

CRISI D'IMPRESA

La Suprema Corte sancisce l'allargamento del potere di iniziativa del Pubblico Ministero nel Codice della crisi

Fonte: Cass. Civ. sez. I, 4 dicembre 2025, n. 31638

Biagio Riccio Clara Letizia Riccio

13 Aprile 2026

Con l'ordinanza 4 dicembre 2025, n. 31638, la Corte di Cassazione definisce – in senso ampliativo – la linea interpretativa circa i poteri del Pubblico Ministero all'interno del c.c.i.i. Tale orientamento si va ad inserire entro una visione pubblicistica della crisi d'impresa che privilegia l'interesse collettivo ridimensionando i caratteri privatistici, e ciò è rammostrato dall'ampio ventaglio di poteri che la Pubblica Accusa può, effettivamente, esercitare. Ora, come detto dalla S. Corte, l'art. 38, commi 1 e 2, c.c.i.i. contiene una formula estremamente ampia che travalica il precedente *numerus clausus* che vi era con l'art. 7 l. fall., alterando una tendenza alla privatizzazione del processo prefallimentare. Oggi, il P.M. può intervenire non solo a tutela dei creditori pubblici (Erario ed enti previdenziali), ma, alla luce dello stato di decozione comunque desumibile dagli atti, si può sostituire anche ai creditori privati.

Massima

«L'art. 38, commi 1 e 2, c.c.i.i., prevede, ora, con formula amplissima, che il pubblico ministero presenta il ricorso per l'apertura della liquidazione giudiziale "in ogni caso in cui ha notizia dell'esistenza di uno stato di insolvenza", e che l'autorità giudiziaria che rileva l'insolvenza nel corso di un procedimento lo segnala al pubblico ministero", con eliminazione del riferimento ai casi "tipici" previsti dall'art. 7 della legge fallimentare».

L'ordinanza della Corte di Cassazione, resa in data 4 dicembre 2025, n. 31638, si configura quale ulteriore tassello nel percorso di revisione del ruolo del pubblico ministero nell'alveo della crisi d'impresa, per quanto statuito dall'art. 38 c.c.i.i..

In particolare, la pronuncia in questione si connota di un certo rilievo, disponendo che l'organo pubblico è legittimato a promuovere l'apertura della liquidazione giudiziale, "in ogni caso in cui ha notizia dell'esistenza di uno stato d'insolvenza", come espressamente scritto nell'art. 38 c.c.i.i.

Il caso

La vicenda processuale prende le mosse dall'istanza di fallimento promossa da una curatela fallimentare con l'intervento adesivo del Pubblico Ministero contro un'altra compagine, nei cui confronti il Tribunale dichiarava aperta la liquidazione giudiziale. Il reclamo di quest'ultima veniva respinto e si interponeva ricorso per Cassazione avente ad oggetto la **carenza di legittimazione del pubblico ministero** ad incardinare e caldeggiare la procedura concorsuale.

Nel primo motivo di doglianza, fondato sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 38 d.lgs. n. 14/2019, la ricorrente ha chiesto di precisare se la *notitia decoctionis* – che rappresenta la *conditio sine qua non* affinché l'organo di accusa intervenga – debba necessariamente scaturire da un procedimento penale tipizzato o possa emergere anche attingendo ad **informazioni ottenute al di fuori dell'ambito penale** e riguardanti **soggetti diversi** da quello nei confronti del quale si avvia la procedura.

Secondo parte ricorrente, non solo l'iniziativa della pubblica accusa non può impregnarsi su una semplice attività esplorativa, ma è altresì d'uopo che la notizia di insolvenza debba concernere il soggetto rispetto al quale è stato intentato il procedimento e non anche soggetti diversi, coinvolti in distinti processi penali.

La **Corte di legittimità**, sancendo il definitivo tramonto della figura e del ruolo del P.M. prima ancorato alle ipotesi sancite dall'art. 7 l. fall., delinea nella pronuncia una **netta demarcazione** tra la vecchia disciplina e la nuova regolamentazione di cui all'art. 38 c.c.i.i., mettendo a fuoco la radicale evoluzione che ha avuto la funzione dell'organo della pubblica accusa.

La questione e la soluzione giuridica

In prima istanza, va evidenziato che, nel precedente regime tratteggiato dalla legge fallimentare, il potere di cui l'organo requirente era titolare poteva categorizzarsi quale potere reattivo o derivativo, dal momento che la normativa perimetrava, tipizzandola, l'area di azione in cui il p.m. avrebbe potuto esercitare l'**iniziativa fallimentare**. In altri termini, quest'ultima, ai sensi dell'art. 7, era condizionata all'emersione dell'insolvenza in **contesti tassativamente individuati**:

- la pendenza di un procedimento penale;
- la presenza di taluni indici sintomatici, quali la "fuga" o l'irreperibilità o la latitanza dell'imprenditore;
- la segnalazione proveniente dal giudice civile che avesse rilevato lo stato di decozione in altri giudizi.

Dunque, non cade in errore quella voce dottrinale secondo la quale, nella precedente formulazione legislativa, il pubblico ministero era identificato quale organo prevalentemente orientato alla repressione dei reati fallimentari, a tratti "sussidiario", la cui funzione era limitata a casi di particolare allarme sociale o istituzionale (in tal senso S. De Flammineis, *Il nuovo "ruolo" del P.M. tra crisi e perdita della continuità aziendale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, 5 ss.).

Tuttavia, grazie all'interpretazione ermeneutica della S. Corte, si è assistito ad un crescente **ampliamento di tale prospettiva**. A tale riguardo, è sufficiente ricordare che, in riferimento all'espressione "procedimento penale", annoverata nel corpus dell'art. 7 l. fall., la giurisprudenza ha sottolineato che essa non solo è comprensiva delle differenti fasi del processo penale, ma anche di procedimenti che non siano stati instaurati direttamente nei confronti dell'imprenditore insolvente, potendo affiorare la notizia circa lo stato di dissesto anche nell'ambito di procedimenti relativi ad altri imprenditori o a gruppi di imprese (così A. Farolfi, *Il nuovo ruolo del giudice dell'esecuzione nella tempestiva emersione della crisi d'impresa*, in Riv. es. forz., 2020, 58, che, riferendosi all'insolvenza rilevata, puntualizza che «non occorre che la stessa si imponga in un procedimento che abbia ad oggetto il suo accertamento, ma può essere appunto più semplicemente compresa, rilevata anche in via incidentale»).

Allo stesso modo, un'analoga lettura è stata adottata anche in rapporto alla dicitura "procedimento civile". In special modo, il disposto normativo faceva riferimento ad un'insolvenza "rilevata", volendo con ciò denotare che lo *status decoctionis* può essere colto **anche incidentalmente**, senza che il procedimento abbia come oggetto principale il suo accertamento.

Pertanto, il transito dall'art. 7 della legge fallimentare all'art. 38 c.c.i.i. non introduce un vero mutamento di paradigma, costituendo, *a contrariis*, la formalizzazione normativa dell'orientamento già affermatosi nella prassi applicativa (si vedano Cass. 10679 del 2014; 23391 del 2016; 17511 del 2020).

Non è casuale che il legislatore del c.c.i.i. abbia scelto di non riproporre l'elenco delle situazioni in cui il pubblico ministero era legittimato ad intervenire, **aderendo invece alla lettura estensiva** secondo cui l'organo requirente può attivarsi ogni volta che venga a conoscenza della *notitia decoctionis*. In tal modo, il Codice recepisce la linea interpretativa consolidata della Cassazione, la quale ritiene che, una volta

acquisita istituzionalmente l'informazione circa lo stato di dissesto, il pubblico ministero debba promuovere l'apertura della procedura di liquidazione giudiziale, soprattutto tenuto conto della soppressione della facoltà del tribunale di dichiarare il fallimento d'ufficio.

L'organo pubblico, dunque, assume le vesti di una vera e propria "sentinella": la sua presenza non è più sussidiaria, subalterna, divenendo predominante sulla scena delle procedure concorsuali.

Il dato semantico dell'art. 38 c.c.i.i. è già una cartina di tornasole: nell'espressione "**in ogni caso**" contenuta nel suddetto dettato normativo si chiarisce la scelta compiuta dal legislatore: quella di svincolare l'iniziativa dalle ipotesi tassativamente previste in precedenza dall'art. 7 l. fall.

Sulla medesima scia si colloca un **ulteriore elemento** che depone in tal senso: non assurge più a presupposto nodale la pendenza di un procedimento penale, essendo sufficiente che l'informazione sia attinta **nell'esercizio delle funzioni**, rivelandosi tale circostanza idonea ad incarnare legittimo fondamento del ricorso. In altri termini, **ciò che rileva non è la cornice procedimentale** entro cui la notizia rinviene la propria scaturigine, né il "contenitore" formale dal quale essa promana, bensì la **qualità del soggetto** che ne viene a conoscenza: il magistrato requirente che la apprende, esercitando le proprie attribuzioni istituzionali.

Del resto, è la medesima S.C. che apertamente lo enuncia: «ogni notizia – in ordine all'insolvenza riguardante un soggetto suscettibile soggettivamente di essere sottoposto alla predetta procedura concorsuale – appresa dal pubblico ministero nell'ambito dello svolgimento delle sue funzioni giudiziarie abilita quest'ultimo ad intraprendere l'iniziativa volta all'apertura della procedura liquidativa» (Cass. 4 dicembre 2025, n. 31638). Ciò, dal momento che «era stata estesa dalla giurisprudenza di questa Corte la legittimazione del pubblico ministero alla presentazione della relativa richiesta in tutti i casi nei quali lo stesso avesse istituzionalmente appreso la *notitia decoctionis*, tanto nel corso di un procedimento penale – senza necessità della preventiva iscrizione di una *notitia criminis* nel registro degli indagati a carico del fallendo o di terzi (Cass. n. 8977 del 2016) – quanto al di fuori di un vero e proprio procedimento penale».

Sicché, non cadono in errore quelle attente voci dottrinali, che imperniano il *focus* sul fatto che l'**organo requirente**, in vista del macroscopico incremento della sua legittimazione nel richiedere l'apertura della liquidazione giudiziale, ormai assurge al ruolo di **vera e propria parte processuale**, disponendo del potere di proporre non più istanza, ma ricorso, al pari dei creditori (si vedano F. Rolfi, *Il procedimento unitario per l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza*, 2023; S. De Matteis, *Il "nuovo" ruolo del Pubblico Ministero civile nella crisi d'impresa*, in *dirittoellacrisi.it*, 14 aprile 2022)

Al contempo, secondo quanto statuito dalla **giurisprudenza di merito**, affinché il P.M. incardini la procedura concorsuale, non è necessario distinguere "tra insolvenza irrimediabile e insolvenza reversibile". In capo all'organo dell'accusa, si pone, di converso, il **dovere di non ritardare tale iniziativa**, a seguito della comunicazione da parte del Tribunale che abbia rilevato lo stato di insolvenza irreversibile (App. Firenze, sent., 21 marzo 2023, n. 571).

Allo stesso modo, è il pubblico ministero ad essere incaricato del compito di **valutare il dissesto** finanziario, «non richiedendosi al segnalante neppure di effettuare una delibazione sommaria della medesima situazione» (Cass. civ., Sez. I, sent., 10 agosto 2017, n. 19927).

Dunque, la dottrina parla, dopo la chiara ordinanza in commento, di "**formula amplissima**" di cui la legge si è servita al fine di dilatare il raggio di azione della pubblica accusa (C. Biglio, *L'ampliamento dei poteri del Pubblico Ministero nella liquidazione giudiziale*, in *Il Quotidiano giuridico*, 29 dicembre 2025).

Ciononostante, siffatta "formula amplissima" non deve trarre in inganno: una puntuale esegesi della stratificazione normativa dà atto di come l'impulso del pubblico ministero non possa configurarsi quale dogma di doverosità, declinandosi piuttosto in termini di pura **facoltatività**.

A riprova di tale assunto, si staglia il mutamento testuale dell'art. 7 l. fall.: la sostituzione del verbo "deve" – presente nella *littera legis* previgente al d.lgs. n. 5/2006, attuativo della legge delega n. 80/2005 – con il termine "presenta", di per sé è indice inequivocabile della natura facoltativa dell'iniziativa. Pertanto, il fatto

che tale opzione terminologica sia stata recepita nel nuovo art. 38 d.lgs. n. 14/2019 suffraga quell'orientamento secondo il quale la richiesta di apertura della liquidazione giudiziale costituisce una mera possibilità per l'organo pubblico, e non anche un atto dovuto.

Pur muovendosi in un **solco dottrinale minoritario**, tale indirizzo ermeneutico rinviene solide fondamenta in molteplici elementi: primo tra tutti l'esigenza, limpidamente espressa dalla Procura generale presso la Suprema Corte di Cassazione, di elaborare talune linee guida volte a garantire l'uniforme esercizio delle funzioni di iniziativa sul territorio nazionale. Tale auspicio mira, infatti, ad evitare che la diversa gestione della stessa iniziativa determini disparità di trattamento e incentivi il c.d. *forum shopping*.

Siffatta necessità di uniformità appare tanto più stringente, se si tiene conto del fatto che l'attivazione ex art. 38 d.lgs. n. 14/2019, non obbligatoria, risulta **svincolata dal rigido catalogo di situazioni legittimanti** precedentemente previsto dall'art. 7 l. fall. (cfr. Procura generale presso la Suprema Corte di Cassazione, *Il ruolo del pubblico ministero nella crisi d'impresa tra legge fallimentare Codice della crisi e dell'insolvenza e decreto-legge n. 118/2021*, 17 novembre 2021).

In secondo luogo, le **Linee guida del CSM** delineano il perimetro applicativo dell'articolo da ultimo citato, sancendo che il giudice civile è tenuto ad informare il Pubblico Ministero circa l'insolvenza dell'imprenditore, laddove tale circostanza emerga nel corso di un procedimento civile, ivi compreso quello prefallimentare; ciò, beninteso, previa verifica giudiziale circa l'effettiva sussistenza dello stato di decozione (Buone prassi del 20 luglio 2022, par. 5, 19 ss). In sintesi, è legittima l'azione concorsuale del PM in ogni caso senza necessità di scrutinare la natura della pretesa creditoria (per esempio lo stato di insolvenza può desumersi da una forte esposizione bancaria e non erariale), purché lo stato di insolvenza scaturisca da un percorso e recinto istituzionale: procedimento penale, civile, tributario, amministrazione giudiziale.

Casi particolari

I casi particolari da tenere in considerazione sono quelli:

- della proposizione di un ricorso per liquidazione giudiziale al di sotto di euro 30 mila;
- o quando all'istanza consegua una **desistenza del creditore ricorrente**.

Non essendo più possibile la declaratoria d'ufficio, il Collegio decidente in preistruttoria fallimentare dovrà **trasmettere gli atti al PM**, affinché lo stesso possa valutare la riproposizione di un'istanza di declaratoria se dalle carte dovessero emergere, nonostante la desistenza ottenuta, indici irreversibili di decozione. In tal senso, l'azione della pubblica accusa deve essere circoscritta e selettiva, rifuggendo da qualsiasi esercizio indiscriminato. Secondo la Suprema Corte (si veda Cass. civ., Sez. I, ordinanza, 24 ottobre 2024, n. 27560) in tal caso la segnalazione del giudice relatore — pur in un procedimento prefallimentare già conclusosi per desistenza e archiviazione — sarebbe idonea a legittimare l'iniziativa del P.M. ai sensi dell'art. 7, comma 2, l. fall. (ora art. 38 d.lgs. n. 14/2019).

Una simile interpretazione secondo una parte della dottrina sarebbe censurabile, finendo per sminuire la portata della desistenza del creditore, degradandola a mero evento procedurale irrilevante. In altri termini, consentire che un'attività istruttoria, nata in un procedimento ormai estinto, trasmigri acriticamente nelle mani della Procura, configurerebbe una sorta di "supplenza investigativa" del magistrato che mal si concilia con i principi del giusto processo (in tal senso F. Rolfi, *L'insolvenza non è una questione privata: le Sezioni Unite e la segnalazione d'insolvenza al p.m. da parte del tribunale fallimentare*, in *Il Corriere Giuridico*, n. 1, 1° gennaio 2014).

Del resto, non sussiste alcun precetto che imponga alla pubblica accusa l'esercizio obbligatorio dell'iniziativa fallimentare quale conseguenza meccanica della rinuncia del creditore. Elevare la desistenza a condizione "quasi" vincolante per l'intervento del p.m., significherebbe forzare il dettato legislativo, trasmutando una mera facoltà in un **automatismo sanzionatorio** che priva l'organo inquirente della necessaria discrezionalità e nega il principio di economia processuale.

Sulla medesima scia si pone altresì una voce dottrinale secondo cui l'obbligo di attivazione del p.m. non scaturisce dal mero dato storico della ricezione di una segnalazione, bensì nell'effettiva emersione — in seno a tale atto — di **oggettivi indici di dissesto**. Ne deriva che il compito primario dell'organo requirente non è quello di agire in veste di mero "passacarte", bensì di operare un intransigente scrutinio critico, dovendo egli effettuare un'autonoma valutazione, finalizzata a verificare se il compendio informativo trasmesso tratteggi concretamente una situazione significativamente precaria e, dunque, meritevole di intervento (F. De Santis, *Il ricorso del pubblico ministero per l'apertura della liquidazione giudiziale: tra interesse pubblico e modelli processuali comuni*, in *dirittodellacrisi.it*).

È unicamente all'esito di tale vaglio preliminare che il potere-dovere della pubblica accusa di promuovere la liquidazione giudiziale può dirsi pienamente configurato. In altre parole, ad orientare la sua iniziativa non è l'informazione trasmessa *sic et simpliciter*, ma l'**approfondimento istruttorio** che è chiamata a compiere: solo laddove tale verifica avvalori l'attualità dello stato di insolvenza, sorgerà la legittimazione a presentare l'istanza, a tutela di quegli interessi pubblicistici sottesi alla procedura.

Da tale angolazione visuale, va debitamente considerato il carattere intrinsecamente 'dinamico' dello stato di crisi: in altri termini, essendo la condizione finanziaria dell'impresa soggetta ad una costante evoluzione, la segnalazione si configura — per sua natura — come una mera 'istantanea' parziale e statica, la cui valenza probatoria appare aleatoria, qualora non corroborata da ulteriori controlli. La staticità di tale descrizione rende palese l'incongruenza di un ricorso che si fondi acriticamente sulla sola nota di segnalazione.

Non sembra errare, dunque, quella voce di pensiero secondo la quale il pubblico ministero deve passare in rassegna un **duplice ordine di controlli**: appurare che la *notitia decoctionis* prospetti un quadro di dissesto e, al contempo, constatare se il progredire degli eventi ne confermi la persistenza attuale.

Su tale scorta, si inserisce anche un ulteriore filone dottrinale che ribadisce che l'instaurazione di una procedura concorsuale nei confronti di un'impresa non costituisce un atto neutro, dal momento che potrebbe innescare ricadute fattuali di estrema gravità.

Spesso, la sola notizia di tale iniziativa — anche qualora si rivelasse infondata — induce i terzi ad erigere un vero e proprio 'cordone sanitario' attorno alla società, condannando all'insolvenza anche realtà che, pur in stato di parziale squilibrio economico, avrebbero potuto beneficiare di percorsi di risanamento (F. Santangeli, *P.m. e fallimento*, in *Dir.fall.*, 2017, n. 1, 1 ss.).

Del resto, il pregiudizio causato da un'istanza promossa dall'organo requirente risulta, di fatto, sovente irreparabile: l'autorevolezza della pubblica accusa determina un'automatica perdita di fiducia del mercato che, trasformando una crisi reversibile in un dissesto definitivo, vanifica ogni possibilità di ripresa. Dinanzi a conseguenze potenzialmente devastanti, la prudenza deve, dunque, permeare l'operato del pubblico ministero, assumendo a criterio direttivo imprescindibile.

In quest'ottica, è chiara la necessità che l'organo requirente esperisca **ogni approfondimento istruttorio necessario**: dal compimento di accertamenti tecnico-contabili all'acquisizione documentale, sino alla delega di indagini alla polizia giudiziaria. Tale attività rappresenta la condizione necessaria, affinché l'iniziativa processuale non si concreti in un atto indiscriminato, bensì in una scelta consapevole e giustificata.

Perciò, sebbene l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 31638 del 4 dicembre 2025 abbia indubbiamente cristallizzato il ruolo del pubblico ministero quale "sentinella" della crisi d'impresa — legittimandolo ad agire ogni volta che apprenda istituzionalmente la notizia di un'insolvenza —, tuttavia tale espansione della legittimazione non deve essere interpretata quale obbligo di attivazione meccanica. Al contrario, la natura facoltativa dell'iniziativa, sancita dal passaggio lessicale nel dettato normativo che sostituisce il dovere di agire con la mera presentazione del ricorso, suggerisce che l'organo requirente debba operare una selezione rigorosa, intervenendo esclusivamente nei casi di conclamata e reale gravità.

Solo mediante un simile rigore valutativo si tutela effettivamente il diritto di difesa dell'imprenditore sancito dall'art. 24 Cost., scongiurando il rischio che un potere d'impulso esercitato frettolosamente determini

l'isolamento del soggetto sul mercato, condannando *de facto* realtà che avrebbero potuto superare il momento di difficoltà. Operare con tale accortezza permette di superare *modus operandi* che si prestano a critiche di "supplenza investigativa", in favore di una dialettica prettamente accusatoria in cui la Procura agisce con la responsabilità tipica di un soggetto processuale, rendendo l'avvio della liquidazione giudiziale l'*extrema ratio* di un percorso istruttorio solido, e non anche un atto di attivazione che comprometterebbe l'equilibrata applicazione dei precetti costituzionali e la corretta finalità delle procedure concorsuali.

Ne consegue che si legittima l'iniziativa del P.M. se lo stato di decozione possa emergere, per esempio, da una **notevole esposizione erariale o previdenziale** tra l'altro rintracciabile nel seno della stessa preistruttoria fallimentare, in considerazione del fatto che ora il Codice della crisi e dell'insolvenza legittima la cancelleria ad acquisire, in ogni caso, in presenza di un'istanza di liquidazione giudiziale o di una domanda di concordato preventivo, idonea certificazione dei debiti fiscali e contributivi *ex artt. 364 e 365*.

Come pure il collegio sindacale, per quanto dispone l'art. 2409 c.c., se viene a conoscenza di gravi irregolarità dell'organo gestorio o nell'esercizio del potere di vigilanza si accorge dello stato di decozione della compagine societaria, deve immediatamente farne denuncia al Tribunale che trasmetterà poi la *notitia decoctionis* alla Pubblica Accusa.

Nel caso invece della **composizione negoziata**, si è ritenuto che l'Esperto, in caso di archiviazione del tentativo esperito, non possa renderne edotto il Pubblico Ministero, trattandosi nella specie di una soluzione della crisi di natura stragiudiziale e non giudiziale. In proposito, autorevolmente, è stato scritto che «la composizione negoziata è un procedimento a base squisitamente volontaria [...]; la sua architettura estremamente originale ed anche complessa esprime la volontà del legislatore di identificare solo il tribunale o il giudice, quali organi cui è riconosciuto il potere di attivare il pubblico ministero. Le funzioni dell'autorità giudiziaria sono sufficientemente ampie e immanenti, tali da garantire la tutela del ceto creditorio e le esigenze di ordine pubblico» (A. Jorio, *Composizione negoziata e pubblico ministero*, in *dirittodellacrisi.it*, 22 Dicembre 2021).

Conclusioni

Va da sé che con il Codice della crisi può sostenersi che il ruolo del Pubblico ministero si è ampliato e va al di là delle categorie tipizzate dal vecchio art. 7 della legge fallimentare. Ma, tuttavia, la Pubblica Accusa non può sempre sostituirsi all'iniziativa del creditore, salvo alcuni casi (come ad es. quando la pretesa creditoria sia di natura pubblica, come lo è il credito erariale o previdenziale). Diversamente opinando, cioè se il P.M. potesse presentare istanza di liquidazione giudiziale in ogni caso, potrebbe prospettarsi un profilo di costituzionalità, per eventuale lesione dell'art. 111 Cost. in tema di imparzialità del ruolo della giurisdizione, in ogni ambito, anche quello della Pubblica Accusa.