

L'Agenzia fornisce istruzioni operative sulla disciplina del sovraindebitamento e dell'esdebitazione nel Codice della crisi, con specifico riguardo alla ristrutturazione dei debiti del consumatore, al concordato minore e alla liquidazione controllata

La circolare n. 9/2026 costituisce la seconda parte dell'inquadramento sistematico degli istituti del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, dedicata al sovraindebitamento e all'esdebitazione. L'Agenzia esamina con taglio operativo gli strumenti di regolazione della crisi dei soggetti non assoggettabili a liquidazione giudiziale, fornendo istruzioni agli uffici in materia di quantificazione del debito tributario, valutazione delle proposte di ristrutturazione e verifica della convenienza rispetto all'alternativa liquidatoria. Il documento si pone in linea con le indicazioni di prassi già fornite dalla circolare n. 19/2015 e recepisce i contributi della consultazione pubblica svoltasi fra giugno e luglio 2026, valorizzando gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità e di merito formatisi sulle norme interpretate.

DOCUMENTO	Agenzia delle entrate · circolare 21 ottobre 2026, n. 9
TEMA	Sovraindebitamento, esdebitazione, ristrutturazione dei debiti del consumatore, concordato minore, liquidazione controllata · Imposte dirette e indirette · Tributi erariali e locali
NORME	D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (artt. 2, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 268-277, 283) · L. 27 gennaio 2012, n. 3 · D.lgs. 13 settembre 2024, n. 136 · D.lgs. 17 giugno 2022, n. 83 · D.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. l. 18 dicembre 2020, n. 176 · D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. l. 17 dicembre 2012, n. 221 · Art. 124-bis d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 · L. 19 ottobre 2017, n. 155

1. MASSIMA

Nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento disciplinate dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, gli uffici dell'Agenzia delle entrate, ricevuta la comunicazione che l'OCC è tenuto a trasmettere entro sette giorni dal conferimento dell'incarico, sono tenuti a comunicare il debito tributario accertato e gli eventuali accertamenti pendenti entro quindici giorni, termine da considerarsi ordinatorio, depurando gli importi dalle somme già iscritte in ruoli consegnati all'agente della riscossione o riferite ad avvisi di accertamento esecutivi la cui riscossione sia già stata affidata in carico all'agente della riscossione. La quantificazione può essere preceduta da una stima provvisoria risultante dagli archivi disponibili, con riserva di aggiornamento. In sede di valutazione delle proposte di ristrutturazione dei debiti del consumatore fondate su piani di durata ultrannuale, anche a seguito di moratoria, gli uffici verificano che le proposte siano adeguatamente motivate dalla convenienza economica rispetto all'alternativa liquidatoria e, fra più soluzioni alternative tutte vantaggiose rispetto a quest'ultima, privilegiano quella che garantisce una più efficace tutela delle ragioni erariali, anche sotto il profilo della tempistica dei pagamenti.

La procedura di ristrutturazione dei debiti del consumatore presuppone che il debitore agisca per debiti contratti nella qualità di consumatore, secondo la nozione strettamente oggettiva introdotta dal Correttivo-ter, e che non ricorrano le condizioni ostative consistenti nell'aver determinato il sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode, ovvero nell'essere già stato esdebitato nei cinque anni precedenti la domanda o per due volte. La nomina dell'attestatore è sempre facoltativa, ma la mancata presentazione dell'attestazione non costituisce una condizione di ammissibilità e non può incidere sul giudizio finale degli uffici.

2. RIFERIMENTI NORMATIVI

Le disposizioni interpretate dalla circolare si collocano nel decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, e successive modificazioni, con specifico riguardo agli articoli 2, comma 1, lettere c), e) e m), 65, 66, 67, 68, 69 e 70, contenuti nel Titolo IV, Capo II, Sezioni I e II, nonché agli articoli da 268 a 277 e 283 del Titolo V, Capi IX e X, in materia di liquidazione controllata ed esdebitazione. La circolare richiama altresì la legge 27 gennaio 2012, n. 3, quale disciplina previgente, il decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136 (Correttivo-ter), il decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83 (Correttivo-bis), il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, che ha anticipato gli effetti delle modifiche del Codice alla disciplina del sovraindebitamento, la legge delega 19 ottobre 2017, n. 155, il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, rilevante sia quale veicolo della revisione sostanziale della disciplina del sovraindebitamento contenuta nella legge n. 3 del 2012 sia per la disciplina delle start-up innovative, l'articolo 124-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di verifica del merito creditizio, e gli articoli 2740 e 2741 del codice civile sulla responsabilità patrimoniale e sulle cause legittime di prelazione.

3. IL QUESITO E IL CHIARIMENTO

La circolare n. 9/2026 non risponde a un singolo quesito ma costituisce un documento di indirizzo operativo rivolto agli uffici dell'Agenzia, finalizzato a garantire uniformità di azione nell'applicazione della disciplina del sovraindebitamento e dell'esdebitazione così come riformata dal Codice della crisi. Il documento, che segue la Parte I, è stato predisposto anche sulla base dei contributi pervenuti dagli operatori nell'ambito della consultazione pubblica avviata il 26 giugno e conclusasi il 24 luglio 2026.

Sul piano degli istituti, la circolare ricostruisce in chiave sistematica l'ambito di applicazione delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, destinate ai debitori non assoggettabili alla liquidazione giudiziale, quali il consumatore, il professionista, l'imprenditore minore, l'imprenditore agricolo e le start-up innovative. Quanto alla ristrutturazione dei debiti del consumatore, il documento chiarisce che la nozione di consumatore ha natura strettamente oggettiva, richiedendo che il debito sia stato assunto dalla persona fisica nell'esclusiva veste di consumatore, e che il sovraindebitamento misto apre la strada al solo concordato minore. La circolare richiama sul punto la giurisprudenza di legittimità, in particolare Cass. n. 1869/2016 e Cass. n. 22699/2023, che avevano già affermato la necessità di verificare la natura delle obbligazioni al momento della loro assunzione, orientamento poi recepito dal legislatore con il Correttivo-ter.

Sotto il profilo operativo, la circolare fornisce indicazioni puntuali agli uffici sulla quantificazione del debito tributario da comunicare all'OCC ai sensi dell'articolo 68, comma 4, del Codice. La direzione provinciale competente in relazione all'ultimo domicilio fiscale dell'interessato è tenuta, nel più breve tempo possibile, alla liquidazione dei tributi risultanti dalle dichiarazioni, alla notifica degli avvisi di irregolarità e degli avvisi di accertamento, nonché alla trasmissione all'OCC di una quantificazione del complessivo debito tributario, depurata dalle somme già in carico all'agente della riscossione. Nelle more, gli uffici possono fornire una stima provvisoria, precisando la possibilità di aggiornamenti successivi. Con riguardo alla valutazione delle proposte, la circolare recepisce l'orientamento della Corte di cassazione sulla moratoria biennale dei crediti privilegiati, richiamando in particolare Cass. n. 11676/2026, secondo la quale la moratoria prevista dall'articolo 67, secondo periodo del comma 4, del Codice integra una mera sospensione dell'esigibilità e non un termine entro il quale il pagamento debba essere eseguito. Gli uffici sono dunque tenuti a verificare che la proposta assicuri la maturazione degli interessi legali per tutta la durata della moratoria e che i piani ultrannuali siano giustificati dalla convenienza rispetto all'alternativa liquidatoria. Quanto alle condizioni soggettive ostative, la circolare evidenzia il passaggio dal requisito della meritevolezza, previsto dalla legge n. 3 del 2012, al criterio dell'assenza di colpa grave, malafede o frode, richiamando Cass. n. 21048/2025 sulla di-

stinzione tra la colpa del debitore e la negligenza del finanziatore nella valutazione del merito creditizio, e Cass. n. 20672/2025 sulla portata della preclusione all'opposizione da parte del creditore colpevole, limitata alla sola contestazione della convenienza della proposta.

4. LA PRASSI PRECEDENTE

La circolare n. 9/2026 si pone espressamente in linea con le indicazioni di prassi già fornite dalla circolare n. 19/2015 della Direzione Centrale Affari Legali e Contenzioso, adottata nel vigore della legge 27 gennaio 2012, n. 3. Il richiamo è operato a proposito delle istruzioni impartite agli uffici in materia di comunicazione del debito tributario all'OCC, senza che il materiale disponibile consenta di ricostruire nel dettaglio il contenuto specifico della circolare del 2015, il cui oggetto è indicato come «Transazione fiscale e composizione della crisi da sovraindebitamento – Evoluzione normativa e giurisprudenziale».

5. LA PRASSI IN GIUDIZIO

Nelle pronunce del corpus la circolare n. 19/2015 risulta citata soltanto dalle parti processuali e non dai giudici nelle motivazioni delle decisioni. Non risultano pronunce del corpus che abbiano applicato o disatteso le indicazioni della circolare richiamata per il profilo per cui essa è ora confermata dalla circolare n. 9/2026. Il documento del 2026 valorizza autonomamente, a sostegno delle proprie istruzioni operative, un ampio quadro di pronunce della Corte di cassazione sulle norme del Codice della crisi e della legge n. 3 del 2012: fra queste, Cass. n. 11676/2026 e Cass. n. 20941/2026 sulla moratoria dei crediti privilegiati e sul giudizio di convenienza rispetto all'alternativa liquidatoria, Cass. n. 20672/2025 e Cass. n. 21048/2025 sulle condizioni soggettive ostative e sulla distinzione fra colpa del debitore e colpa del finanziatore, Cass. n. 9549/2025 e Cass. n. 27843/2022 sul trattamento del credito privilegiato incapiente degradato a chirografo, Cass. n. 29746/2025 e Cass. n. 34515/2021 sulla qualifica di consumatore del fideiussore. La circolare dà altresì conto di orientamenti della giurisprudenza di merito sulla durata dei piani di ristrutturazione, sulla nozione di colpa grave e sugli atti in frode, senza che tali pronunce investano profili di contrasto con le indicazioni operative fornite dall'Agenzia.

Pubblicato il 22 ottobre 2026 · Simmaco Riccio

Il commento espone la decisione e il relativo contesto giurisprudenziale a fini informativi; non costituisce parere professionale né sostituisce la valutazione della fattispecie concreta.