



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Sezione VI-1^a
R.G. 30853/2020

IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE
Stanislao De Matteis

letti gli atti,

OSSERVA

1. – Il Tribunale di Reggio Emilia, con decreto del 6-8.5.2020, decidendo sul ricorso *ex* art. 161, comma 6, l.fall. proposto dalla ██████████, ha assegnato il termine di giorni 60 per la presentazione della proposta concordataria, del piano e della documentazione prevista dall'art. 161, commi 2 e 3, l.fall.

Avverso questo decreto hanno proposto reclamo *ex* artt. 26 e 164 l.fall. la ██████████ lamentando la violazione dell'art. 27, comma 1, del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d'ora in avanti, CCI), in vigore dal 16.3.2019 *ex* art. 389, comma 2, CCI, in quanto la ██████████, avente sede e centro di interessi principali a Reggio Emilia, aveva i requisiti per accedere all'amministrazione straordinaria *ex* d.lgs. n. 270/1999, con la conseguente competenza funzionale ed inderogabile del Tribunale delle imprese di Bologna.

La Corte di appello di Bologna, con decreto del 13-20.10.2020, accogliendo il reclamo della ██████████ e della ██████████, ha revocato il decreto del 6-8.5.2020, dichiarato l'incompetenza del Tribunale di Reggio Emilia e disposto la trasmissione degli atti al Tribunale di Bologna.

Il Tribunale di Bologna, con decreto del 10.11.2020, ha a sua volta richiesto d'ufficio, ai sensi degli artt. 9 *bis* l.fall. e 45 e ss. c.p.c., il regolamento di competenza ed ai sensi dell'art. 48 c.p.c. ha disposto la sospensione della procedura di concordato preventivo proposta dalla ██████████

2. – La Corte di appello di Bologna ha ritenuto che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 27 CCI, è competente a conoscere delle procedure di concordato o degli accordi di ristrutturazione proposti dalle imprese "assoggettabili" ad amministrazione straordinaria il tribunale sede della sezione specializzata in materia di impresa.

Secondo la Corte di appello, infatti, l'art. 27, comma 1, CCI comporta l'immediata devoluzione alla competenza delle sezioni specializzate a conoscere di ogni procedura concorsuale - anche diversa dalla declaratoria di insolvenza propedeutica all'apertura dell'amministrazione straordinaria - relativa a un'impresa in possesso dei requisiti dimensionali di cui al d.lgs. n. 270/1999, deponendo in tal senso:

(i) l'argomento **letterale**, poiché l'art. 27 non richiede che *“i procedimenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza e le controversie che ne derivano relativi alle imprese in amministrazione straordinaria”* siano quelli *“previsti”* o *“regolati”* dal CCI, in tutto o in parte difformi da quelli previsti dall'attuale legge fallimentare, discendendo dall'immediata applicazione della norma la necessità di un'interpretazione adeguatrice *“agli istituti attuali per come vigenti, atti a regolare anche lo stato di crisi, fra cui il concordato preventivo che la presuppone”*;

(ii) l'argomento **sistematico**, in ragione della modifica dell'art. 3, d.lgs. 270/1999, perché a ragionare diversamente in caso di scostamento tra sede principale e il COMI dell'impresa: a] dovrebbe ritenersi competente per la domanda di concordato un tribunale diverso da quello competente per la dichiarazione d'insolvenza dell'impresa; b] si determinerebbe una competenza *“variabile”* *secundum eventum litis* nel senso che *“se il concordato preventivo o l'accordo di ristrutturazione hanno un risultato favorevole per la società rimarrebbe competente il tribunale ordinario, in caso contrario la competenza transiterebbe su quello specializzato”*);

(iii) l'argomento **funzionale**, considerato il principio di maggior specializzazione (l. n. 155/2017 art. 2, comma 1, lett. n), n. 1) voluto dal legislatore: a tale proposito, la Corte di appello di Bologna, richiamando una nota decisione del Tribunale di Bergamo, argomenta che, diversamente opinando, *“si dovrebbe allora ritenere che il tribunale più specializzato sia competente solo per il procedimento più semplice (dichiarazione d'insolvenza) e non per quelli di pari o maggiore complessità, pure d'iniziativa della stessa società”*);

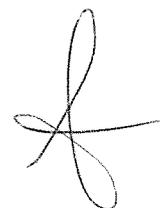
(iv) la **ratio legis**, essendo l'intenzione del legislatore quella di concentrare presso i tribunali delle imprese/distrettuali *“le procedure di maggiori dimensioni”*, fra le quali devono essere ricomprese anche le procedure di concordato preventivo e/o di ristrutturazione dei debiti.

2.1. – Il Tribunale di Bologna, viceversa, nel proposto regolamento ha:

(i) **valorizzato** il dato letterale, rilevando che l'art. 27, comma 1, CCI fa riferimento alle imprese *“in”* amministrazione straordinaria;

(ii) **osservato** che il principio di specializzazione risulta oggettivamente attenuato dal legislatore delegato, che *“ha scelto di mantenere una competenza diffusa, in riferimento a tutte le procedure diverse da quelle indicate dall'art. 27, comma 1”*;

(iii) **rilevato** che gli inconvenienti denunciati dalla Corte di appello ben possono trovare soluzione nella giurisprudenza della Suprema corte pronunciata



a proposito della contemporanea pendenza innanzi a giudici diversi della procedura prefallimentare e di concordato preventivo (cfr. Cass. SU n. 9935 e 9936 del 2015).

Ha conseguentemente ritenuto che lo spazio applicativo dell'art. 27, comma 1, CCI debba essere circoscritto alle dichiarazioni di insolvenza *ex art. 27 d.lgs. n. 270/1999*, agli eventuali procedimenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e alle controversie che ne derivano delle imprese già *"in"* amministrazione straordinaria.

3. – La competenza territoriale *ex art. 161, comma 1, l.fall.* è certamente **inderogabile** (v. Cass. 3972/1982; Cass. 20559/2015, in motivazione), così come **inderogabile** è quella prevista dall'art. 27, comma 1, CCI (v. anche arg. *ex art. 29 CCI*).

Per quanto occorra, l'art. 4, Reg. UE n. 2015/848 ribadisce che *"un giudice investito di una domanda di apertura di una procedura d'insolvenza verifica d'ufficio la propria competenza"*.

La sussistenza di un titolo di competenza per territorio inderogabile rende **ammissibile** il presente regolamento di competenza d'ufficio, il quale è stato **tempestivamente** proposto.

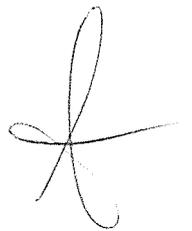
4. – E' pacifico **in fatto** che:

1) **[REDACTED]** abbia il proprio COMI a Reggio Emilia e che presenti i requisiti *ex artt. 2, 3 e 27 d.lgs. n. 270/1999* per essere ammessa alla procedura di concordato preventivo;

2) il Tribunale di Bologna sia il tribunale sede della sezione specializzata in materia di imprese dei debitori il cui COMI è nella città di Reggio Emilia;

3) l'art. 27, comma 1, CCI si applichi alla procedura di concordato preventivo proposta dalla **[REDACTED]** con ricorso depositato presso il Tribunale di Reggio Emilia il 2.5.2020.

5. – Ai sensi dell'art. 27, comma 1, CCI *"Per i procedimenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza e le controversie che ne derivano relativi alle imprese **in** amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione è competente il tribunale sede delle sezioni specializzate in materia di imprese di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168. Il tribunale sede della sezione specializzata in materia di imprese è individuato a norma dell'articolo 4 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, avuto riguardo al luogo in cui il debitore ha il centro degli interessi principali"* (così il comma 1).



Tale norma, così come la modifica dell'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 270/1999 ad opera dell'art. 350, comma 1, CCI (in forza del quale *"All'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, le parole «del luogo in cui essa ha la sede principale» sono sostituite dalle seguenti: «competente ai sensi dell'articolo 27, comma 1, del codice della crisi e dell'insolvenza»"*), è di **immediata applicazione** (decorsi cioè trenta giorni dalla

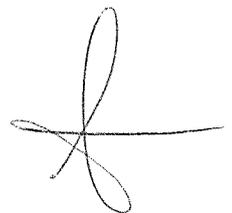
pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale), in forza di quanto previsto dall'art. 389 CCI.

5.1. – L'art. 27, comma 1, **non** amplia la competenza per materia delle sezioni specializzate per l'impresa, **ma** si limita, diversamente dal d.lgs. n. 168/2003, a dettare una regola di riparto orizzontale, usando il riferimento alle sedi delle sezioni specializzate per l'impresa al solo fine di individuare il foro competente per territorio. Una volta individuato il Tribunale competente per territorio, l'assegnazione all'una o all'altra sezione sarebbe un mero affare interno di organizzazione tabellare.

Neanche l'ipotesi che le Sezioni unite (Cass. SU n. 19882/2019) hanno residualmente condotto verso la incompetenza in senso proprio potrebbe mai riferirsi alla distribuzione dei "*procedimenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza*" tra sezione specializzata e tribunale ordinario. Invero, l'unica ragione del richiamo alla sezione specializzata, presente nel comma 1 dell'art. 27 cit., è di fungere da elemento concorrente alla "*ripartizione della competenza territoriale*", in modo - cioè - che alcuni procedimenti naturalmente trattabili dal tribunale di maggiore prossimità al "*centro degli interessi principali*" dell'impresa vengano trasferiti all'omologo ufficio del capoluogo dotato di sezione specializzata, se si tratta di impresa (per quello che interessa in questa sede) "*in*" amministrazione straordinaria.

6. – La legge delega n. 155/2017, *sub* art. 2, lett. n), ebbe a prevedere una suddivisione **tripartita** della competenza in materia: 1) conferendo ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di impresa la competenza per le procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi e per quelle da aprirsi nei confronti dei gruppi di imprese di rilevante dimensione; 2) mantenendo la distribuzione tra tutti i tribunali circondariali della competenza per le procedure riservate ai debitori sovraindebitati; 3) e, infine, attribuendo la competenza per le procedure ordinarie ad alcuni soltanto tra i tribunali circondariali, selezionati sulla base di una serie di criteri d'ordine eminentemente quantitativo.

La Commissione Rordorf recepì *in toto* quella direttiva, catalogando i tribunali da ultimi indicati come "*concorsuali*" e rimettendone l'individuazione ad apposita Tabella che avrebbe dovuto vedere la luce come allegato al CCI.



Le previsioni della Commissione Rordorf sono state **attenuate** nel testo definitivo del CCI, essendo stata conservata (art. 27, comma 1) **solo** la parte relativa alla competenza riservata alle sezioni specializzate per l'impresa ed essendosi previsto al comma 2 la competenza per tutti i procedimenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza - diversi da quelli indicati nel comma 1 - in capo ai tribunali nella cui circoscrizione va individuato il radicamento territoriale dell'impresa.

La definitiva realizzazione di una competenza **bipartita** non ha interessato, quindi, la competenza dei tribunali sede delle sezioni specializzate destinate a trattare le procedure concorsuali relative alle imprese di maggiori dimensioni, **ma** solo quella dei tribunali non sedi di sezioni specializzate.

In questo contesto, la deroga di competenza, mediante trasferimento ai tribunali sedi delle sezioni specializzate in materia di impresa, si **giustifica** per la (tendenziale) maggiore complessità delle procedure di amministrazione straordinaria

6.1. – Dal fatto che l’art. 27 CCI non prevede, rispetto al testo licenziato dalla Commissione Rordorf II, le indicazioni di cui ai numeri 2) e 3) della menzionata lett. n), l. n. 155/2017, avendo la delega solamente realizzato il punto di cui al numero 1), il Tribunale di Bologna ritiene di poter trarre argomenti a supporto della interpretazione **meramente** letterale dell’art. 27, comma 1, CCI e più specificamente della particella “*in*”.

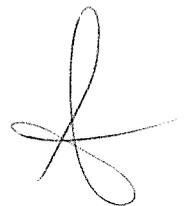
6.2. – **Non** sembra, però, che dall’indicato *excursus* sia possibile pervenire alla soluzione auspicata dal Tribunale di Bologna.

Il Tribunale delle imprese - fondato sui pilastri della concentrazione degli affari in taluni uffici giudiziari e sulla specializzazione del giudice - è un modello di organizzazione del sistema giustizia, essendo assolutamente necessaria la specializzazione in materia di impresa e ciò al fine di offrire una risposta - non solo in termini di tempistica, ma anche di qualità e di prevedibilità della decisione - di giustizia efficiente ed efficace.

6.2.1. – A testimonianza della “valorizzazione” da parte del legislatore della sezione specializzata in materia di impresa è doveroso menzionare anche l’art. 17 CCI, a mente del quale un componente del collegio di tre esperti dell’Organismo di composizione della crisi di impresa è designato dal presidente della sezione specializzata in materia di impresa; l’art. 20 secondo il quale, dopo l’audizione di cui all’art. 18, il debitore che ha presentato istanza per la soluzione concordata della crisi può chiedere alla sezione specializzata in materia di imprese le misure protettive necessarie per condurre a termine le trattative in corso.

Ulteriore menzione merita la L. 12 aprile 2019, n. 31 la quale ha introdotto, nel libro V del codice di procedura civile, il nuovo Titolo VIII *bis*, rubricato “*Dei procedimenti collettivi*” dedicato alla azione di classe e azione inibitoria collettiva. Ebbene, il nuovo art. 840 *ter* c.p.c. dispone che la domanda per l’azione di classe si propone con ricorso esclusivamente davanti alla sezione specializzata in materia di impresa competente per il luogo ove ha sede la parte resistente.

Inoltre, sempre in questa prospettiva, si può anche citare un ulteriore intervento legislativo ha interessato i rapporti tra ufficio del registro delle imprese, giudice del registro e Tribunale delle imprese. Infatti, il d.lgs. n. 219/2016 ha modificato l’art. 8 l. n. 580/1993, parametrando l’ufficio del registro delle imprese tenuto dalle camere di commercio e retto da un “conservatore unico” alla circoscrizione territoriale su cui ha competenza il Tribunale delle imprese. Inoltre, per effetto della modifica normativa, è oggi previsto che l’ufficio del registro delle imprese provveda alla tenuta del registro sotto la vigilanza di uno o più giudici delegati (c.d. giudici del registro) scelti tra i giudici assegnati alle sezioni specializzate in materia di impresa, e nominati dal presidente del tribunale



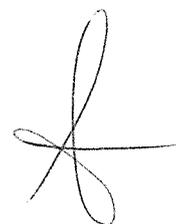
competente per territorio e presso cui è istituita la sezione specializzata in materia di impresa, su indicazione del presidente della medesima sezione. Sebbene con riferimento al giudice del registro non possa parlarsi di attribuzione alle sezioni specializzate di una ulteriore competenza, limitandosi la riforma a predicare che i giudici del registro vadano individuati (esclusivamente) tra quelli assegnati alle predette sezioni, la modifica legislativa non appare di poco momento perché implica una ulteriore valorizzazione del tribunale delle imprese perseguendo il duplice obiettivo di una maggiore uniformità della giurisprudenza dei vari giudici del registro e della specializzazione di essi. Non può, però, sottacersi che il recente intervento normativo implica anche un disallineamento tra le funzioni demandate al giudice del registro e le competenze assegnate alle sezioni specializzate. Infatti, mentre il primo si occupa delle iscrizioni di atti che riguardano gli imprenditori individuali e le società di persone, tali materie sono estranee alla competenza del tribunale delle imprese.

6.3. – La concentrazione di procedimenti relativi ad un numero limitato di materie presso un numero ristretto di uffici giudiziari, unitamente al “recupero” della collegialità della decisione, favorisce di per sé la elaborazione di orientamenti condivisi all’interno di ciascuna sezione specializzata e la circolazione, tanto rapida (grazie anche ai nuovi strumenti tecnologici) quanto efficace, degli orientamenti tra le diverse sezioni specializzate.

Nondimeno, ai fini dell’effettivo raggiungimento degli scopi che il legislatore si era prefisso, appare **indispensabile** un’intensa attività degli interpreti.

Ed è proprio per quest’ultima ragione che sembra potersi concludere nel senso che **nessuna** indicazione può trarsi dalla restrizione operata dall’art. 27 CCI rispetto alla Bozza Rordorf per ritenere che, in base al suo comma 1, la competenza dei Tribunali sedi delle sezioni specializzate in materia di impresa debba essere **limitata** alle dichiarazioni di insolvenza *ex* art. 3 d.lgs. n. 270/1999 e agli eventuali procedimenti di regolazione della crisi e dell’insolvenza ed alle controversie che ne derivano.

La previsione della legge delega è stata, infatti, attuata **proprio ed esclusivamente** attraverso la riduzione del numero delle sedi giudiziarie destinate alla trattazione di affari inerenti alle imprese “*in*” amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione.



Occorre, quindi, leggere l’art. 27, comma 1, CCI nel modo più consono alla volontà del legislatore delegato, che **ha senz’altro inteso concentrare** nei Tribunali sedi delle sezioni specializzate in materia di imprese **tutte** le procedure di regolazione della crisi delle imprese in possesso dei requisiti per essere assoggettate ad amministrazione straordinaria.

È quest’ultimo, infatti, il dato rilevante e **non** certamente quello formale del previo accertamento dei requisiti indicati nell’art. 2 d.lgs. n. 270/1999 contenuto nella sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza.

7. – Il Tribunale di Bologna, a proposito dell'art. 27, comma 1, CCI, osserva anche che “*l'enunciato linguistico risulta... chiarissimo ed univoco: si riferisce alle imprese “in” amministrazione straordinaria... e quindi “presuppone” come ormai realizzata l'ammissione della Procedura*” (ult. cpv. di pag. 3).

Tale approccio, fondato su di una interpretazione *meramente* letterale delle disposizioni normative, **non** è condivisibile assurgendo, come rilevato in una nota sentenza della Corte costituzionale (la n. 1 del 2013), a “*metodo primitivo*”.

L'interpretazione *meramente* letterale è, infatti, una interpretazione cd. “a prima vista”, frutto di comprensione irriflessa del significato ovvero di intuizione linguistica dell'interprete, che - caratterizzandosi per il fatto di essere non-contestuale (o a-contestuale) - **non** tiene conto della problematizzazione del significato *prima facie* e di tutte le ulteriori riflessioni che ne conseguono.

Ma soprattutto quella che propone il Tribunale di Bologna **nemmeno** può qualificarsi come interpretazione letterale, posto che per essa deve intendersi quella che **né** estende **né** restringe il supposto significato oggettivo del testo normativo.

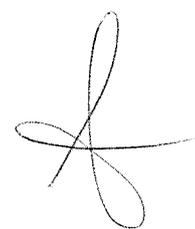
Quella offerta dal Tribunale di Bologna si caratterizza, invece, per essere **restrittiva** e, per certi versi, finanche **vanificatrice** della riforma perché, **alle estreme conseguenze**, dovrebbe portare alla pratica inapplicabilità del criterio di competenza fissato nell'art. 27, comma 1, CCI, **non** essendo tecnicamente “*in*” amministrazione straordinaria nemmeno quelle imprese in possesso dei requisiti di cui all'art 2 d.lgs. n. 270/1999 che chiedono la dichiarazione dello stato di insolvenza.

È noto, infatti, che la fase preliminare per l'ammissione all'amministrazione straordinaria prevede proprio, come primo passaggio procedurale, la dichiarazione di insolvenza pronunciata dal tribunale **previa** valutazione anche dei requisiti dimensionali, in termini di numero di dipendenti e di ammontare del passivo, di cui all'art. d.lgs. n. 270/1999.

Questo esito paradossale è corretto dal Tribunale di Bologna, **con un evidente volo pindarico**, predicandosi l'applicabilità del suindicato criterio di competenza alle imprese (**non ancora** “*in*” amministrazione straordinaria) che chiedono la dichiarazione di insolvenza di cui all'art. 3 d.lgs. n. 270/1999.

Tutto ciò all'evidenza perché, dovendo il testo normativo essere letto nel suo complesso, certamente **non** può essere valorizzato **solo** l'utilizzo della particella “*in*”.

Ma a ben vedere l'interpretazione (evidentemente riduttiva) offerta dal Tribunale di Bologna si pone, anche per un'altra ragione, **contro** la lettera dell'art. 27, comma 1, CCI, in quanto la particella “*in*” non solo non esclude la lettura fatta dalla Corte di appello di Bologna, **ma** addirittura la impone per tutte le considerazioni già esposte e per quelle che si andranno a svolgere.



7.1. – L'art. 27, comma 1, CCI fa riferimento ai procedimenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza.

Le procedure di regolazione previste dal CCI, però, **non** coincidono pienamente con le procedure concorsuali applicabili alle imprese attualmente assoggettabili alle amministrazioni straordinarie.

Occorre, dunque, dare un senso all'art. 27 cit. per attribuire **pregnanza** all'immediata applicazione del suo comma 1. E perciò ritenere per quello che interessa in questa sede:

a) che la competenza, determinata in base al COMI, **operi** senz'altro per le amministrazioni straordinarie e, dunque, per le dichiarazioni d'insolvenza e per tutte le attribuzioni concorsuali (ad esempio, la formazione dello stato passivo) non affidate dalla legge all'autorità amministrativa.

b) che la competenza **dovrà** essere allo stesso modo determinata anche per i concordati preventivi e gli accordi di ristrutturazione cui volessero accedere le imprese (non solo già in amministrazione straordinaria, ma anche più semplicemente) assoggettabili ad amministrazione straordinaria.

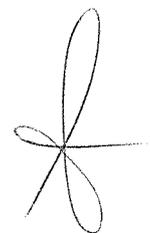
7.1.1. - A ragionare diversamente, come suggerisce il Tribunale di Bologna, occorrerebbe invece distinguere la competenza a conoscere le procedure di concordato preventivo e di accordo di ristrutturazione proposte a seconda del fatto che l'impresa richiedente **sia o meno** già sottoposta ad amministrazione straordinaria.

Il che sarebbe **inspiegabile** non essendovi alcuna differenza. Ciò che discrimina, invero, è l'aspetto **qualitativo** e **quantitativo** delle procedure richieste dalle imprese in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2 d.lgs. n. 270/1999, che certo **non** dipende dal fatto che l'impresa richiedente sia già "in" amministrazione straordinaria.

Ma soprattutto sarebbe foriero di gravi **inconvenienti**, prevedendosi di fatto l'attribuzione della competenza anche a Tribunali di piccole dimensioni così reiterandosi gli eventi di gravissimo disagio organizzativo che si sono verificati per il passato, avendo il riferimento al criterio della sede dell'impresa e la competenza circondariale nella materia concorsuale determinato la gestione di procedimenti (almeno potenzialmente) complessi da parte di tribunali assolutamente sottodimensionati.

8. – Un'ultima notazione.

Nel d.lgs. n. 270/1999 è contenuta una norma che, all'opposto di quanto predicato dal Tribunale di Bologna, dispone che a dichiarare il fallimento dell'impresa non ammessa, per qualsiasi motivo, all'amministrazione straordinaria sia lo stesso Tribunale che in precedenza ha dichiarato lo stato di insolvenza.



L'art. 30, comma 1, d.lgs. n. 270/1999 smentisce, dunque, la opzione prescelta dal Tribunale di Bologna **espressamente** prevendo che il Tribunale individuato ai sensi dell'art. 27, comma 1, CCI sia quello che deve dichiarare il fallimento dell'impresa **non** "in" amministrazione straordinaria per mancata emissione del decreto di ammissione a quest'ultima procedura.

Con il che può dirsi definitivamente **superata per tabulas l'opinione che restringe** il campo applicativo del criterio di competenza di cui all'art. 27, comma 1, CCI alle sole imprese **già** "in" amministrazione straordinaria.

9. – Il regolamento d'ufficio proposto dal Tribunale di Bologna è, pertanto, infondato e deve essere rigettato.

P.Q.M.

letto l'art. 380 *ter* c.p.c.,

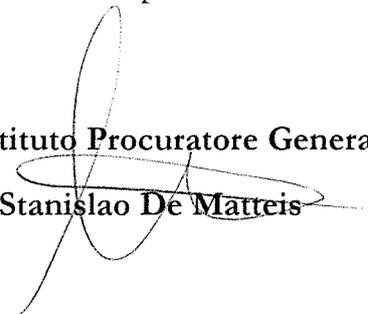
CHIEDE

la Corte, riunita in camera di consiglio, dichiarare la competenza del Tribunale di Bologna. Conseguenze di legge.

Roma, 8 febbraio 2021.

Il Sostituto Procuratore Generale

Stanislao De Matteis



L'AVVOCATO GENERALE
Dott. Renato Finocchi Ghersi



Procura Generale c/o Corte Cassazione
Depositato in Segreteria Civile

oggi, il 09-02-2021



L'Assistente Giudiziario
Edi D. Stefano

