



# PROCURA GENERALE

## della Corte di cassazione

Ufficio Affari Interni

Prot. n. APP. 3

Roma, 03/06/2019

**OGGETTO:** orientamenti e buone prassi in materia di organizzazione del Pubblico Ministero nell'ambito delle procedure conseguenti alla crisi d'impresa

AI SIGNORI PROCURATORI GENERALI  
PRESSO LE CORTI DI APPELLO  
LORO SEDI

Nell'ottica dei poteri *ex art. 6* del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, tra l'altro finalizzati a garantire "il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo", intendo evidenziare alle SS.LL. quanto segue.

### Premessa.

L'Ufficio, al fine di esaminare gli aspetti problematici riguardanti il ruolo del Pubblico Ministero in materia di crisi d'impresa, ha convocato la riunione del 14

marzo 2019 con i Procuratori generali presso le Corti di appello per discutere del tema.

La materia, da sempre assai rilevante, merita oggi particolare attenzione in ragione della prossima entrata in vigore del Codice della Crisi d'Impresa, una disciplina che amplifica e valorizza significativamente il ruolo del Pubblico Ministero in questo nevralgico ambito. Le nuove disposizioni richiedono una più penetrante e articolata pianificazione di misure organizzative adeguate.

All'esito dell'intenso dibattito svoltosi si è approdati alla concreta individuazione di un primo nucleo essenziale di questioni suscettibili di risoluzione omogenea.

Sottopongo, pertanto, alle SS..LL. i seguenti criteri orientativi in materia di iniziativa del Pubblico Ministero nell'ambito delle procedure

### **Criteri orientativi.**

#### **1. I magistrati delegati a trattare la materia devono possedere una competenza specifica.**

Pure considerando che la possibilità di selezionare specialisti all'interno degli Uffici inquirenti è fortemente condizionata dall'organico disponibile, è emerso consenso sulla necessità di una formazione professionale adeguata quanto alla trattazione della materia fallimentare. Il Procuratore generale di Cagliari ha segnalato, a proposito, che la locale Formazione decentrata della SSM e l'Università di quella città stanno organizzando corsi specifici. Fermo questo punto, rimane da precisare in quale ambito specialistico si inserisce la trattazione dei procedimenti civili in parola. Dal dibattito è emerso che la prassi prevalente è quella di investire i magistrati che trattano i reati fallimentari, come segnalano i Procuratori generali di Milano, Bari, Bologna, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Firenze, Palermo, Trieste e Venezia.

Minoritaria è risultata la prassi, seguita ad esempio dalla Procura di Siena – come segnala il Procuratore generale di Firenze – che destina la trattazione dei procedimenti concorsuali e para-concorsuali a sostituti che formano un gruppo “affari civili”.

La soluzione più efficiente sembra quella che ascrive la competenza in materia di procedure concorsuali a magistrati che al contempo si occupano dei reati fallimentari. Questa scelta sembra preferibile in ragione di almeno due argomenti: normalmente il Pubblico Ministero che tratta procedimenti penali fallimentari possiede comunque una competenza di base in materia concorsuale civile; la cognizione della vicenda civilistica è normalmente essenziale anche ai fini della investigazione penale.

## **2. La registrazione delle *notitiae decotionis* deve essere attuata a mod. 45 (fatti non costituenti notizia di reato).**

Nella maggior parte degli Uffici territoriali il “contenitore” delle segnalazioni d’insolvenza è costituito dal registro mod. 45. Questa prassi è espressamente segnalata dai Procuratori generali di Bari, Palermo, Firenze, Genova e Trieste. Presso la Procura di Milano la registrazione è specificata – per distinguerla dalle residue segnalazioni di fatti non costituenti notizia di reato – come mod. 45F.

Nel corso del dibattito del 14 marzo scorso, alcuni Procuratori generali distrettuali (Trento, Campobasso) hanno posto questione circa la legittimità di “accertamenti d’insolvenza” che il Pubblico Ministero intenda svolgere allorché riceve segnalazioni in proposito e le iscriva a mod. 45. In particolare, si è notato che questi accertamenti implicano: a) il ricorso ad esperti (consulenti tecnici) la cui opera non può essere retribuita finché si versi in procedimenti a mod. 45; b) delega a Polizia Giudiziaria che verrebbe così indebitamente impiegata in accertamenti estranei al procedimento penale.

In ordine a queste osservazioni, possono essere svolti i seguenti rilievi:

- innanzitutto, le segnalazioni d’insolvenza non possano essere registrate in altri “contenitori” diversi dal modello 45 trattandosi di fatti non costituenti notizia di reato;
- in secondo luogo, dette segnalazioni non esigono accertamenti in ordine all’insolvenza segnalata. I “segnalatori” qualificati (Il giudice civile e l’OCRI) procedono alla segnalazione quando hanno già acquisito materia sufficiente a ritenere l’insolvenza;
- in terzo luogo, anche laddove il “segnalatore” sia un soggetto non qualificato (il creditore) che non dispone né offre alcuna precisa informazione sulla solvibilità del debitore, la cognizione dell’insolvenza non esige indagini di Polizia Giudiziaria o apporto di esperti emergendo piuttosto dalla acquisizione di dati documentali che siano forniti dai database dell’Amministrazione Finanziaria e/o dell’Inps;
- infine, a complemento di quanto si è esposto, va precisato che laddove la segnalazione d’insolvenza informi di una qualsivoglia tipologia di frode, la registrazione non potrà essere quella a modello 45, dovendosi piuttosto iscrivere notizia di reato e condurre le doverose indagini.

### **3. La modalità di accesso del Pubblico Ministero agli atti del procedimento civile deve potere essere attuata anche in via telematica.**

Il PM fallimentarista che opera in ambito civile deve accedere agli atti e documenti della procedura concorsuale, ciò che – data l’ampiezza dell’intervento che la novella prefigura – può risultare gravoso per il richiedente e per la cancelleria fallimentare.

Pare allora utile l’esperienza, maturata presso la Procura di Milano, secondo la quale i magistrati inquirenti dispongono dell’accesso a tutti gli atti e documenti della procedura concorsuale (relazioni del curatore, stato passivo) in via telematica.

In questo quadro, il Procuratore generale di Napoli segnala che la Procura di Napoli Nord ha stipulato un protocollo con il Tribunale che consente ai magistrati della Procura di accedere al sistema informatico dell'esecuzione civile (SIECIC) e altresì prevede la costituzione di cartelle informatiche condivise con il Tribunale.

Questa buona prassi non si è ancora affermata dappertutto. Lamenta infatti il Procuratore generale di Lecce *“la situazione di forte deficit dal punto di vista della dotazione informatica, dal momento che il PM non è mai stato inserito come utente nell'ambito del processo civile telematico”*.

Occorrerà allora promuovere la buona prassi che legittima il Pubblico Ministero ad accedere agli atti in via telematica.

#### **4. La trattazione dei procedimenti nelle distinte fasi di merito suggerisce un regolamento dei rapporti tra la Procura presso il Tribunale e la Procura generale distrettuale.**

I procedimenti concorsuali approdano in appello in esito a reclami. Si dibatte se in questi giudizi sia parte il Pubblico Ministero di primo o secondo grado.

Conviene che i due Uffici concordino la strategia processuale, evitando di manifestare nel processo civile posizioni difformi.

Da questo punto di vista va segnalata la buona prassi costituita dal protocollo d'intesa sottoscritto il 27 settembre 2018 dalla Corte d'Appello di Milano, dalla Procura generale di quel distretto e dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano. Scopo di questo accordo è quello di garantire la presenza del rappresentante della Procura generale nei giudizi di reclamo avverso le decisioni del Tribunale fallimentare.

## **5. La regola che deve guidare il Pubblico Ministero nella promozione di istanze di liquidazione giudiziaria.**

Nel corso del dibattito del 14 marzo scorso, più voci hanno rappresentato la preoccupazione che la novella legislativa conferisca al Pubblico Ministero di un potere discrezionale, nell'esercizio della richiesta di liquidazione giudiziale, talmente indefinito da poter apparire "libero nei fini".

Questa notazione critica parte dal confronto tra la ancora vigente norma dell'art. 7 della legge fallimentare del 1942 e quella dettata dall'art. 38 del Codice della crisi d'impresa.

La norma vigente dispone che il Pubblico Ministero presenta la richiesta: a) quando l'insolvenza risulta nel corso di un procedimento penale ovvero dalla fuga, irreperibilità, latitanza dell'imprenditore, dalla chiusura dei locali dell'impresa, dal trafugamento, sostituzione o diminuzione fraudolenta dell'attivo da parte dell'imprenditore; b) quando l'insolvenza sia segnalata dal giudice civile. Dottrina e giurisprudenza interpretano siffatto ambito di legittimazione come tassativo.

La norma dell'art. 38 dispone invece 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 d'insolvenza*". La tassatività è superata, ma ciò non implica che il Pubblico Ministero possa arbitrariamente chiedere la declaratoria d'insolvenza di chicchessia e senza fondamento.

In proposito, occorre innanzitutto richiamare quanto si è detto a proposito delle segnalazioni qualificate che vengano dal giudice civile e dall'OCRI.

Il giudice segnala quando "*rileva lo stato d'insolvenza*" (art. 38 c. 2 del Codice cit.). Il Pubblico Ministero in questa situazione non ha alcuna discrezionalità, salvo verificare se l'insolvenza segnalata sia ancora attuale.

L'OCRI, per parte sua, si trova in una situazione simile a quella del giudice civile. L'Organismo non è tenuto a segnalazioni arbitrarie, ma procede allorché il debitore: non compare per l'audizione disposta dal collegio; oppure dopo l'audizione non prende alcuna iniziativa per una soluzione concordata della crisi d'impresa; oppure, all'esito di trattative intraprese con i creditori, rimane in stallo e non promuove l'accesso ad una procedura di regolazione della crisi e dell'insolvenza. Anche in questa ipotesi, il Pubblico Ministero è obbligato – aggiornata la persistenza dell'insolvenza – a chiedere l'apertura della procedura.

Rimane da considerare il caso della segnalazione che provenga da un privato, normalmente un creditore. Senza dubbio si tratta del caso in cui al Pubblico Ministero giungeranno elementi meno definiti di quelli che pervengono da segnalazioni di soggetti qualificati. Ma non cambia il tema dell'accertamento che funge da ineludibile presupposto della richiesta di apertura della procedura: l'insolvenza. L'oggetto di questo accertamento non si presta ad alcuna discrezionale valutazione trattandosi, come si è già rilevato, di un dato non interpretabile.

\*\*\*

Prego le SS.LL. di assicurare, ove le soluzioni esposte siano condivise, la più ampia diffusione della presente nota a tutti gli Uffici dei rispettivi distretti.

IL PROCURATORE GENERALE

Riccardo Fuzio  
