del potere cautelare del giudice della crisi: **il tribunale non può sostituirsi all'amministrazione** né impartire, in via cautelare, un ordine di facere "puro" diretto al rilascio del DURC/DURF. Questo limite è ribadito in modo molto netto dalla giurisprudenza, che ammette la tutela soltanto in una forma processualmente compatibile: **l'accertamento (sommario e strumentale) della sussistenza dei presupposti per il rilascio**, così da consentire poi all'ente competente di procedere coerentemente.

In altre parole, la prassi ha progressivamente costruito una **formulazione della domanda cautelare che non richiede direttamente al giudice di emanare l'atto amministrativo**, ma piuttosto di accertare - nel contraddittorio e con cognizione sommaria - che, nel contesto della procedura di risanamento, sussistano le condizioni per il rilascio della certificazione. Il risultato è una forma di tutela cautelare che opera come ***fictio iuris*** funzionale a preservare l'operatività senza trasformare il giudice in autorità amministrativa.

4. La giurisprudenza rilevante

Questa impostazione emerge in modo paradigmatico nell'ordinanza del **Tribunale di Milano del 24 gennaio 2025²**, dove la domanda principale (ordine di rilascio) è ritenuta inammissibile, mentre viene accolta la domanda subordinata di accertamento della condizione perché la sede competente dell'INPS rilasci il DURC. Tale pronuncia costituisce, nella prassi, una decisione "matrice", perché chiarisce:

² Trib. Milano, 24 gennaio 2025, Est. Vasile, in ilcaso.it.

(i) **la forma ammissibile della domanda;**

(ii) **la lettura "evolutiva" della regolarità contributiva nella crisi.** Il cuore argomentativo sta nel richiamo alla necessità di adeguare le prassi degli enti previdenziali alle modifiche normative che hanno attenuato l'equazione automatica tra crisi/insolvenza e impossibilità di ottenere il DURC. Il giudice ha richiamato l'esigenza di superare letture rigidamente fondate su presupposti di integrale pagamento che rischiano di vanificare la prosecuzione dell'attività, evidenziando la *ratio* pro-continuità della disciplina;

(iii) **la declinazione di *fumus* e *periculum* in termini funzionali.** Il *fumus* è ancorato alla perseguibilità del risanamento (piano in formazione e parere dell'esperto), mentre il *periculum* è descritto in termini concreti: senza DURC la società non può ottenere nuove commesse, non può incassare i crediti derivanti dallo svolgimento della relativa attività e quindi, in concreto, non può dare seguito al proprio ciclo operativo. Ma l'elemento che, nella prassi, risulta spesso determinante è che la misura cautelare, se accolta, non arrechi eccessivo pregiudizio per l'Ente. Nel caso che ci occupa, il piano prevedeva il pagamento integrale del credito previdenziale, sia pure dilazionato, e ciò ha consentito al giudice di affermare che la misura era funzionale alle trattative e non eccessivamente impositiva verso l'ente.

Anche nella successiva pronuncia del **Tribunale di Genova del 19 settembre 2025³**, nel passaggio dedicato al DURC, il giudice adito ha enfatizzato un aspetto spesso decisivo nella pratica, ovvero il fatto che la regolarità contributiva fosse funzionale non solo all'acquisizione di nuove commesse, ma anche **all'incasso di crediti già maturati** verso la pubblica amministrazione; inoltre viene dato atto dell'assenza di opposizione dell'Ente, e si ribadisce che non vi è un pregiudizio apprezzabile laddove il piano preveda il pagamento integrale del credito, richiamandosi così alle considerazioni esposte nella pronuncia del Tribunale di Milano del 24 gennaio 2025.

In questa stessa direzione si colloca anche la pronuncia del **Tribunale di Como del 7 novembre 2025⁴**.

³ Trib. Genova, 19 settembre 2025, Est. Monteleone, in ilcaso.it.

⁴ Trib. Como, 7 novembre 2025, Est. Aliquò, inedita.

In particolare, il tribunale richiama espressamente le motivazioni sviluppate dal Tribunale di Milano con ordinanza del 24 gennaio 2025 e dal Tribunale di Genova con provvedimento del 19 settembre 2025, nelle quali era stato affermato che la disciplina della regolarità contributiva deve essere letta alla luce delle finalità della nuova impostazione codicistica, evitando interpretazioni che finirebbero per rendere impossibile la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, proprio nei casi in cui il legislatore intende favorire il risanamento.

Muovendo dalle premesse appena richiamate, il giudice ha ritenuto che la richiesta cautelare presentasse un sufficiente grado di fondatezza alla luce della plausibilità del percorso di risanamento prospettato dalla società ricorrente. In particolare, sulla base della documentazione prodotta e del parere dell'esperto nominato nella composizione negoziata, il tribunale ha rilevato come **il progetto di piano non apparisse manifestamente implausibile e presentasse una ragionevole prospettiva di successo**, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria della fase cautelare. Tale valutazione è stata ulteriormente rafforzata dalla circostanza che il piano prevedeva comunque il pagamento integrale dei crediti previdenziali, sebbene con modalità e tempistiche compatibili con la situazione di crisi, consentendo così di escludere che la misura cautelare potesse determinare un pregiudizio eccessivo per l'ente previdenziale. Proprio alla luce di tali elementi il tribunale ha ritenuto integrato il requisito del **fumus boni iuris**, riconoscendo che, nel contesto del percorso di composizione negoziata, sussistessero i presupposti per accertare la possibilità di rilascio del DURC da parte dell'INPS.

Quanto al requisito del **periculum in mora**, il Tribunale di Como ha evidenziato come il mancato rilascio della certificazione di regolarità contributiva avrebbe inciso direttamente sulla capacità della società di proseguire l'attività nell'ambito delle commesse pubbliche, compromettendo non solo la possibilità di partecipare a procedure di gara in corso, ma anche quella di incassare i corrispettivi maturati nell'ambito di appalti già eseguiti. In particolare, il giudice ha valorizzato le considerazioni espresse dall'esperto nel proprio parere, secondo cui l'assenza del DURC avrebbe determinato un impatto negativo sulla generazione dei flussi di cassa necessari alla continuità aziendale e, più in generale, sulla sostenibilità economico-finanziaria del percorso di risanamento.

Il provvedimento sottolinea inoltre come tale pregiudizio non si esaurirebbe nella dimensione immediata della liquidità, ma inciderebbe anche sul valore prospettico dell'azienda, poiché la mancata pos-

sibilità di operare con la pubblica amministrazione e di incassare i crediti derivanti dalle commesse pubbliche avrebbe inevitabilmente riflessi sulla capacità della società di mantenere in equilibrio il proprio ciclo operativo e sulla stessa appetibilità del complesso aziendale nell'ambito delle trattative con i creditori.

In questa prospettiva, il giudice ha ritenuto che la mancata concessione della misura cautelare avrebbe potuto compromettere la continuità aziendale e pregiudicare il buon esito delle trattative in corso, con conseguente incidenza negativa anche sugli interessi del ceto creditorio.

In continuità con tale impostazione si colloca la successiva ordinanza del **Tribunale di Como del 5 marzo 2026⁵**, intervenuta nell'ambito del medesimo percorso di composizione negoziata avviato dalla stessa società e già oggetto della precedente ordinanza del 7 novembre 2025. Il provvedimento rappresenta dunque la naturale prosecuzione del medesimo iter cautelare, essendo stato adottato a seguito della **richiesta di proroga** della misura cautelare relativa al DURC – nonché dell'estensione della tutela al DURF, che nel caso della precedente ordinanza era già stato rilasciato dall'ente nelle more dell'attesa dell'udienza di conferma della misura cautelare – precedentemente concessa dal tribunale. In tal senso, la decisione conferma e sviluppa l'impostazione già adottata nella fase precedente, ribadendo l'ammissibilità e la funzione delle misure cautelari dirette ad accertare i presupposti per il rilascio di DURF e DURC. In questa pronuncia, il tribunale ha valorizzato anche l'ulteriore contributo offerto dalla giurisprudenza del **Tribunale di Ivrea (Trib. Ivrea, 24 dicembre 2025⁶)**, che ha evidenziato come l'accertamento cautelare dei presupposti per il rilascio del DURC debba essere il risultato di un *"ponderato contemperamento"* tra gli interessi degli enti pubblici e l'esigenza di consentire alla società di proseguire il percorso di risanamento, tenendo conto, da un lato, della ragionevolezza del piano e, dall'altro, della prospettiva di soddisfacimento del creditore pubblico, anche attraverso un piano di rientro rateale.

Muovendo da tali premesse, il tribunale ha ritenuto sussistente anche in questa fase il requisito del *fumus boni iuris*, valorizzando in particolare il parere dell'esperto, il quale ha confermato che il progetto di piano di risanamento continuava ad apparire non manifestamente implausibile e che lo sviluppo delle

⁵ Trib. Como, 5 marzo 2026, Est. Aliquò, inedita.

⁶ Trib. Ivrea, 24 dicembre 2025, Est. Lorenzatti, in [dirittodellacrisi.it](https://www.dirittodellacrisi.it).

trattative con i creditori risultasse ancora coerente con l'obiettivo di riequilibrio della società. **Il giudice ha inoltre osservato come le difficoltà incontrate nella definizione del piano siano riconducibili prevalentemente a fattori esterni alla sfera di controllo della società, e in particolare all'inerzia dell'amministrazione pubblica debitrice** rispetto al pagamento di un ingente credito vantato dalla società, circostanza che ha determinato l'instaurazione di un contenzioso amministrativo tuttora in corso.

Il percorso giurisprudenziale trova un punto di maturazione nell'ordinanza del **Tribunale di Milano del 5 dicembre 2025⁷**, che rappresenta, allo stato, una delle pronunce più complete in materia, in quanto affronta espressamente e congiuntamente la questione del DURC e del DURF, richiamando gli orientamenti già emersi nelle precedenti decisioni dei Tribunali di Milano e Genova. Nel caso di specie, il giudice - a seguito della richiesta dell'istante di estendere in via analogica la portata applicativa di quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza con riferimento al DURC anche alla dichiarazione unica di regolarità fiscale (DURF) - ha riconosciuto che entrambe le certificazioni costituissero condizioni essenziali per la continuità aziendale.

Il tribunale ha, infatti, rilevato che oltre il 90% del fatturato della società debitrice derivasse da contratti pubblici e che la mancanza delle certificazioni avrebbe comportato la sospensione dei pagamenti, la perdita delle commesse e, in definitiva, la compromissione del percorso di risanamento.

La decisione valorizza inoltre in modo significativo il ruolo dell'esperto della composizione negoziata, il cui parere viene considerato uno degli elementi centrali per la valutazione giudiziale, quale strumento privilegiato per verificare la coerenza e la sostenibilità del percorso di risanamento prospettato dalla società.

Particolarmente rilevante è poi l'estensione espressa del ragionamento cautelare anche al DURF. Il tribunale ha osservato infatti che, in contesti imprenditoriali fortemente legati agli appalti pubblici, la disponibilità delle certificazioni di regolarità contributiva e fiscale rappresenta una condizione imprescindibile per la prosecuzione dell'attività.

⁷ Trib. Milano, 5 dicembre 2025, Est. Pipicelli, inedita.

Infine, la pronuncia chiarisce anche il contenuto e i limiti della tutela cautelare concedibile in simili ipotesi. Il tribunale ha precisato, infatti, che **il giudice non può sostituirsi all'amministrazione competente ordinando direttamente il rilascio delle certificazioni, ma può accertare in via cautelare la sussistenza dei presupposti per il loro rilascio**. In tal modo la misura cautelare assume la forma di un **accertamento giudiziale strumentale, volto a preservare la continuità aziendale e l'operatività della società, senza interferire con le competenze proprie dell'amministrazione**.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi della giurisprudenza in materia di DURC e DURF evidenzia con chiarezza l'evoluzione del ruolo delle misure cautelari nel sistema del Codice della crisi, che hanno ormai assunto un ruolo centrale e non più residuale.

Tale centralità, tuttavia, non emerge in modo immediato dal dato normativo. Le disposizioni del Codice della crisi si limitano infatti a delineare l'istituto in termini volutamente essenziali, definendone la natura atipica e la funzione strumentale, ma senza svilupparne compiutamente le potenzialità operative.

È nella prassi applicativa e nell'elaborazione giurisprudenziale che le misure cautelari hanno trovato la loro effettiva dimensione.

Esse non si limitano più a svolgere una funzione difensiva rispetto alle iniziative dei creditori, ma assumono una **funzione attiva di governo della crisi**, intervenendo sui fattori che incidono direttamente sull'operatività aziendale.

Le pronunce esaminate dimostrano come le misure cautelari non si pongano in contrapposizione con le discipline di settore - come quella degli appalti pubblici o dei rapporti con la pubblica amministrazione - ma si inseriscano in un **bilanciamento tra interessi**, nel quale la tutela della continuità aziendale e del valore della società assume un rilievo primario in funzione del miglior soddisfacimento dei creditori. In questa prospettiva, le misure cautelari operano come strumenti di stabilizzazione dell'operatività della società, tutela dei flussi finanziari e preservazione del valore aziendale.

La loro efficacia dipende, tuttavia, dalla coerenza con un percorso di risanamento credibile e dalla ca-

pacità del ricorrente di dimostrare il nesso tra la misura richiesta e il piano di ristrutturazione, oltre che dalla capacità degli operatori – avvocati, esperti, commissari e giudici – di operare in modo coordinato e coerente.

In definitiva, la prassi applicativa dimostra che le misure cautelari rappresentano oggi uno degli strumenti più rilevanti e sofisticati del sistema di regolazione della crisi, il cui corretto utilizzo richiede un attento bilanciamento tra le esigenze della società e la tutela degli interessi dei creditori.

DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**
