Il Corriere del Commercialista

MAGAZINE

Rivista dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli
Anno MMXXVI n. 01/2026

Indice

04 Debiti fiscali, nuove regole tra transazione e rottamazione
EDITORIALE di Matteo De Lise

07 Commercialisti, affiancheremo la Chiesa di Napoli nel sostegno dei più fragili

10 Contraddittorio preventivo, la riforma alla prova dei fatti: tra innovazioni e criticità applicative
Immacolata M. L. Vasaturo

12 Condomini sempre più complessi: il ruolo chiave del commercialista nella trasparenza dei conti
Mario Michelino

14 Rendicontazione di sostenibilità: una leva strategica oltre l'obbligo normativo
Raffaele Ianuario

16 Credito ZES e disciplina europea: l'effetto di incentivazione tra presunzioni e rischi
Marilena Nasti

18 Cassazione, nuovi confini sulla responsabilità dei professionisti delegati
Erika Capobianco

20 Fisco, lavoro e sanità: le misure chiave della manovra 2026
Roberto Coscia

22 Ruolo del commercialista nella redazione del bilancio: tra compliance tecnica e consulenza strategica
Lucia Di Lauro

24 Il Comitato Pari Opportunità al centro delle politiche per l'uguaglianza professionale
Antonella La Porta

28 Rottamazione quinquies: sanatoria più selettiva, ma vantaggi più ampi per chi rientra
Renato Polise

30 La contabilità accrual negli enti locali: applicazione operativa, criticità e controlli dei revisori
Michele Saggese

32 Crisi d'impresa, il nuovo equilibrio: tutela dei creditori e ripartenza del debitore
Arcangelo Sessa

36 Resto al Sud 2.0: fino a 200mila euro per i giovani imprenditori del Mezzogiorno. Ecco cosa cambia rispetto al passato
Liliana Speranza

38 Cedolare secca nelle locazioni abitative: profili operativi e criticità applicative
Maurizio Turrà

40 La transazione fiscale nella composizione negoziata tra utilizzo dei crediti fiscali e giudizio di convenienza rispetto alla liquidazione giudiziale
Gianluca Battaglia

43 Dalla compliance alla governance del rischio: il nuovo ruolo degli assetti organizzativi
Alessia Fulgeri

45 Sicurezza sul lavoro: quando il DVR non basta. La Cassazione richiama i garanti alla responsabilità reale
Luca Canale

47 La riforma della responsabilità amministrativa: riflessioni sul perimetro della colpa grave, obblighi assicurativi e i limiti al risarcimento
Ulderico Izzo

Debiti fiscali, nuove regole tra transazione e rottamazione

a cura di Matteo De Lise
Presidente dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

L'introduzione della transazione fiscale nella composizione negoziata ha colmato una lacuna rilevante del sistema. Con il correttivo-ter, l'art. 23, comma 2-bis, CCII consente oggi all'imprenditore, nel corso delle trattative, di formulare una proposta di accordo transattivo alle agenzie fiscali e all'Agenzia delle entrate-Riscossione, con pagamento parziale o dilazionato del debito e dei relativi accessori. La novità si applica alle composizioni negoziate avviate dal 28 settembre 2024; la proposta deve essere accompagnata dall'attestazione di convenienza rispetto alla liquidazione giudiziale e dalla relazione sulla completezza e veridicità dei dati aziendali, e l'accordo produce effetti solo dopo il deposito in tribunale e il controllo giudiziale di regolarità. Resta escluso il cram down, sicché il meccanismo resta integralmente consensuale.

La novità ha una portata pratica evidente: nella CNC il Fisco non è più solo un creditore con cui "provare" a trattare, ma può diventare parte di un vero accordo strutturato. La dottrina più recente insiste proprio su questo punto, osservando che la transazione fiscale in CNC serve a rendere realmente percorribile il risanamento complessivo, imponendo all'amministrazione finanziaria di entrare nel perimetro del confronto negoziale, pur senza trasformare la procedura in uno strumento concorsuale in senso proprio.

Il tema si complica quando, dentro il debito fiscale, vi sono carichi già inseriti in una definizione agevolata. Qui occorre essere chiari: la "rottamazione" e la transazione fiscale non sono la stessa cosa e non si sostituiscono automaticamente. La prima è una misura legale di definizione agevolata dei carichi affidati alla riscossione; la seconda è un accordo negoziale, costruito dentro la CNC, che richiede una proposta, una valutazione di convenienza e un'autorizzazione giudiziale. Oggi il quadro è ancora più articolato perché, accanto alla Rottamazione-quater disciplinata dalla legge n. 197/2022 e successive modifiche, è stata introdotta anche la Rottamazione-quinquies con la legge di bilancio 2026, con domanda telematica entro il 30 aprile 2026.

Sul piano operativo, il primo effetto è che il professionista non può trattare il debito "rottamato" come se fosse un debito fiscale ordinario indistinto. Se il contribuente è in regola con il piano di definizione agevolata, la posizione va letta alla luce della comunicazione delle somme dovute e del piano di pagamento già esistente; in questa situazione, la questione non è tanto se la transazione fiscale sia astrattamente possibile, quanto se sia conveniente "sostituire" un beneficio di legge già in corso con un accordo negoziale diverso. Questa è una valutazione di convenienza, non un automatismo normativo, e va svolta caso per caso dentro il piano di risanamento. La stessa dottrina che ha commentato il nuovo art. 23 CCII sottolinea, del resto, la centralità dell'analisi preliminare del debito fiscale e del rapido confronto con l'amministrazione, proprio per capire se convenga proseguire sulla via negoziale o preservare altri strumenti già attivati.

Il secondo effetto riguarda la decadenza. Quando la definizione agevolata salta, il debito torna a riespandersi secondo la disciplina della riscossione, e ciò incide immediatamente sulla costruzione del piano e sulla credibilità della proposta fiscale in CNC. Questo punto è emerso con chiarezza nella prassi tributaria del 2025: l'Agenzia delle entrate, con risposta n. 176/2025, ha affermato che la successiva riammissione alla Rottamazione-quater non sana retroattivamente la precedente decadenza in materia di concordato preventivo biennale. Il principio è espresso in un diverso contesto, ma segnala comunque una linea di metodo: la riammissione non va letta come una cancellazione retroattiva della patologia già verificatasi. Trasposta alla CNC, la cautela è evidente: se la decadenza dalla rottamazione ha già alterato il quadro del debito e la sostenibilità del piano, non si può ragionare come se nulla fosse accaduto.
La vicenda della riammissione alla Rottamazione-quater conferma, inoltre, che il legislatore della riscossione si muove con logiche proprie, non sempre sovrapponibili a quelle del diritto della crisi. La legge n. 15/2025 ha previsto la riammissione per determinati contribuenti decaduti, con domanda entro il 30 aprile 2025; le FAQ dell'Agenzia delle entrate-Riscossione chiariscono che, una volta presentata la domanda, gli obblighi di pagamento derivanti da precedenti rateizzazioni restano sospesi fino alla scadenza della prima o unica rata del 31 luglio 2025. Si tratta di effetti tipici della disciplina della riscossione, che il piano di CNC deve recepire, ma che non coincidono con gli effetti dell'accordo transattivo ex art. 23 CCII.

Vi è poi un ulteriore profilo, spesso trascurato, che riguarda il contenzioso. Le FAQ ufficiali sulla Rottamazione-quinquies precisano che, per i carichi inseriti nella domanda, occorre indicare la rinuncia agli eventuali contenziosi relativi alle cartelle interessate. È un dato importante anche per la CNC, perché segnala che la scelta per una definizione agevolata può avere effetti collaterali sulla strategia complessiva di gestione del debito, soprattutto quando la posizione fiscale è composta non solo da ruoli ma anche da accertamenti, liti e debiti ancora "vivi" sul piano amministrativo o giudiziario.

In questa materia, dunque, il punto centrale è il coordinamento. La transazione fiscale nella CNC offre uno strumento nuovo e molto utile, ma non elimina né assorbe gli istituti della riscossione agevolata. Quando c'è di mezzo la rottamazione, il professionista deve compiere tre verifiche preliminari: anzitutto, individuare quali carichi siano effettivamente definibili e con quale saldo residuo; poi, capire se la definizione agevolata in corso sia più conveniente della proposta transattiva negoziata; infine, valutare i rischi di decadenza, riammissione e interferenza con eventuali contenziosi. Solo a valle di questa ricostruzione si può decidere se la rottamazione debba essere mantenuta come asse portante del trattamento del debito fiscale o se, invece, sia preferibile far confluire quella posizione in una proposta di transazione fiscale più ampia e coerente con il piano di risanamento. Le fonti più recenti sul tema convergono, in fondo, su questo dato: nella CNC la variabile fiscale non può più essere gestita in modo residuale, e quando si intreccia con la rottamazione richiede una progettazione tecnica molto più accurata di quanto avvenisse in passato.

Ordine dei
Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Circondario del Tribunale di Napoli

SCAN ME!

ISCRIVITI AL CANALE

WhatsApp

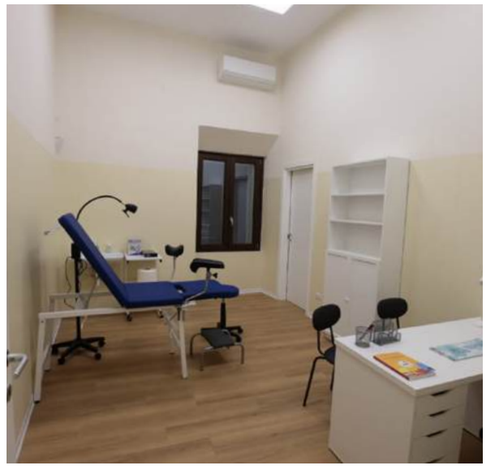
RESTA INFORMATO IN TEMPO REALE

Commercialisti, affiancheremo la Chiesa di Napoli nel sostegno dei più fragili

Mons. Matino: "Oltre ai numeri bisogna avere il cuore e la mente rivolti a percorsi di giustizia e di pace"

L'insediamento del nuovo consiglio dei commercialisti partenopei si è svolto nella sede di "Casa Bartimeo"

«L'insediamento del nuovo Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli nella sede di 'Casa Bartimeo' rappresenta un segnale chiaro e significativo. Vogliamo affiancare la Chiesa di Napoli e l'impegno di don Mimmo Battaglia nella preziosa attività svolta quotidianamente a favore della comunità, contribuendo concretamente a lasciare un segno positivo sul territorio. I commercialisti possono offrire un supporto determinante non solo alle attività economiche, ma anche al tessuto sociale della città. Il nostro obiettivo è aiutare imprese, lavoratori e famiglie, mettendo a disposizione competenze professionali, responsabilità e sensibilità umana, unendo alla professionalità anche il valore dell'impegno e della solidarietà». Lo ha dichiarato **Matteo De Lise**, neo presidente dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Napoli, a margine della seduta di insediamento del nuovo Consiglio a 'Casa Bartimeo'. La struttura, voluta dal Cardinale di Napoli **don Mimmo Battaglia**, ospita un poliambulatorio e sportelli d'ascolto per le persone in difficoltà, insieme a una comunità residenziale per persone fragili.



«Ci impegneremo a trasformare in azioni concrete le proposte presentate. A partire da oggi avvieremo una raccolta fondi a sostegno di questa struttura – ha aggiunto De Lise – con l'obiettivo di contribuire all'acquisto di una sonda e delle attrezzature necessarie a rafforzare l'accoglienza, sia spirituale sia sanitaria, delle persone che qui trovano assistenza e supporto. Si tratta di un'iniziativa di grande valore sociale, rivolta ai più fragili, che riteniamo meriti il pieno sostegno e la partecipazione dell'intera categoria professionale».

«Il nostro obiettivo – ha aggiunto - è valorizzare il ruolo centrale del dottore commercialista nella vita quotidiana di cittadini e imprese. Intendiamo avviare un dialogo costante con tutte le istituzioni, offrendo al tempo stesso un supporto concreto alla comunità. Siamo convinti che le competenze economiche e fiscali rappresentino una leva fondamentale per il rilancio della città e lavoreremo per promuovere una nuova cultura dell'economia e dell'impresa - ha concluso il numero uno dell'Odcec di Napoli - , fondata su legalità, correttezza e responsabilità, capace di avvicinare anche i più giovani alla nostra professione».

Prima dell'insediamento, i consiglieri eletti hanno visitato la Basilica di San Pietro ad Aram, le Catacombe e il magico Pozzo di Santa Candida.

A fare gli onori di casa, il direttore di Casa Bartimeo **Gennaro Pagano**, che insieme al vicedirettore della Caritas Don **Riccardo De Santis**, ha informato sulle opere di Carità della struttura, e sulle altre opere di solidarietà della Chiesa di Napoli.

Ha portato poi i saluti del Cardinale, Monsignor **Gennaro Matino**, vicepresidente Chiesa di Napoli ETS: "In un tempo di guerre la pace parte anche da ragioni economiche che abbiano un significato. Fare pace significa distribuire il bene, chi ha di più lo metta a disposizione di chi ha bisogno. Il sostegno dei commercialisti, anche in termini di solidarietà, al progetto di Casa Bartimeo per rendere possibile la liberazione di chi vive nella fragilità, è prezioso. Oltre ai numeri bisogna avere il cuore e la mente rivolti a percorsi di giustizia e di pace e quello di oggi è un altro passo importante in questa direzione".

Solo insieme si può

DONA IL TUO 5X1000
all'Arcidiocesi di Napoli
Codice Fiscale: **80014050639**

Puoi DONARE anche con BONIFICO
Iban IT78Q0306909606100000403900
Intestato a: Arcidiocesi Di Napoli Ramo Ets

CHIESA DI NAPOLI ETS
Arcidiocesi di Napoli
Caritas Napoli

Contraddittorio preventivo, la riforma alla prova dei fatti: tra innovazioni e criticità applicative

a cura di Immacolata Maria Lorenza Vasaturo
Vicepresidente Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Com'è noto, con la legge Delega Fiscale n. 111/2023 sono stati stabiliti anche i principi ed i criteri direttivi per la revisione dello Statuto del Contribuente (L.212/2000) e l'applicazione generalizzata del principio del contraddittorio.
Il Governo ha così emanato il D.Lgs. n. 219/2023 di modifica dello Statuto, apportando significative modificazioni ad alcuni articoli dello stesso ed introducendo, tra gli altri, l'art.6-bis intitolato "principio del contraddittorio".
La novità è stata di indiscussa rilevanza, poichè, com'è stato sottolineato, l'istituto non aveva mai formato oggetto di una disposizione di carattere generale, che ne prevedesse l'applicazione per ogni tipologia di tributo e per ogni metodologia di accertamento, e ne disciplinasse le modalità di concreta attuazione e le conseguenze in caso di mancata instaurazione.
Ha consentito di superare sia la distinzione tra tributi armonizzati (ai quali era limitato l'ambito di operatività dell'obbligo generalizzato di contraddittorio) e non armonizzati, che la cd. prova di resistenza (onere gravante sul contribuente di allegare in sede contenziosa elementi idonei a dimostrare che, se il contraddittorio fosse stato correttamente attivato, l'esito del procedimento avrebbe potuto essere diverso), necessaria ai fini della declaratoria dell'invalidità dell'atto impositivo.
Inoltre, ha introdotto il diritto del contribuente di accesso agli atti del procedimento in funzione dell'espletamento del contraddittorio anticipato e, soprattutto, l'obbligo generalizzato di motivazione rafforzata.
In particolare l'art.6-bis, nella versione attualmente vigente in seguito alle modifiche apportate dall'art.12 del D.lgs. 192/2025:

- al comma 1 stabilisce che "*tutti gli atti autonomamente impugnabili dinanzi agli organi della giurisdizione tributaria sono preceduti, a pena di annullabilità, da un contraddittorio informato ed effettivo ai sensi del presente articolo*".
- al comma 2 prevede l'esclusione dall'obbligo di contraddittorio preventivo degli atti automatizzati, sostanzialmente automatizzati, di pronta liquidazione e di controllo formale delle dichiarazioni individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (emanato il 24/04/2024), nonché per i casi motivati di fondato pericolo per la riscossione.

- al comma 3 dispone che, per consentire il contraddittorio, l'A.F. deve comunicare al contribuente, con modalità idonee a garantirne la conoscibilità, uno schema di atto, assegnando un termine non inferiore complessivamente a sessanta giorni per consentirgli eventuali controdeduzioni e, su richiesta, per accedere ed estrarre copia degli atti del fascicolo.
- al comma 4 statuisce che l'atto adottato all'esito del contraddittorio tiene conto delle osservazioni del contribuente ed é motivato con riferimento a quelle che l'Amministrazione ritiene di non accogliere.

E' proprio quest'ultimo comma che nelle intenzioni del Legislatore deve garantire al contribuente un contraddittorio pieno ed effettivo: l'obbligo imposto all'A.F. di motivare in maniera specifica con riferimento alle osservazioni presentate dal contribuente deve tradursi in un impegno concreto dell'ente impositore ai fini della comprensione e dell'oggettiva valutazione delle sue deduzioni, nel rispetto del principio del buon andamento della P.A., ma anche dei principi che regolano i rapporti tra Fisco e contribuente, imperniati su collaborazione, buona fede e trasparenza.
La motivazione rafforzata, quindi, costituisce un elemento essenziale e imprescindibile per dare compiuta attuazione al diritto al contraddittorio pieno ed effettivo, che il legislatore della riforma ha concepito come principio generale dell'ordinamento.
Ma ancor prima di discutere del rispetto da parte della A.F. dell'obbligo di motivazione rafforzata, va fatta un'osservazione: a sommesso parere di chi scrive, la norma avrebbe dovuto prevedere anche, dopo la presentazione delle osservazioni, la notifica di un invito al contribuente per l'esame congiunto delle stesse.
Considerata infatti la complessità di alcune fattispecie impositive, la necessità di possedere conoscenze tecniche relative all'ambito di attività del contribuente o la molteplicità e la specificità di documenti che il contribuente può essere costretto ad allegare alle deduzioni difensive, la discussione congiunta può essere determinante ai fini della conclusione del contraddittorio.
Nel senso che determinerà una decisione più fondata e consapevole da parte dell'ente impositore, e consentirà di elaborare una motivazione più adeguata (e quindi, veramente rafforzata) sia nell'ipotesi di archiviazione della posizione che nell'ipotesi di adozione dell'accertamento.
La mancanza di un confronto *de visu*, soprattutto ove fosse richiesto dal contribuente dopo la presentazione delle controdeduzioni, vanificherebbe la *ratio* della norma e della riforma, per quanto risulti sicuramente più impegnativo per l'ente impositore.
Ad oggi, invero, non è raro purtroppo che l'obbligo di motivazione rafforzata sia disatteso: nella parte motiva di numerosi accertamenti, posta a raffronto con le osservazioni presentate in sede di contraddittorio, non si ravvisano le ragioni **specifiche** per le quali esse non sono state condivise dall'ente impositore.
Altra criticità è data dalla norma di interpretazione autentica dell'art.6-bis, ossia dall'art.7-bis del DL n.39/2024, che ha escluso praticamente dall'applicazione del contraddittorio preventivo gli atti per i quali la normativa prevede specifiche forme di interlocuzione tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente, gli atti di diniego di istanze di rimborso "in funzione anche del relativo valore" e gli atti di recupero conseguenti al disconoscimento di crediti di imposta inesistenti.

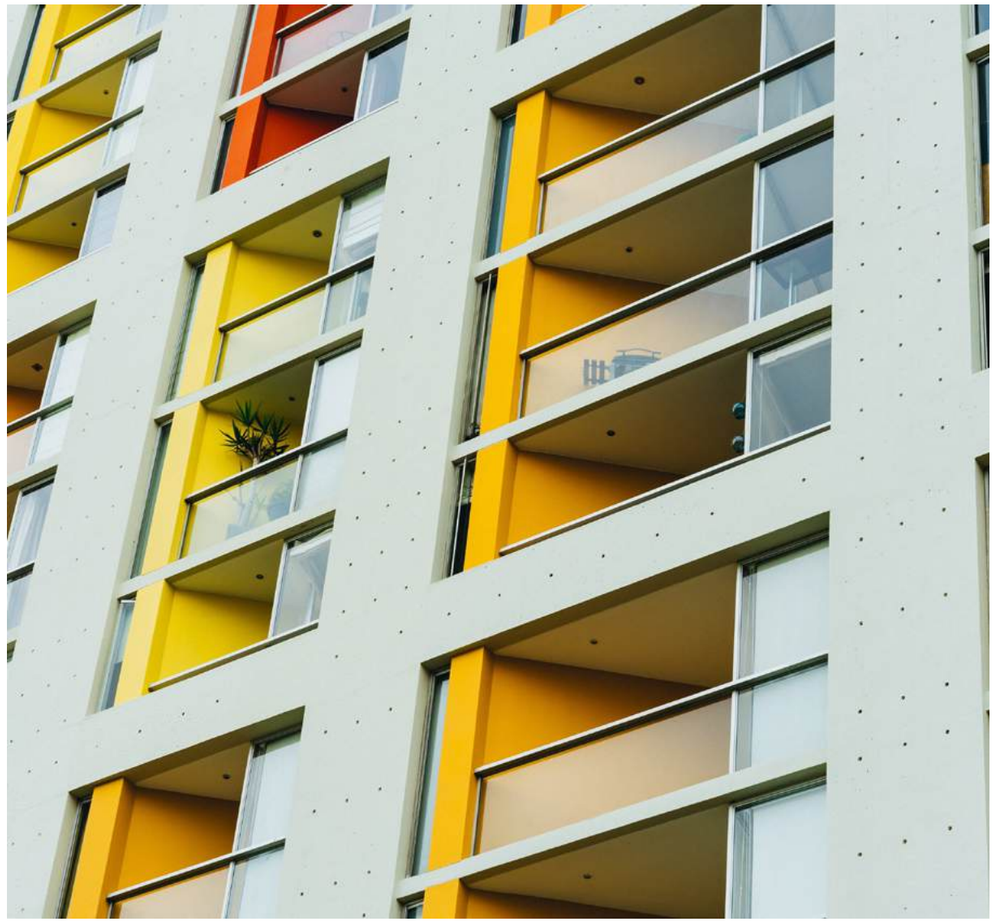
Alla luce dell'incerta e difficile distinzione tra crediti d'imposta non spettanti e crediti d'imposta inesistenti (almeno sino all'introduzione di una definizione autonoma delle due fattispecie ad opera dell'art.1 del D.Lgs. 87/2024), nonché della molteplicità e rilevanza dei giudizi tributari instaurati avverso atti di recupero di crediti di imposta ritenuti dall'A.F. inesistenti, che si sono poi conclusi con sentenze che hanno riclassificato gli stessi in crediti non spettanti con notevole ridimensionamento della pretesa erariale e condanne alle spese di lite dell'A.F., tale esclusione non è stata accolta con favore.
Ma ancor più grave è l'esclusione dal contraddittorio preventivo degli accertamenti catastali emessi in seguito a denuncia/dichiarazione/variazione di accatastamento con procedura Docfa, attuata dall'Agenzia delle Entrate in base alla summenzionata interpretazione autentica.
Non appare in linea con lo spirito della riforma escludere dal contraddittorio accertamenti catastali emessi a seguito di una procedura amministrativa che, se è vero che per consolidata giurisprudenza di legittimità presuppone una forte partecipazione del contribuente, in realtà non integra alcuna forma di contraddittorio con l'A.F..
Per la miglior dottrina la dichiarazione Docfa, al pari della dichiarazione dei redditi, non ha natura di atto negoziale e dispositivo, ma reca una mera dichiarazione di scienza e di giudizio che costituisce l'atto iniziale di un procedimento amministrativo per la classificazione degli immobili e la determinazione delle rendite da questi prodotte (Cass. ord. n.19247/2017).
L'accertamento catastale a seguito di procedura Docfa non rientra, dunque, fra i procedimenti per i quali alla data del 18 gennaio 2024 erano già previste specifiche forme di contraddittorio (Cass. sent. n.5245/2023), neanche in forma di sopralluogo dell'ufficio, che rimane una mera facoltà dell'Amministrazione: è dunque auspicabile che al fine di tutelare il diritto del contribuente venga data piena attuazione all'art.6-bis della legge n.212/2000, attraverso la notifica preventiva dello schema d'atto anche nelle ipotesi di accertamento catastale attivato da dichiarazioni Docfa.

Condomini sempre più complessi: il ruolo chiave del commercialista nella trasparenza dei conti

a cura di Mario Michelino
Consigliere Segretario dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli

Dalla contabilità al controllo: perché il revisore è sempre più indispensabile

Essere Dottore Commercialista oggi significa molto più che redigere dichiarazioni fiscali o bilanci societari.
Significa svolgere un ruolo di garanzia nel sistema economico, offrire competenze tecniche certificate e contribuire alla trasparenza nella gestione delle risorse.
Questo ruolo assume un rilievo crescente anche nel mondo del condominio, una realtà che negli ultimi anni si è trasformata profondamente.
Non è più soltanto un ambito di gestione ordinaria delle parti comuni, ma un vero e proprio micro–sistema economico.
Manutenzioni straordinarie, fondi per lavori, appalti, interventi di riqualificazione energetica, bonus edilizi e gestione di agevolazioni fiscali: oggi i condomìni amministrano somme spesso molto rilevanti. In molte realtà urbane i bilanci condominiali raggiungono dimensioni paragonabili a quelle di piccole imprese.
A fronte di questa crescente complessità, emerge sempre più l'esigenza di strumenti di controllo e verifica qualificata della gestione contabile.
È in questo contesto che assume rilievo la figura del revisore condominiale, un ruolo che può essere svolto con particolare efficacia dal Dottore Commercialista grazie alla sua formazione multidisciplinare.
Contabilità, bilancio, controllo di gestione, diritto civile e tributario fanno parte del patrimonio professionale del commercialista. A queste competenze si aggiungono l'obbligo di aggiornamento professionale continuo, il rispetto del codice deontologico e la responsabilità professionale garantita dalla polizza assicurativa obbligatoria.
Quando un professionista con questa preparazione entra nella gestione condominiale come revisore, introduce metodo, controllo e cultura della trasparenza.
La revisione condominiale non rappresenta un atto di sfiducia nei confronti dell'amministratore.
Al contrario, costituisce uno strumento di garanzia per tutte le parti coinvolte: amministratori, condomini e fornitori.
Il revisore verifica la correttezza delle scritture contabili, la coerenza tra entrate e uscite, la congruità dei fondi accantonati e la corretta imputazione delle spese secondo le tabelle millesimali. Controlla inoltre la corrispondenza tra i movimenti bancari e la documentazione giustificativa, contribuendo a rendere il rendiconto chiaro e comprensibile.
Uno dei problemi più diffusi nella gestione condominiale è infatti la disomogeneità dei rendiconti.
Ogni amministratore adotta modelli differenti, spesso privi di uniformità, rendendo complesso il confronto tra esercizi o tra condomìni diversi. L'intervento di un commercialista revisore consente invece di applicare criteri contabili più strutturati, favorendo una lettura trasparente e comparabile dei dati.
Proprio su questi aspetti si concentra anche il dibattito legislativo in corso. In Senato è stato infatti presentato il disegno di legge AS 1816 sulla riforma della disciplina del condominio, che punta a rafforzare i meccanismi di controllo e a migliorare la trasparenza della gestione contabile.
L'obiettivo della riforma è ridurre il contenzioso tra condomini, prevenire irregolarità e rendere i rendiconti più chiari e verificabili.
Si tratta di un passaggio importante, perché la gestione economica del condominio coinvolge ormai una pluralità di interessi e richiede competenze sempre più specialistiche.
In questo scenario il contributo dei professionisti dell'area economico–giuridica diventa fondamentale. Il commercialista, per formazione e per ruolo ordinistico, opera come soggetto terzo e indipendente, nell'interesse della correttezza contabile.
Non sostituisce l'amministratore, ma lo affianca, offrendo supporto tecnico nella predisposizione del rendiconto, nella gestione degli adempimenti fiscali e nell'interpretazione di una normativa sempre più articolata.
Basti pensare agli interventi edilizi agevolati o alle procedure legate alla cessione dei crediti fiscali: errori formali o contabili possono generare contestazioni e responsabilità.
La presenza di un professionista qualificato contribuisce a ridurre questi rischi e a garantire una gestione più sicura e documentata.
Nel condominio la revisione non è soltanto una verifica dei numeri. È anche uno strumento di trasparenza e di prevenzione dei conflitti.
Un rendiconto chiaro e verificabile riduce le tensioni tra i condomini, limita i sospetti e favorisce decisioni assembleari più consapevoli. La qualità della gestione migliora e si rafforza la fiducia tra i soggetti coinvolti.
In questo quadro, la Commissione Condominio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli, con Presidente Anna Maria Travaglione, Vice Presidente Loredana Barbati e Segretario Filomena Scapato comitato scientifico Fabrizio Polidoro, seguirà con particolare attenzione l'evoluzione del percorso parlamentare della riforma.
Come Commissione saremo presenti nel dibattito professionale e istituzionale per monitorare l'iter della proposta normativa e contribuire, con le competenze della categoria, all'ampliamento e al miglioramento della riforma, in particolare sui temi della trasparenza contabile, della standardizzazione dei rendiconti e del rafforzamento dei sistemi di controllo nella gestione condominiale.
Il recente riavvio delle Commissioni di studio dell'Ordine rappresenta inoltre un'importante opportunità per i colleghi interessati, la Commissione si è posta l'obiettivo di diventare luogo di confronto e di elaborazione tecnica, favorendo la condivisione delle esperienze professionali e lo sviluppo di attività formative dedicate a un settore che richiede sempre più competenze specialistiche.
In prospettiva, l'introduzione di modelli uniformi di rendicontazione e di controlli qualificati potrebbe rappresentare una vera evoluzione nella gestione dei condomini, contribuendo a rafforzare la fiducia tra amministratori, condomini e professionisti.
Il contributo dei Dottori Commercialisti, per formazione e per ruolo istituzionale, può essere determinante nel costruire un sistema di gestione condominiale fondato su trasparenza, responsabilità e correttezza contabile.
Come Consigliere delegato della Commissione Condominio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli, ritengo che la partecipazione attiva della categoria al dibattito sulla riforma rappresenti un passaggio fondamentale per valorizzare le competenze dei professionisti e contribuire concretamente al miglioramento delle regole che governano la gestione delle risorse comuni.



Rendicontazione di sostenibilità: una leva strategica oltre l'obbligo normativo

a cura di Raffaele Ianuario
Consigliere Tesoriere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli

Negli ultimi anni la sostenibilità è entrata stabilmente nell'agenda economica e istituzionale europea. L'introduzione della Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) ha rappresentato uno dei passaggi più rilevanti di questo percorso, con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza delle imprese sugli impatti ambientali, sociali e di governance e di rendere comparabili le informazioni di sostenibilità all'interno del mercato europeo.
Tuttavia, il recente intervento normativo noto come pacchetto Omnibus ha modificato il calendario di applicazione della direttiva e ha introdotto un ampliamento delle soglie dimensionali per l'applicazione degli obblighi di rendicontazione. Il risultato concreto è che oggi il numero di imprese effettivamente obbligate alla rendicontazione CSRD risulta significativamente inferiore rispetto alle previsioni iniziali.
Questa evoluzione normativa rischia di generare un equivoco diffuso: l'idea che la sostenibilità sia un tema rinviabile o che riguardi esclusivamente le grandi imprese quotate.
In realtà, il contesto economico e regolatorio europeo indica con chiarezza una direzione diversa.
La domanda che oggi le imprese devono porsi non è se sono o saranno obbligate a rendicontare la sostenibilità, ma quando e con quale livello di preparazione arriveranno a quell'appuntamento.
Anche in assenza di un obbligo immediato, la sostenibilità sta diventando progressivamente un fattore strutturale di competitività, influenzando in modo crescente le relazioni tra imprese, sistema finanziario, filiere produttive e istituzioni.
Le banche integrano sempre più spesso parametri ESG nei processi di valutazione del credito; le grandi imprese richiedono ai loro fornitori informazioni sulla sostenibilità lungo la catena del valore; i programmi di finanziamento e i bandi pubblici premiano le organizzazioni che dimostrano capacità di misurare e gestire i propri impatti ambientali e sociali.
In questo scenario la rendicontazione ESG non deve essere interpretata esclusivamente come un adempimento normativo, ma come uno strumento di gestione strategica delle informazioni non finanziarie, capace di migliorare la qualità delle decisioni aziendali e la trasparenza verso gli stakeholder.
Per accompagnare questo percorso, l'Unione europea ha sviluppato anche strumenti volontari pensati per le piccole e medie imprese. Tra questi assume particolare rilevanza lo standard VSME (Voluntary Sustainability Reporting Standard for SMEs), progettato per consentire alle PMI di avviare processi di rendicontazione proporzionati alla loro dimensione organizzativa.

Le principali tematiche ESG per le imprese
Avviare un percorso di sostenibilità significa innanzitutto comprendere quali siano le informazioni rilevanti da raccogliere e quali processi debbano essere strutturati all'interno dell'organizzazione.
Le tematiche ESG si articolano generalmente attorno a tre grandi dimensioni: ambientale, sociale e di governance.

Dimensione ambientale
La dimensione ambientale riguarda la gestione degli impatti delle attività economiche sull'ecosistema e sulle risorse naturali.
Tra gli aspetti più rilevanti rientrano i consumi energetici, il mix delle fonti utilizzate e le emissioni di gas a effetto serra, che rappresentano uno degli indicatori principali per valutare la transizione verso modelli produttivi più sostenibili.
Altri elementi di crescente importanza riguardano la gestione delle risorse idriche, la produzione e il trattamento dei rifiuti, il controllo delle emissioni inquinanti e la relazione tra attività produttive e biodiversità del territorio.
La misurazione sistematica di questi indicatori consente alle imprese non solo di migliorare la trasparenza delle proprie performance ambientali, ma anche di individuare margini di efficienza operativa e di riduzione dei costi.

Dimensione sociale
La dimensione sociale riguarda il rapporto tra l'organizzazione e le persone che ne fanno parte o che ne sono influenzate: lavoratori, comunità locali, clienti e fornitori.
In questo ambito assumono particolare rilevanza la composizione e la stabilità della forza lavoro, le condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le politiche di formazione e sviluppo delle competenze e le iniziative di promozione della parità di genere e dell'inclusione.
Sempre più centrale diventa inoltre la gestione responsabile della catena di fornitura, con l'introduzione di processi di valutazione dei fornitori che tengano conto anche di criteri ambientali e sociali.

Dimensione di governance
La governance rappresenta il livello più strategico della sostenibilità.
Non riguarda soltanto la presenza di organi societari o procedure formali, ma la capacità dell'organizzazione di integrare i temi ESG nei processi decisionali e nei sistemi di gestione dei rischi.
Tra gli elementi più rilevanti si collocano la definizione di ruoli e responsabilità in materia di sostenibilità, l'integrazione degli obiettivi ESG nella pianificazione aziendale, la gestione dei rischi non finanziari e il dialogo strutturato con gli stakeholder.
Una governance efficace consente alle organizzazioni di trasformare la sostenibilità in fattore di innovazione e creazione di valore nel medio-lungo periodo.

Rendicontazione ESG e competitività
Per molte imprese la rendicontazione di sostenibilità è stata inizialmente percepita come un possibile adempimento burocratico. Oggi, invece, emerge con sempre maggiore evidenza il suo ruolo come strumento di posizionamento strategico.
Le imprese che intraprendono percorsi strutturati di rendicontazione ESG possono infatti ottenere diversi vantaggi: migliorare l'accesso al credito, rafforzare la trasparenza verso clienti e stakeholder, ridurre i rischi operativi e reputazionali e accedere più facilmente a opportunità di finanziamento legate alla transizione sostenibile.
In questo contesto assume particolare importanza il ruolo dei professionisti, chiamati ad affiancare le imprese nella raccolta e nell'analisi dei dati, nella definizione degli indicatori e nella costruzione di sistemi di governance coerenti con gli standard europei.

Il ruolo degli ordini professionali nella promozione della sostenibilità
La diffusione della cultura ESG non riguarda soltanto il mondo delle imprese, ma coinvolge anche istituzioni e organizzazioni professionali.
In questa prospettiva assume particolare rilevanza l'iniziativa dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli, che ha recentemente realizzato il proprio Bilancio di Sostenibilità.
Il documento rappresenta un risultato significativo non solo per la categoria professionale, ma per l'intero territorio, in quanto testimonia la volontà dell'Ordine di assumere un ruolo attivo e anticipatorio sui temi della rendicontazione sostenibile.
Il Bilancio è stato realizzato con il contributo dei consiglieri delegati Raffaele Ianuario e Antonella La Porta e con il coordinamento delle Commissioni presiedute da Emmanuela Saggese e Federica Cordova.

Un progetto di ricerca sulla qualità delle sustainability claims
Contestualmente alla pubblicazione del Bilancio di sostenibilità, l'Ordine ha annunciato l'avvio di un progetto di ricerca innovativo sulla qualità delle sustainability claims.
Il progetto, ideato da Emmanuela Saggese, nasce dall'esperienza maturata nell'analisi sistematica dei bilanci di sostenibilità e mira ad approfondire un tema sempre più rilevante nel dibattito internazionale: la coerenza tra la narrativa ESG delle organizzazioni e i dati quantitativi effettivamente riportati nei documenti ufficiali.
La ricerca intende formalizzare e misurare quello che è stato definito Claim-Evidence Effect, ossia la distanza tra le dichiarazioni di sostenibilità formulate dalle organizzazioni e le evidenze oggettive che ne dimostrano l'effettiva attuazione.
L'obiettivo è sviluppare un indicatore quantitativo e replicabile capace di contribuire al miglioramento della qualità, della credibilità e della trasparenza delle rendicontazioni ESG.

Il Presidente dell'Ordine di Napoli, Matteo De Lise, ha espresso pieno sostegno all'iniziativa, sottolineando l'importanza strategica di promuovere studi e strumenti in grado di rafforzare l'autorevolezza della rendicontazione di sostenibilità.

Una trasformazione strutturale dell'economia
La sostenibilità non rappresenta più un tema marginale o meramente reputazionale, ma una trasformazione strutturale del sistema economico.
Per imprese, enti e professionisti si apre una nuova fase in cui la rendicontazione ESG diventerà sempre più parte integrante dei processi decisionali e dei modelli di governance.
In questo scenario, iniziative come il Bilancio di sostenibilità dell'Ordine dei Commercialisti di Napoli e il progetto di ricerca sul Claim-Evidence Effect dimostrano come il mondo professionale possa svolgere un ruolo determinante nello sviluppo di strumenti e metodologie capaci di migliorare la qualità dell'informazione ESG e accompagnare imprese e istituzioni nel percorso verso modelli economici più sostenibili, trasparenti e responsabili.

Credito ZES e disciplina europea: l'effetto di incentivazione tra presunzioni e rischi

a cura di Marilena Nasti
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Il ruolo dell'art. 6 del Regolamento (UE) 651/2014 nella qualificazione degli investimenti

L'articolo 6 del Regolamento (UE) n. 651/2014 (c.d. GBER) introduce uno dei principi cardine della disciplina europea sugli aiuti di Stato: il cosiddetto *effetto di incentivazione*. Tale requisito rappresenta una condizione essenziale affinché un aiuto possa essere considerato compatibile con il mercato interno e, dunque, legittimamente concesso senza obbligo di notifica preventiva alla Commissione.
Secondo quanto previsto dall'art. 6, il regolamento si applica esclusivamente agli aiuti che producono un effetto di incentivazione . In termini sostanziali, ciò significa che l'intervento pubblico deve determinare un cambiamento concreto nel comportamento dell'impresa beneficiaria, inducendola a realizzare un investimento che, in assenza dell'aiuto, non sarebbe stato effettuato, o lo sarebbe stato in misura ridotta, con tempi diversi o con minore intensità.

La dimensione procedurale dell'effetto di incentivazione

Il primo livello di verifica è di natura formale: l'impresa deve presentare la domanda di aiuto prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto. L'articolo 6 richiede infatti che la richiesta contenga elementi essenziali quali descrizione del progetto, localizzazione, costi e tipologia di aiuto .
Tale requisito, anche se appare a tutti gli effetti di natura essenzialmente procedurale assume, in realtà, una valenza sostanziale: esso serve a dimostrare che la decisione di investimento è stata influenzata dall'aspettativa dell'aiuto, evitando fenomeni di "finanziamento ex post" di iniziative già autonomamente determinate dall'impresa.

La dimensione sostanziale: il cambiamento di comportamento

Per le imprese – e in particolare per i grandi investimenti – l'effetto di incentivazione deve essere dimostrato anche sotto il profilo sostanziale. Il regolamento chiarisce che l'aiuto deve comportare almeno uno dei seguenti effetti:

- aumento della portata del progetto;
- incremento dell'importo dell'investimento;
- riduzione dei tempi di realizzazione;
- realizzazione del progetto in un'area che, in assenza dell'aiuto, non sarebbe stata scelta .

Si tratta di un passaggio fondamentale: l'aiuto non è giustificato in quanto tale, ma solo se altera in modo verificabile le scelte economiche dell'impresa.

Agevolazioni fiscali e presunzione di incentivazione

Il comma 4 dell'art. 6 del Regolamento (UE) 651/2014 introduce, però, una significativa attenuazione dell'onere probatorio in materia di effetto di incentivazione per le misure fiscali. In tali ipotesi, infatti, l'effetto incentivante non deve essere dimostrato caso per caso, ma si presume sussistente qualora la misura sia fondata su criteri oggettivi e sia entrata in vigore prima dell'avvio dei lavori.
Tale previsione consente di ricondurre i crediti d'imposta, tra cui il credito ZES, nell'ambito degli aiuti compatibili senza necessità di verifica individuale del comportamento dell'impresa, purché sia garantito il rispetto del requisito temporale. In questo senso, il momento di avvio dell'investimento assume rilievo decisivo, in quanto rappresenta il punto di verifica dell'effettiva incidenza dell'agevolazione sulla decisione economica.

Il collegamento con il credito ZES

Il principio dell'effetto di incentivazione assume un rilievo particolarmente significativo, dunque, nell'ambito del credito d'imposta per gli investimenti nelle Zone Economiche Speciali (ZES).
Sebbene il credito ZES sia strutturato come misura automatica di natura fiscale, esso si colloca nell'alveo degli aiuti a finalità regionale disciplinati dal GBER. Ne deriva che, anche in tale contesto, il rispetto dell'effetto di incentivazione costituisce un requisito implicito ma sostanziale.

1. Tempistica dell'investimento

Analogamente a quanto previsto dall'art. 6, anche per il credito ZES, dunque, è essenziale che l'investimento sia programmato e realizzato nell'ambito temporale della misura agevolativa. L'avvio dei lavori prima della maturazione del diritto al beneficio può compromettere la qualificazione dell'aiuto.

2. Caratteristiche dell'investimento

L'effetto di incentivazione si riflette nella natura stessa dell'investimento ZES, che deve essere:

- **nuovo**, ossia non sostitutivo di beni esistenti;
- **incrementale**, in quanto volto ad ampliare la capacità produttiva o a diversificare l'attività;
- **localizzato** in aree svantaggiate, dove l'intervento pubblico è giustificato dalla necessità di colmare gap territoriali.

In questo senso, il credito ZES non premia semplicemente la spesa, ma la **decisione economica di investire in un determinato contesto territoriale**.

3. Nesso causale tra aiuto e investimento

Il vero punto di contatto tra art. 6 GBER e ZES risiede nel nesso causale: l'impresa deve poter dimostrare, anche in via logica e documentale, che l'investimento è stato influenzato dalla presenza dell'agevolazione.
Ciò può emergere, ad esempio, da:

- piani industriali;
- analisi di convenienza economica;
- scelte localizzative alternative.

Questo passaggio è decisivo per il credito ZES: trattandosi di un'agevolazione automatica, il legislatore europeo riconosce una forma di **presunzione di incentivazione**, purché siano rispettati i requisiti temporali e oggettivi.

I rischi di recupero delle agevolazioni

La presunzione di effetto incentivante prevista dall'art. 6, paragrafo 4 non esclude, tuttavia, il rischio di recupero dell'aiuto in sede di controllo, qualora emergano elementi idonei a dimostrare l'assenza di un effettivo nesso causale tra agevolazione e investimento.
In tale prospettiva, assume rilievo centrale la gestione della fase ex ante. In particolare, è necessario evitare che l'avvio dei lavori, inteso secondo la nozione unionale quale primo impegno giuridicamente vincolante, preceda il momento in cui l'impresa può legittimamente beneficiare della misura.
Parimenti, risulta opportuno documentare adeguatamente il processo decisionale dell'investimento, evidenziando il ruolo dell'incentivo nella valutazione economica e nella scelta localizzativa. L'adozione di clausole sospensive negli impegni contrattuali e la predisposizione di analisi comparative "con e senza aiuto" rappresentano strumenti utili a rafforzare, in chiave preventiva, la tenuta dell'agevolazione.

Attenzione al concetto di impegno giuridicamente vincolante

Ai fini della verifica dell'effetto di incentivazione, assume rilievo determinante la nozione europea di "avvio dei lavori", definita dall'art. 2 del Regolamento (UE) 651/2014 quale primo impegno giuridicamente vincolante che rende irreversibile l'investimento. Tale definizione, direttamente applicabile negli ordinamenti nazionali, impone di individuare il momento rilevante non nella fatturazione o nel pagamento, bensì nella nascita di un obbligo giuridico nei confronti del fornitore o dell'appaltatore. Per questo nel contesto del credito d'imposta ZES, la nozione di "impegno giuridicamente vincolante" assume rilievo centrale ai fini della verifica dell'effetto di incentivazione. Essa coincide con il momento in cui l'impresa assume un'obbligazione giuridica, rendendo l'investimento sostanzialmente irreversibile.
In tale prospettiva, il pagamento di acconti non assume rilievo autonomo, dovendosi piuttosto verificare se esso sia collegato a un vincolo contrattuale già perfezionato. Ne consegue che l'effetto di incentivazione si radica nel momento dell'assunzione dell'impegno, indipendentemente dalla successiva articolazione temporale dei pagamenti o dal completamento dell'investimento in esercizi successivi.

Conclusioni

L'articolo 6 del GBER non rappresenta un mero adempimento formale, ma costituisce il criterio attraverso cui valutare la legittimità sostanziale degli aiuti.
Nel contesto del credito ZES, esso impone una lettura dell'investimento non limitata alla spesa sostenuta, ma estesa alla **logica economica sottostante**: l'aiuto è ammissibile solo se è in grado di incidere sulle scelte dell'impresa.
In questa prospettiva, il rispetto dell'effetto di incentivazione diventa il vero elemento qualificante dell'investimento agevolato, fungendo da ponte tra disciplina europea e gli strumenti nazionali di politica industriale.

Cassazione, nuovi confini sulla responsabilità dei professionisti delegati

a cura di Erika Capobianco
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Già dal 1° marzo 2006 è possibile per i giudici dell'esecuzione scegliere gli ausiliari ai quali delegare le operazioni di vendita degli immobili pignorati (ex art. 591bis c.p.c.) tra i dottori commercialisti, avvocati e notai iscritti negli appositi elenchi.
Le funzioni delegate ai suddetti professionisti rivestono grande importanza poiché incidono direttamente sulla corretta impostazione ed esecuzione del processo esecutivo così che anche una sola omissione potrebbe portare a conseguenze gravi sulla stabilità dell'aggiudicazione.
Nel caso analizzato dalla Corte di Cassazione nel corpo della sentenza n. 31423/2025 del 2/12/2025 **il ricorrente (aggiudicatario) denunciava che il professionista delegato aveva omesso di indicare nell'avviso di vendita che l'immobile era stato interessato dalla trascrizione di una domanda giudiziale (antecedente al pignoramento) e che vi era anche la successiva annotazione della sentenza che ne sanciva l'efficacia.** La parte proponente la domanda giudiziale si era opposta agli atti esecutivi ottenendo la revoca del decreto di trasferimento e così l'aggiudicatario si era visto rimborsare il prezzo pagato; questi aveva, tuttavia, chiesto ristoro per i costi sostenuti per la manutenzione dell'immobile in vista della sua rivendita e per il mancato guadagno associato all'affare mancata.
In primo grado, il Tribunale rigettava la domanda, avendo ritenuto che l'avviso di vendita fosse conforme all'art. 570 c.p.c. poiché richiamava la relazione di stima in cui era esplicitata la presenza di trascrizione della domanda giudiziale, escludendo anche la responsabilità del professionista delegato per non aver aggiornato la visura ipotecaria recante la formalità.
Diversamente, la Corte di Appello condannava il professionista delegato al pagamento di un risarcimento conseguente ad una responsabilità extracontrattuale, ritenendo che l'omessa indicazione della trascrizione pregiudizievole nell'avviso di vendita *costituisse inadempimento degli obblighi derivanti dalla delega e delle norme di mera cautela nell'esercizio dell'attività demandata, compromettendo la stabilità della vendita, funzione propria dell'espropriazione forzata, e ingenerando al contempo un affidamento legittimo nell'aggiudicatario circa la regolarità dell'acquisto.*
La Corte di Appello, inoltre, qualificava l'attività del professionista delegato come orientata al risultato di garantire la stabilità della vendita, di modo che in essa debbano farsi rientrare anche quegli adempimenti che, seppur non previsti, debbano ritenersi dovuti in quanto esigibili in rapporto alla qualificazione propria del delegato.
La Corte di Cassazione è intervenuta analizzando anche le diverse pronunce registrate da sue precedenti composizioni secondo cui il professionista delegato può essere qualificato, alternativamente, come: a) mero ausiliario del giudice; b) ausiliario sui generis; c) sostituto del giudice, e solo in questo ultimo caso potrebbe ricondursi della figura del professionista delegato al novero degli "estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria" cui all'art. 1, comma 1 l. n. 117/1988[1] estende l'applicazione delle relative disposizioni della responsabilità civile dei magistrati.
La Corte di Cassazione - con la sentenza de qua - ha ritenuto di qualificare il professionista delegato quale **ausiliario del giudice**, enunciando alcuni principi di diritto:

- «*il professionista delegato alle operazioni di vendita ex art. 591-bis c.p.c. va considerato quale ausiliario del giudice dell'esecuzione,* ***non essendo riconducibile la sua posizione a quella degli "estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria"*** *cui l'art. 1, comma 1, l. n. 117 del 1988 estende l'applicabilità della relativa disciplina; solo contro il risultato dell'agire del delegato oggetto di intervento del giudice dell'esecuzione e sfociato in un provvedimento di quest'ultimo può configurarsi, nel caso di inutile esperimento dei previsti rimedi impugnatori e sempre che ne ricorrano i tassativi presupposti, la possibilità dell'azione ex l. n. 117 del 1988 con riferimento all'agire finale del giudice, eventualmente anche in concorso con l'azione risarcitoria verso il delegato*»;
- «*per i danni cagionati nello svolgimento dell'attività delegata ai sensi dell'art. 591-bis c.p.c. il professionista delegato risponde ex art. 2043 cod. civ. ove agisca* ***con dolo o colpa****, restando comunque* ***esclusa la responsabilità per colpa lieve*** *consistita in imperizia nel caso in cui l'attività che ha causato il danno abbia richiesto la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà*».
-

Inoltre, questa Corte ha specificato che l'attività delegata ha un carattere standardizzato poiché è l'art. 570 c.p.c. che indica quali sono i contenuti specifici che l'avviso di vendita deve avere, non lasciando alcun margine al professionista delegato, chiarendo, tuttavia, anche che proprio per fornire all'aggiudicatario gli strumenti per valutare i rischi e prevenirli, è l'art. 173 bis disp. att. c.p.c. che attribuisce all'esperto stimatore l'obbligo di indicare l'esistenza di formalità, vincoli e oneri gravanti sul bene e nell'avviso sarà indicato il sito internet dal quale potrà reperirsi copia della suddetta perizia. Pertanto, la presenza di trascrizioni come quella di domanda giudiziale, non rappresentando un ostacolo alla messa in liquidazione, rileverebbe solo ai fini della convenienza della partecipazione all'incanto e quindi dell'aggiudicazione.
E così concludendo, in tema di responsabilità del professionista delegato, la Corte di Cassazione ha deciso per l'accoglimento del ricorso affermando che ***l'omissione della indicazione in questione nell'avviso di vendita non è pertanto ascrivibile a colpa del professionista delegato il quale ha atteso a quello specifico incombente delegato nei termini dettati dalla norma e dalla delega e non aveva l'obbligo, né a ben vedere il potere, di inserire nell'avviso informazioni diverse da quelle indicate dalle norme citate ed eventualmente dall'ordinanza di vendita/delega.***
Alla luce di tutto quanto esposto, al fine di ridurre la possibilità di essere esposti a chiamate in causa in giudizi per risarcimento di danni nell'esercizio delle proprie funzioni, è opportuno aderire puntualmente a quanto indicato al contenuto dell'ordinanza di delega che viene conferita – considerata *lex specialis* – evitando di omettere/eccedere nelle informazioni che la delega prescrive di inserire nell'avviso di vendita.
Aderire alle "sole" norme previste dal c.p.c., infatti, potrebbe essere non sufficiente per svolgere l'attività di delegato in modo da garantire la stabilità della vendita e rendere esenti gli ausiliari nominati da responsabilità professionali.

1 Per "estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria" si intendono coloro i quali giudicano, decidono le controversie e i processi (giudici di pace, giudici onorari di tribunale, giudici popolari di corte d'assise), ovvero svolgono al pari dei magistrati di carriera funzioni requirenti (i vice procuratori onorari, magistrati onorari nominati dal CSM che svolgono funzioni di pubblico ministero, sostenendo l'accusa nelle udienze dibattimentali davanti al giudice monocratico e al giudice di pace, ed operano per delega del Procuratore, rappresentando l'ufficio inquirente in ambito penale e, talvolta, in procedimenti civili specifici).

Fisco, lavoro e sanità: le misure chiave della manovra 2026

a cura di Roberto Coscia
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

La Legge di Bilancio 2026, approvata definitivamente dal Parlamento italiano il 30 dicembre 2025, prevede una manovra complessiva di circa 22 miliardi di euro e si inserisce in un contesto economico caratterizzato da crescita moderata, elevato debito pubblico e necessità di rispettare i vincoli europei sui conti pubblici. L'obiettivo dichiarato del governo è quello di sostenere famiglie, lavoratori e imprese senza aumentare significativamente il deficit pubblico, che dovrebbe ridursi fino al 2,8% del PIL nel 2026, in linea con gli impegni presi con l'Unione Europea.

Struttura generale della manovra
La manovra si concentra su alcune priorità fondamentali: riduzione della pressione fiscale, sostegno ai redditi medio-bassi, incentivi alle imprese e rafforzamento del sistema sanitario. Secondo i dati ufficiali, delle risorse complessive circa 7,3 miliardi sono destinati al lavoro e alle imprese, 6,7 miliardi alla riduzione delle tasse, 2,4 miliardi alla sanità e oltre 1 miliardo alle politiche familiari e alla natalità.
Questa distribuzione riflette l'intenzione di intervenire su tre fronti principali: **crescita economica, tutela del potere d'acquisto e rafforzamento dei servizi pubblici essenziali.**

Riduzione delle tasse e riforma dell'IRPEF
Uno dei punti centrali della legge di bilancio riguarda il sistema fiscale, in particolare l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). La misura più rilevante è la riduzione dell'aliquota del secondo scaglione IRPEF dal 35% al 33% per i redditi compresi tra 28.000 e 50.000 euro. Questo intervento dovrebbe portare a un risparmio annuo fino a circa 440 euro per molti contribuenti.
L'obiettivo è alleggerire il carico fiscale sul ceto medio e aumentare il reddito disponibile delle famiglie. Tuttavia, per i redditi molto elevati (oltre i 200.000 euro annui) è stata prevista una riduzione delle detrazioni fiscali, in modo da evitare benefici eccessivi per le fasce più ricche.
La legge introduce inoltre altre misure fiscali mirate, come:

- tassazione agevolata al 5% sugli aumenti salariali derivanti da rinnovi contrattuali;
- imposta ridotta sui premi di produttività e sulla partecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese;
- aumento della soglia di esenzione per i buoni pasto elettronici, che passa da 8 a 10 euro.

Questi interventi mirano a rafforzare il legame tra produttività e salario e a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti.
Riepilogando, quindi, schematicamente abbiamo:

- Riduzione dell'aliquota IRPEF dal 35% al 33% per i redditi tra 28.000 e 50.000 euro.
- Flat tax al 5% sugli aumenti salariali derivanti dai rinnovi contrattuali (per redditi fino a 33.000 €).
- Premi di produttività tassati all'1% (prima 5%), con tetto aumentato a 5.000 €.
- Agevolazioni fiscali al 15% per lavoro notturno e festivo.

Sostegno alle famiglie e ai redditi più bassi
La manovra introduce anche misure destinate alle famiglie, soprattutto a quelle con redditi più bassi. Tra queste spicca il rafforzamento della Carta "Dedicata a te", uno strumento destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità per nuclei familiari con ISEE inferiore a 15.000 euro. Il fondo dedicato viene incrementato di 500 milioni di euro per il 2026 e il 2027.
Inoltre, il governo ha previsto interventi a sostegno della natalità e della conciliazione tra lavoro e vita familiare, con stanziamenti complessivi superiori al miliardo di euro.
Queste misure si inseriscono nel più ampio obiettivo di contrastare il calo demografico e sostenere le famiglie con figli, fenomeno che rappresenta una delle principali sfide strutturali per l'Italia.
Anche qui riassumendo abbiamo:

- Bonus mamme rafforzato: fino a 60 € al mese per lavoratrici con almeno due figli e reddito sotto i 40.000 €.
- Futuro Digitale
- Rifinanziata la Carta "Dedicata a te" da 500 € per famiglie con ISEE sotto 15.000 €.
- Modifiche al calcolo dell'ISEE per favorire le famiglie con figli e alcune tipologie di immobili.

Politiche per le imprese e la crescita economica
Un altro pilastro della legge di bilancio riguarda il sostegno alle imprese e agli investimenti. È stato istituito un fondo da 1,3 miliardi di euro per il 2026 destinato a finanziare varie misure a favore del sistema produttivo, tra cui incentivi agli investimenti tecnologici e industriali.
Particolare attenzione è riservata alle regioni del Mezzogiorno, attraverso strumenti come la ZES Unica (Zona Economica Speciale), che offre agevolazioni fiscali e amministrative per favorire nuovi investimenti.
Parallelamente, la manovra prevede interventi mirati per specifici settori economici, tra cui agricoltura, industria e alcune aree colpite da crisi industriali. L'obiettivo è stimolare la crescita e sostenere la competitività delle imprese italiane in un contesto internazionale sempre più complesso.
Principali misure:

- Rifinanziamento di strumenti per innovazione e industria (Transizione 4.0).
- Aumento IRAP per banche e assicurazioni (+2%).
- Raddoppio della Tobin Tax sulle transazioni finanziarie.
- Incentivi a produttività e occupazione stabile.

Investimenti nella sanità
La sanità rappresenta un altro ambito prioritario della legge di bilancio. Il Fondo sanitario nazionale viene incrementato di circa 2,38 miliardi di euro per il 2026, con ulteriori aumenti previsti negli anni successivi.
Le risorse sono destinate principalmente a:

- potenziamento dei servizi sanitari regionali;
- ampliamento dei programmi di prevenzione e screening;
- investimenti nella diagnosi precoce e nei programmi vaccinali.

Tra le novità più rilevanti vi è l'estensione degli screening oncologici, come quello per il tumore al seno e per il tumore del colon-retto, a fasce di età più ampie della popolazione.

Pensioni e politiche del lavoro
Sul fronte previdenziale, la legge di bilancio conferma strumenti già esistenti come l'APE sociale, che consente l'uscita anticipata dal lavoro a determinate categorie di lavoratori, tra cui disoccupati, caregiver e lavoratori impegnati in attività gravose. Il requisito anagrafico rimane fissato a 63 anni e 5 mesi.
Sono inoltre previste misure di sostegno per alcune categorie di lavoratori in difficoltà, come quelli coinvolti in crisi industriali o in settori particolarmente colpiti da sospensioni dell'attività lavorativa.
In sintesi:

- APE sociale prorogata per il 2026, per disoccupati, caregiver e lavoratori gravosi.
- Stop a Quota 103 e Opzione Donna (non prorogate oltre il 2025).
- Adeguamento dell'età pensionabile alla speranza di vita: +1 mese nel 2027 ulteriori aumenti negli anni successivi.

Critiche e prospettive
Come accade spesso con le manovre finanziarie, anche la legge di bilancio 2026 ha suscitato un ampio dibattito politico. Il governo la presenta come una manovra "responsabile", capace di sostenere l'economia senza compromettere la stabilità dei conti pubblici.
Le opposizioni, invece, criticano la limitata portata degli interventi e ritengono che le misure non siano sufficienti ad affrontare problemi strutturali dell'economia italiana, come la stagnazione dei salari e la bassa crescita economica.
Secondo alcune analisi, infatti, la crescita del PIL prevista per il 2026 rimane modesta, intorno allo 0,7%, mentre il debito pubblico continua a mantenersi su livelli molto elevati.

Conclusione
La Legge di Bilancio 2026 si presenta come una manovra orientata principalmente alla stabilità finanziaria e al sostegno del potere d'acquisto delle famiglie.
In sintesi: la manovra 2026 punta a:

- ridurre la tassazione sul lavoro,
- sostenere famiglie e redditi medio-bassi,
- finanziare sanità e investimenti,
- introdurre nuove entrate fiscali su finanza e grandi operatori.

Pur non introducendo riforme strutturali di grande portata, la manovra cerca di bilanciare l'esigenza di rilanciare l'economia con quella di mantenere sotto controllo i conti pubblici. Nei prossimi anni sarà quindi fondamentale valutare se le misure adottate riusciranno effettivamente a stimolare la crescita economica, migliorare il benessere delle famiglie e rafforzare la competitività del sistema produttivo italiano.

Ruolo del commercialista nella redazione del bilancio: tra compliance tecnica e consulenza strategica

a cura di Lucia Di Lauro
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Se un tempo il bilancio d'esercizio era considerato una rappresentazione statica e prevalentemente numerica della gestione passata, oggi è uno strumento dinamico di comunicazione strategica.
Per il redattore del bilancio la sfida non è più soltanto la corretta quadratura dei conti, ma l'interpretazione di un quadro normativo in continua evoluzione che richiede un'elevata specializzazione tecnica. In tale contesto la figura del Dottore Commercialista assume un ruolo sempre più importante quale garante della trasparenza e dell'attendibilità dei dati, nonché quale interprete critico dei principi contabili.
L'attività del professionista oggi si muove su diversi binari. Da un lato, il costante aggiornamento dei principi contabili nazionali (OIC), che negli ultimi anni hanno subito un profondo processo di revisione per allinearsi, ove possibile, ai criteri internazionali, introducendo concetti come il costo ammortizzato e la rilevanza. Dall'altro, la sfida dei principi IFRS, essenziali non solo per le società quotate, ma sempre più utilizzati come benchmark per la valutazione delle performance in contesti di operazioni straordinarie o di accesso al mercato dei capitali.

In questo contesto il professionista è chiamato a esercitare il cosiddetto **professional judgement** (giudizio professionale), specialmente in ambiti delicati quali:

- la valutazione delle poste estimative: svalutazione crediti, accantonamenti a fondi rischi e test di impairment.
- la continuità aziendale (Going Concern): un tema centrale che, alla luce del rinnovato OIC 11, richiede al commercialista un'analisi prospettica non inferiore ai dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio, trasformando il bilancio da documento consuntivo a strumento di monitoraggio della vitalità d'impresa. Il legame tra bilancio e Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (CCII) è ormai indissolubile. Il bilancio non è solo il "consuntivo", ma la base per i sistemi di allerta interna.

Per la funzione pubblicistica del bilancio, il dottore commercialista ha il compito, attraverso l'applicazione rigorosa dei principi di **veridicità, correttezza e chiarezza**, di ridurre l'asimmetria informativa tra l'impresa e gli stakeholder (banche, fornitori, investitori, amministrazione finanziaria).
In particolare, la redazione della Nota Integrativa e della Relazione sulla Gestione rappresenta il momento in cui il dato

numerico viene "narrato". È qui che il professionista deve eccellere, spiegando le scelte contabili adottate e fornendo le chiavi di lettura necessarie per comprendere l'andamento economico e la struttura patrimoniale, andando oltre il semplice dato quantitativo.
Inoltre, per il commercialista moderno la nuova sfida è l'integrazione dei fattori **ESG** (Environmental, Social, Governance) nell'informativa aziendale. La Direttiva CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) e i nuovi standard EFRAG stanno progressivamente ampliando il perimetro dei soggetti obbligati alla rendicontazione di sostenibilità.
Il commercialista non può restare estraneo a questo processo.
Il professionista deve dunque acquisire competenze multidisciplinari per supportare l'impresa nella misurazione di impatti che non sono più solo monetari, ma che influenzano direttamente il rating creditizio e l'attrattività verso gli investitori.
La complessità dei principi contabili porta con sé un incremento del profilo di rischio professionale. Errori nella valutazione di strumenti finanziari derivati, l'omessa rilevazione di passività potenziali o l'errata capitalizzazione di costi di sviluppo possono avere conseguenze civilistiche e tributarie severe. In tal senso è necessaria l'adozione di procedure di controllo interno rigorose.
La redazione del bilancio diventa il punto di caduta di un processo di Internal Control che deve iniziare ben prima della chiusura dell'esercizio, stimolando l'impresa ad adottare "adeguati assetti organizzativi", come previsto dall'art. 2086 del Codice Civile, affinché il bilancio sia il riflesso fedele di una gestione ordinata e monitorata.
Infine, un ruolo sempre più delicato per il professionista riguarda la gestione delle nuove poste contabili emergenti, che riflettono l'evoluzione del contesto economico e tecnologico. Tra queste assumono particolare rilievo le **criptoattività,** la cui classificazione e valutazione richiede un'attenta analisi del modello di business e della natura dello strumento detenuto: asset digitali utilizzati come mezzo di pagamento, strumenti detenuti a scopo d'investimento o token legati a progetti specifici richiedono approcci contabili differenti, in un quadro normativo ancora in fase di consolidamento sia negli OIC sia negli IFRS.
In conclusione, il ruolo del Dottore Commercialista nella redazione del bilancio si conferma centrale e insostituibile. Se l'intelligenza artificiale e l'automazione possono semplificare la tenuta della contabilità elementare, la capacità interpretativa dei principi contabili e la visione d'insieme rimangono prerogative umane e professionali.
Il futuro della categoria passa per una consulenza di alto profilo che sappia coniugare il rigore tecnico dei principi contabili con la capacità di guidare le imprese verso una comunicazione finanziaria trasparente, sostenibile e orientata al futuro.
Il bilancio, nelle mani del commercialista, smette di essere un "obbligo di legge" per diventare l'asset strategico principale per la competitività dell'impresa nel mercato globale.
A tal fine la Commissione di studio Bilancio e principi contabili dell'ODCEC di Napoli, presieduta dal prof. dr. Andrea Rey (vice-presidenti dr. Filippo Genna e dr. Salvatore Romano - segretario dr. Gianluca Giurazza) si pone l'obiettivo di essere un punto di riferimento per l'approfondimento tecnico e scientifico sui temi che ruotano attorno al bilancio, mediante l'organizzazione di seminari aventi ad oggetto sia temi classici (Operazioni Straordinarie, Valutazioni aziendali e di partecipazioni, Analisi e ricostruzione contabile, Continuità aziendale e crisi) che temi innovativi ed emergenti (ESG ed informativa non finanziaria, Valutazione degli asset digitali ed intangibili, Trattamento contabile delle criptovalute, l'impatto dell'intelligenza artificiale), corsi di formazione, attività di ricerca **(**Partecipare alla predisposizione di lettere di commento sui progetti posti in consultazione dagli standard-setter (OIC, IASB), nonché la predisposizione di linee guida, anche in collaborazione con altre commissioni di studio dell'ODCEC di Napoli, stante la natura trasversale della commissione de qua.

Il Comitato Pari Opportunità al centro delle politiche per l'uguaglianza professionale

a cura di Antonella La Porta
Presidente del Comitato Pari Opportunità
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Promuove parità di genere e valorizzazione dei talenti

I Comitati pari opportunità costituiti presso i singoli Ordine territoriali sono obbligatori ed elettivi a partire dal quadriennio 2023-2026. L'attuale Comitato pari opportunità dell'Ordine di Napoli è stato eletto il 16 gennaio 2026. La costituzione e il funzionamento del Comitato è disciplinata dal Regolamento approvato dal CNDCEC in data 22 giugno 2023, nel quale sono delineate le finalità, i compiti, la composizione ed alcune regole di funzionamento.
Le finalità del Comitato, previste all'articolo n. 2 del citato Regolamento, sono:

a) promuove le politiche di pari opportunità nell'accesso, nella formazione e qualificazione professionale;
b) segnala al Consiglio dell'Ordine i comportamenti discriminatori sul genere e su qualsivoglia altra ragione e ogni ostacolo che limiti di diritto e di fatto la parità e l'uguaglianza sostanziale nello svolgimento della professione di dottore commercialista e di esperto contabile;
c) vigila che nella concreta applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 139 del 2005, sia rispettato il principio della parità di genere.

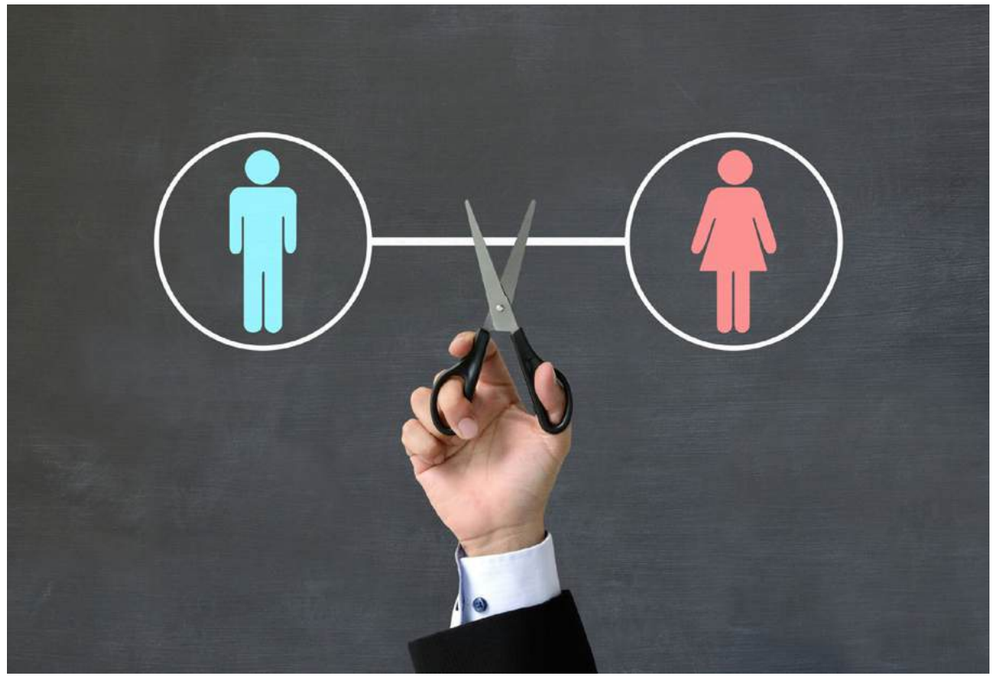
L'articolo 3 del medesimo Regolamento elenca le funzioni del Comitato Pari Opportunità stabilendo gli interventi che può proporre, anche tramite il Consiglio dell'Ordine, volti ad assicurare una reale parità tra uomo e donna tra tutti gli iscritti nell'albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e nel Registro dei tirocinanti. A tal fine può:

a) svolgere attività di ricerca, analisi e monitoraggio della situazione degli iscritti nell'albo e dei tirocinanti al fine di individuare condizioni soggettive od oggettive di disparità nell'ambito istituzionale di pertinenza dell'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili;
b) diffondere informazioni sulle iniziative intraprese, d'intesa con il Consiglio dell'Ordine;
c) elaborare proposte atte a creare e favorire effettive condizioni di pari opportunità anche nell'accesso e nella crescita dell'attività professionale;
d) proporre al Consiglio dell'Ordine iniziative previste dalle leggi vigenti;
e) vigilare sull'applicazione delle norme esistenti in materia di pari opportunità e non discriminazione sia all'interno dell'Ordine che all'esterno, e segnalare al Consiglio dell'Ordine la necessità di intervenire laddove si ravvisi una non conformità alla norma;
f) elaborare e proporre codici di comportamento diretti a specificare regole di condotta conformi al principio di parità e ad individuare manifestazioni di discriminazione anche indirette;
g) promuovere iniziative e confronti tra Dottori Commercialisti, Ragionieri Commercialisti, Esperti Contabili, Praticanti e altri operatori del diritto sulle pari opportunità;
h) promuovere e organizzare, d'intesa con il Consiglio dell'Ordine, eventi formativi in materia di pari opportunità;
i) predisporre il bilancio di genere dell'Ordine territoriale;
l) individuare forme di sostegno ed iniziative volte a promuovere la crescita professionale degli iscritti e dei tirocinanti operanti in situazioni soggettive od oggettive di disparità e la loro rappresentanza negli organi istituzionali anche tramite l'attuazione delle leggi e dei regolamenti che disciplinano l'ordinamento professionale;
m) formulare pareri al Consiglio dell'Ordine e compiere direttamente ogni attività utile a valorizzare le differenze, prevenire e contrastare comportamenti discriminatori, a favorire e diffondere la cultura della parità e dell'uguaglianza anche rappresentativa.

Per la realizzazione delle sue attività e finalità il Comitato collabora con gli altri Comitati Pari Opportunità istituiti presso gli altri Consigli dell'Ordine, locali, nazionali e/o sovranazionali, anche partecipando a reti già costituite e/o costituende, nel rispetto dell'autonomia e delle competenze istituzionali dei singoli Comitati, ed interloquisce con Comitati di altri Ordini Professionali, Enti locali, Università, Consigliere di Parità e con ogni altro organismo pubblico o privato di parità.
Il Comitato Pari Opportunità del nostro Ordine è composto da iscritti nelle due sezioni dell'Albo e dura in carica quattro anni. Possono essere componenti effettivi dei Comitati Pari Opportunità esclusivamente coloro che sono stati eletti e il componente designato dal Consiglio dell'Ordine tra i suoi membri. Il Consiglio dell'Ordine procede alla designazione entro dieci giorni dalla proclamazione degli eletti. Accanto ai componenti effettivi, il Comitato, secondo le maggioranze previste all'articolo 6, può decidere l'accoglimento di ulteriori componenti, detti aggiunti, scelti fra gli iscritti nella sezione A o B dell'albo che abbiano manifestato la loro disponibilità o interesse a partecipare e collaborare alle attività del Comitato stesso. I componenti aggiunti non hanno diritto di voto nelle decisioni del Comitato, ma possono partecipare alle riunioni. Ad oggi il nostro Comitato Pari Opportunità è composto solo dai 7 membri effettivi.
Il COMITATO PARI OPPORTUNITÀ dell'ODCEC di Napoli è componente della Consulta regionale per la condizione della donna della Regione Campania *nella persona della Presidente Antonella La Porta ed* è parte attiva del Tavolo Interprofessionale dei Comitati Pari Opportunità degli Ordini Professionali della Campania ed è tra i sostenitori del "Percorso partecipato per l'individuazione di buone pratiche in un'ottica di pari opportunità che siano trasversali a tutti gli Ordini e che includano il Metodo di redazione del bilancio di genere".
Una delle attività che il Comitato è tenuto a porre in essere è la predisposizione del bilancio di genere dell'Ordine territoriale.
Il Bilancio di Genere consiste in una rendicontazione che consente agli iscritti di conoscere quale sia stata l'evoluzione della categoria in rapporto alla presenza maschile e femminile. Il Bilancio di Genere è una rendicontazione che consente agli iscritti di conoscere quale sia la partecipazione alla professione e l'evoluzione della categoria in rapporto al genere di appartenenza. Il concetto di genere indica le diversità dei tratti sociali e culturali, gli atteggiamenti e le aspettative sull'individuo ed il suo comportamento e non in ultimo le diversità biologiche tra maschio e femmina. L'ultimo bilancio ad oggi è relativo all'anno 2024 è stato predisposto alla luce delle Le linee guida al bilancio di genere emanate dal CPO nazionale a marzo 2024. È in fase di predisposizione il bilancio di genere 2025.
Lo studio e l'illustrazione degli equilibri di genere consente di individuare e colmare i divari di genere, monitorare le carriere, favorire la conciliazione vita-lavoro e valorizzare la diversità, migliorando l'efficienza organizzativa.
Ecco i motivi principali per cui è importante:

- Identificazione delle Disuguaglianze: Permette di analizzare se le decisioni di bilancio creano o riducono le disparità tra uomini e donne.
- Trasparenza e Accountability: Aumenta la responsabilità nel gestire in modo equo, rendendo evidenti le scelte di genere.
- Politiche Più Efficaci: Aiuta a progettare interventi mirati alle diverse esigenze di uomini e donne, migliorando la qualità dei servizi e la parità di trattamento.
- Conciliazione Vita-Lavoro: Sostiene l'adozione di misure concrete per l'equilibrio tra vita professionale e privata.
- Valorizzazione delle Risorse Umane: favorisce un ambiente inclusivo che attrae talenti.

La società italiana e in modo particolare il mercato del lavoro continuano a essere segnati da importanti divari: è un dato noto, riconfermato ogni volta che vengono pubblicate comparazioni internazionali, e che soprattutto permane nel tempo.



Il primo divario riguarda la parità di genere all'interno del mondo del lavoro l'Italia occupa il 111° posto su 145 Paesi, a causa di una disoccupazione femminile del 13% (due punti più elevata di quella maschile), di una partecipazione femminile al mercato del lavoro del 54% (contro il 74% di quella maschile) e di un salario medio delle donne che lavorano pari a circa la metà di quello degli uomini. Gli ultimi 10 anni fanno registrare solo un miglioramento quasi impercettibile, per cui rimaniamo confinati nelle zone basse della classifica. Certo, la questione del ruolo delle donne nella società non può essere ridotta al posto che occupano nel mercato del lavoro, ma resta vero che questo è un elemento strutturante della vita sociale. La fatica delle donne a entrare e restare nel mercato del lavoro segnala difficoltà più profonde, radicate nella conciliazione tra i diversi ruoli sociali occupati, in particolare quello professionale e quello familiare (di madre e, sempre più spesso, di figlia di genitori anziani e bisognosi di cure). La scarsa incidenza di un quadro giuridico di parità formale ci dice che il problema non si colloca solo sul piano normativo, che pure resta importante, ma affonda le proprie radici in quello culturale. Negli ambiti della politica, della famiglia, del lavoro, della formazione e dei media persistono stereotipi sessisti che in maniera indiretta agiscono come potenti ostacoli alla piena realizzazione delle donne e in questo modo perpetuano le disuguaglianze e le asimmetrie di genere.

Il secondo divario riguarda i giovani, un'altra **categoria che fatica ad essere valorizzata nel mercato del lavoro italiano: quella dei giovani**. L'Italia occupa l'ultimo posto tra i Paesi OCSE per quanto riguarda l'occupazione giovanile: appena il 52,8% dei giovani tra i 25 e i 29 anni ha un'occupazione, contro una media del 73,7%. Aumentano anche i giovani inattivi, i cosiddetti NEET, cioè coloro che non lavorano, non studiano (a scuola o all'università) né frequentano corsi di formazione

Come per le donne, anche nei confronti dei giovani sono all'opera stereotipi culturali, che ostacolano il riconoscimento delle differenze tra le generazioni e del contributo peculiare che ciascuna può dare.

Ogni generazione è composta di uomini e donne, così come donne e uomini appartengono a generazioni diverse, ma i divari di genere e quelli generazionali sono spesso letti separatamente, trascurandone le intersezioni. Questo ostacola l'analisi delle analogie tra gli squilibri, in particolare nei meccanismi di esclusione di alcuni (donne e giovani) a vantaggio di altri (uomini e adulti) e occulta il parallelismo degli esiti, che resta probabilmente il dato più sconcertante.

In una situazione critica dal punto di vista economico, l'Italia non riesce a valorizzare tutti i talenti di cui dispone e su cui spesso ha investito non poco in termini formativi: le attuali giovani generazioni sono quelle con la scolarità più elevata nella storia del Paese. Questo è vero soprattutto per le giovani donne, che frequentano scuole superiori e università in percentuale maggiore dei loro coetanei. In Italia, il 53% di coloro che hanno ottenuto un dottorato è di sesso femminile.

Divari e discriminazioni nel mercato del lavoro si traducono in minori opportunità individuali per chi le patisce, ma a un altro livello è la società nel suo insieme a non sfruttare tutte le opportunità di cui dispone: il problema riguarda tutti, indipendentemente dalla posizione che occupiamo rispetto a divari e fratture. Autorevoli studi mostrano da tempo come il loro superamento si tradurrebbe in un aumento complessivo dell'efficienza, della produttività e della tanto agognata crescita.

Serve dunque un cambiamento, che, come abbiamo visto, riguarda innanzi tutto la cultura, a partire da quella agita sui luoghi di lavoro.

In particolare, gli studi sociologici evidenziano come le attuali giovani generazioni siano portatrici di una visione del lavoro e della vita, di aspettative, motivazioni, aspirazioni potenzialmente in grado di far evolvere la cultura del sistema produttivo in cui si inseriscono, se questo si rivela disponibile al cambiamento.

Nel corso degli ultimi decenni la questione dei divari, in particolare di genere, è stata affrontata a partire da una serie di approcci che non si succedono in una evoluzione lineare ma che si affiancano l'uno all'altro, specialmente quando la loro traduzione in dispositivi normativi e in assetti organizzativi ne fa permanere l'efficacia nel tempo, e potenzialmente possono anche completarsi a vicenda.

Un primo approccio fa riferimento al concetto di pari opportunità, inteso soprattutto in termini di uguaglianza giuridica e sociale fra uomini e donne. L'obiettivo è di porre le donne in condizione di parità rispetto ai colleghi uomini all'interno dell'ambito lavorativo. In concreto ciò si traduce in una serie di dispositivi volti ad assicurare alle donne la possibilità di compiere delle scelte relative alla vita privata e professionale senza essere discriminate, sia sul piano delle possibilità di progressione di carriera sia rispetto ai livelli retributivi.

Le "quote rosa" o le "azioni positive" sono un esempio di applicazione di questo approccio. Pur importanti, le pari opportunità si scontrano spesso con un limite: collocandosi su un piano meramente normativo, una volta che ottemperano ai requisiti di legge, le imprese pensano di essersi liberate del problema, senza rimodellare cultura e processi organizzativi interni.

Inoltre, le pari opportunità hanno poca o nessuna presa su una serie di fattori di discriminazione che si collocano fuori dall'ambito aziendale, dai meccanismi di riproduzione culturale all'iniqua divisione delle responsabilità familiari.

La preferenza per la logica giuridica e la traduzione normativa dei diritti è stata criticata come ulteriore fonte di discriminazione dei gruppi maggiormente svantaggiati, aprendo il dibattito sulla questione della "discriminazione attiva".

Si amplia quindi il concetto di discriminazione (e quindi anche di pari opportunità), che si sgancia dalla prospettiva di genere e si applica a qualsiasi comportamento che, direttamente o indirettamente, porti a distinguere, escludere, limitare o preferire una persona sulla base non solo del genere, ma anche dell'orientamento sessuale, dell'età, della religione o delle convinzioni personali, dell'origine etnica, delle condizioni di disabilità; essa ha lo scopo o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

L'evoluzione sociale conduce a vedere le differenze in chiave positiva e non solo come dislivelli da colmare: «Non pensiamo di annullare con un tratto di penna le differenze che esistono e che vanno considerate positivamente; mentre finora la nostra cultura imprenditoriale, sociale, sindacale, rivendicazionista del movimento femminile è stata una logica di garanzia di parità, ora dobbiamo guardare alle pari opportunità come uno start up in una nuova prospettiva di valorizzazione delle differenze» .

Comitato Pari Opportunità dell'ODCEC di Napoli 2026/2030
Presidente:
Antonella La Porta (designata dal Consiglio)
Consiglieri:
Roberta Barone
Maurizio Carotenuto
Nadia Gigantini
Roberto Maglio
Daniela Moltedo
Bartolomeo Parretta

Rottamazione quinquies: sanatoria più selettiva, ma vantaggi più ampi per chi rientra

a cura di Renato Polise
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Cartelle esattoriali, nuova definizione: chi può aderire e cosa cambia davvero

Per presentare la domanda c'è tempo fino al 30 aprile (salvo proroghe), ma a differenza delle sue precedenti versioni, questa rottamazione presenta un perimetro di applicazione molto più ristretto. Non è quindi definizione generalizzata, bensì un'operazione mirata a specifiche tipologie di debiti, che esclude quanto dovuto all'Agente della Riscossione con riferimento ad avvisi di accertamento, contributi previdenziali sempre a seguito di accertamento e tutti i tributi locali. In buona sostanza, risultano quindi definibili i ruoli affidati all'Agenzia delle Entrate Riscossione dal **1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2023**, purché derivanti da:

- Omesso versamento di imposte liquidate in sede di controllo automatico o formale delle dichiarazioni annuali, (36bis e 36ter del D.P.R. n. 600/1973, nonché 54bis e 54ter del D.P.R. n. 633/1972;
- Contributi previdenziali dovuti all'INPS, con esclusione di quelli richiesti a seguito di accertamento;
- Sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, solo se irrogate da autorità statali, ossia dalle Prefetture.

Ad avviso di chi scrive, la scelta di agevolare solo il contribuente in difficoltà, e non l'evasore (o presunto tale), ha dato luogo ad un ambito applicativo eccessivamente ristretto, poiché ben potrebbero esserci destinatari di accertamenti divenuti definitivi altrettanto meritevoli di accesso all'agevolazione (ma qui il ragionamento di fa lungo), salvo leggere in questa stretta solo una esigenza di copertura di bilancio.
Restano poi esclusi tutti i tributi e le altre entrate degli Enti Locali, destinatari però di una autonoma e diversa forma di agevolazione, contemplata dal comma 102 al comma 110 dell'art. 1 della Legge di Bilancio.
Per chi potrà aderire, tuttavia, il beneficio economico è più che significativo, dal momento che non solo il debitore sarà chiamato a versare unicamente la sorta capitale, le spese per le procedure esecutive e i diritti di notifica, mentre sanzioni ed interessi vengono cancellati, ma la modalità di pagamento è maggiormente flessibile rispetto al passato, con la possibilità di optare per il versamento unico entro il 31 luglio 2026 oppure dilazionare in un massimo di 54 rate bimestrali di pari importo distribuite in nove anni, con la prima fissata al 31 luglio, e con le successive su cui vengono calcolati interessi del 3 per cento annuo, con la previsione di una rata minima pari ad € 100.
Occorre poi porre grande attenzione alle ipotesi di **decadenza**: si perde il beneficio non solo col mancato pagamento dell'unica rata o di due rate anche non consecutive, ma anche col mancato versamento dell'ultima, sanzione che ai più appare esagerata. A complicare il quadro, l'Agenzia delle Entrate ha confermato che in questa edizione non è prevista la tolleranza dei cinque giorni di ritardo che aveva caratterizzato le precedenti versioni, rendendo ogni scadenza un appuntamento con la certezza della sanatoria o con il rischio della sua definitiva inefficacia.
Per quanto concerne invece i piani di rateazione già in corso, situazione comune a molti contribuenti che stanno già rateizzando vecchie cartelle di pagamento, la legge stabilisce che, presentata la domanda di rottamazione, gli obblighi di pagamento derivanti da precedenti dilazioni vengono sospesi fino al 31 luglio 2026, data della prima o unica rata della nuova definizione, per poi essere automaticamente revocati alla stessa data.
Sul punto dovremo gestire problemi di ordine pratico quando nel medesimo piano di rateazione convivono debiti "rottamabili" e debiti "non rottamabili". In questo caso, la sospensione opera solo per i primi, mentre per i secondi il contribuente è tenuto a proseguire i pagamenti, magari rivolgendosi agli sportelli o utilizzando il servizio online. Per venire incontro ai contribuenti, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione ha annunciato che, a partire dal 31 luglio, provvederà a ricalcolare i piani di dilazione "onnicomprensivi", inviando nuovi bollettini con l'importo rideterminato al netto dei carichi rottamati, un'operazione tecnica complessa ma necessaria per evitare che i debitori si trovino a pagare due volte gli stessi importi.
Accanto alla platea ordinaria dei debitori, il legislatore ha disegnato una serie di ipotesi di accesso che meritano di essere approfondite poiché consentono il recupero di posizioni altrimenti compromesse; in particolar modo rileva l'adesione dei contribuenti che avevano aderito alla Rottamazione-quater o alla successiva "riammissione" alla Rottamazione-quater: se alla data del 30 settembre 2025 hanno perso i benefici della misura agevolativa perché non tutte le rate scadute risultavano regolarmente versate, possono ora rientrare in gioco con la quinta edizione, seppur limitatamente ai carichi che risultano "definibili" secondo il nuovo e più ristretto perimetro oggettivo.
Di notevole rilievo la previsione del comma 96, a mente del quale possono essere definiti anche i carichi affidati all'agente della riscossione che rientrano in procedimenti instaurati ai sensi della legge sul sovraindebitamento o del Codice della crisi d'impresa, con la possibilità di effettuare il pagamento del debito, anche falcidiato, secondo le modalità e i tempi eventualmente previsti nel decreto di omologazione. Trattasi di una disposizione che apre scenari interessanti per i soggetti che hanno ottenuto in sede giudiziale la ristrutturazione dei propri debiti, consentendo loro di allineare la posizione con l'Agente della riscossione alle previsioni del piano omologato. Non meno rilevante, infine, la possibilità offerta a chi ha un contenzioso in corso, a condizione che il debitore manifesti nella domanda la volontà di rinunciare ai giudizi pendenti relativi alle cartelle che intende definire, giacché il versamento della prima rata determinerà l'estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere, una volta depositata agli atti la documentazione attestante l'avvenuto pagamento e la domanda di adesione.
Se, come visto, la Rottamazione-quinquies rappresenta un'opportunità per chi ha debiti fiscali con lo Stato, il discorso si complica per gli enti locali. La legge, infatti, esclude espressamente i tributi comunali e regionali, come l'IMU, la TARI, il bollo auto e le multe della polizia locale.
Difficoltà sorgono sia per i contribuenti che per gli Enti locali stessi, o comunque per i più piccoli fra essi, i quali si trovano spiazzati nonostante la stessa Legge di Bilancio abbia dato la possibilità a Regioni ed Enti locali di introdurre autonomamente forme di definizione agevolata per le proprie entrate, comprese quelle patrimoniali, sia attraverso l'esclusione che attraverso la riduzione degli interessi o anche delle sanzioni.
Tali Enti scontano la criticità di gestire la definizione agevolata senza il braccio operativo di Ader e già la questione è approdata al tavolo tecnico tra ANCI, Viminale e Mef, che, a quanto pare, stanno rimeditando sull'esclusione di A.D.E.R. da questa operazione: in assenza di un accordo, a parere di chi scrive, la sanatoria rischia di restare inapplicabile per la maggior parte dei cittadini con debiti nei confronti dei Comuni.
L'Ordine dei Dottori Commercialisti di Napoli, attraverso la Commissione di Studio "Diritto della Riscossione", alla quale ho l'onore di essere Consigliere Co-delegato insieme alla Vice Presidente dell'Ordine Immacolata Maria Lorenza Vasaturo (Presidenti, Nuna Maione e Giuseppe Pedersoli), come sempre non farà mancare il proprio sostegno agli iscritti anche per questo imminente appuntamento, promuovendo ed organizzando incontri con gli Enti di Riscossione, momenti di studio ed approfondimento, e mettendo a disposizione delle Colleghe e dei Colleghi ogni più utile strumento perché anche questa operazione possa concludersi al meglio.

La contabilità accrual negli enti locali: applicazione operativa, criticità e controlli dei revisori

a cura di Michele Saggese
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Negli ultimi anni il sistema contabile degli enti locali è stato oggetto di un progressivo processo di riforma volto ad aumentare la trasparenza, la comparabilità e l'affidabilità delle informazioni economico-finanziarie della pubblica amministrazione. In tale contesto si inserisce l'introduzione e il progressivo rafforzamento della contabilità economico-patrimoniale basata sul principio **accrual**, ossia sul principio della competenza economica, che affianca la tradizionale contabilità finanziaria.
L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di avvicinare la contabilità pubblica agli standard internazionali e ai modelli di contabilità aziendale, consentendo una rappresentazione più completa della gestione dell'ente, non limitata ai soli flussi di cassa ma estesa alla reale formazione dei costi e dei ricavi nel periodo di riferimento.

Il principio ACCRUAL nella contabilità pubblica
Il principio **accrual** si fonda sulla rilevazione delle operazioni nel momento in cui maturano economicamente, indipendentemente dal momento in cui si manifestano i relativi movimenti finanziari. In altri termini, i fatti di gestione devono essere imputati all'esercizio in cui generano effetti economici, anche se i correlati incassi o pagamenti avvengono in esercizi diversi.
Nel sistema degli enti locali italiani tale impostazione trova attuazione attraverso il processo di **armonizzazione contabile** disciplinato dal **D.Lgs. 118/2011**, che ha introdotto un sistema integrato composto da:

- contabilità finanziaria, che mantiene funzione autorizzatoria;
- contabilità economico-patrimoniale, finalizzata alla rappresentazione della gestione economica e della consistenza patrimoniale dell'ente;
- bilancio consolidato con gli organismi partecipati.

La contabilità economico-patrimoniale, basata sul principio accrual, consente quindi di determinare il **risultato economico dell'esercizio** e il **patrimonio netto dell'ente**, elementi che la sola contabilità finanziaria non sarebbe in grado di rappresentare adeguatamente.

L'applicazione operativa negli enti locali
L'applicazione del principio accrual negli enti locali non avverrà più attraverso il sistema delle **scritture di integrazione e rettifica** che collegavano la contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale.
Infatti sarà necessario predisporre, di fatto due contabilità parallele, che, è questo il punto principale di difficoltà, dovrebbero essere in grado di "parlarsi". Ma al momento la situazione è ben lontana dal trovare una soluzione.
In precedenza il punto di partenza rimaneva infatti la contabilità finanziaria, nella quale venivano registrati gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa. Successivamente, attraverso specifiche operazioni contabili, tali registrazioni venivano ricondotte alla dimensione economica.
Tra le principali operazioni di raccordo vi erano:

- **rilevazione dei ratei e risconti**, per imputare correttamente i componenti economici di competenza dell'esercizio;
- **ammortamenti dei beni patrimoniali**, necessari per rappresentare il consumo economico dei beni strumentali;
- **accantonamenti a fondi rischi e oneri**, relativi a passività probabili o potenziali;
- **rilevazione delle variazioni patrimoniali**, con particolare riferimento alle immobilizzazioni materiali e alle partecipazioni.

Tali operazioni confluiscono nella predisposizione dello **stato patrimoniale** e del **conto economico**, che completano il sistema informativo del bilancio dell'ente locale.
Dal 2027 non potrà essere più così. Il che complica notevolmente le operatività dei comuni, soprattutto i più piccoli in perenne carenza di personale.

Le principali criticità applicative
Nonostante i progressi registrati negli ultimi anni, l'introduzione della logica accrual nella pubblica amministrazione locale presenta ancora numerose criticità operative.
Una prima difficoltà riguarda la **persistente centralità della contabilità finanziaria**. Quest'ultima continua a costituire il fulcro della gestione amministrativa e del controllo della spesa pubblica, con la conseguenza che la contabilità economico-patrimoniale è talvolta percepita come un adempimento meramente formale.
Un secondo profilo problematico concerne la **qualità delle basi informative**. La corretta applicazione del principio accrual richiede un inventario patrimoniale aggiornato e affidabile, non sempre presente negli enti locali, soprattutto nei comuni di minori dimensioni.
Ulteriori criticità emergono con riferimento:

- alla **valutazione delle immobilizzazioni** e alla corretta determinazione degli ammortamenti;
- alla **ricognizione delle passività potenziali**, in particolare quelle derivanti da contenzioso;
- alla **ricostruzione del patrimonio iniziale**, soprattutto negli enti che hanno avviato il sistema economico-patrimoniale in una fase successiva.

Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dalla **necessità di integrazione dei sistemi informativi contabili**, spesso strutturati principalmente per la gestione finanziaria.

Il ruolo e i controlli dell'organo di revisione
In questo contesto assume particolare rilievo l'attività di controllo svolta dall'**organo di revisione degli enti locali**, disciplinata dall'art. 239 del **TUEL (D.Lgs. 267/2000)**.
I revisori sono chiamati a verificare la corretta applicazione dei principi contabili e la coerenza tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale. Tale attività si esplica principalmente in sede di:

- parere sul **bilancio di previsione**;
- verifica degli **equilibri di bilancio**;
- relazione sul **rendiconto della gestione**.

Con specifico riferimento alla contabilità accrual, i revisori devono accertare:

1. **la corretta tenuta dell'inventario dei beni dell'ente**, elemento essenziale per la determinazione dello stato patrimoniale;
2. **la corretta imputazione dei componenti economici** attraverso le scritture di assestamento e rettifica;
3. **la congruità degli ammortamenti e degli accantonamenti** a fondi rischi e oneri;
4. **la coerenza tra risultato economico e risultato di amministrazione**, verificando eventuali scostamenti anomali.

Particolare attenzione deve essere dedicata alla verifica dei **rapporti con gli organismi partecipati**, anche in funzione della predisposizione del bilancio consolidato.
Profili evolutivi e prospettive
Il percorso di rafforzamento della contabilità accrual nel settore pubblico è destinato a proseguire nei prossimi anni, anche alla luce del processo di armonizzazione europea dei sistemi contabili pubblici, che mira alla definizione degli **European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)**.
In tale prospettiva, gli enti locali saranno chiamati a sviluppare sistemi contabili sempre più orientati alla misurazione della performance economica e alla valutazione della sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo.
Per i professionisti coinvolti – in particolare revisori e consulenti degli enti locali – diventa quindi fondamentale acquisire competenze sempre più approfondite in materia di contabilità economico-patrimoniale pubblica, al fine di garantire un controllo effettivo sulla qualità delle informazioni contabili.
L'introduzione della contabilità accrual negli enti locali rappresenta un passaggio fondamentale verso una gestione pubblica più trasparente e orientata alla responsabilizzazione amministrativa. Tuttavia, la piena efficacia del sistema dipende dalla capacità degli enti di superare le attuali criticità applicative e di integrare realmente la dimensione economico-patrimoniale nei processi decisionali.
In tale percorso l'organo di revisione assume un ruolo centrale, non solo come soggetto deputato al controllo formale della regolarità contabile, ma anche come garante della qualità e dell'affidabilità delle informazioni economiche prodotte dagli enti locali.
Solo attraverso un'effettiva applicazione dei principi accrual e un rafforzamento dei controlli sarà possibile disporre di bilanci pubblici realmente rappresentativi della situazione economica e patrimoniale delle amministrazioni locali.

Crisi d'impresa, il nuovo equilibrio: tutela dei creditori e ripartenza del debitore

a cura di Arcangelo Sessa
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Premessa
Con l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs. 14/2019) il legislatore ha ridisegnato in maniera organica il sistema delle procedure destinate alla gestione delle situazioni di sovraindebitamento, superando la disciplina introdotta dalla legge n. 3 del 2012 e inserendo tali strumenti all'interno di un quadro normativo più ampio e coerente.
Tra le procedure previste dal nuovo impianto normativo assume particolare rilievo la liquidazione controllata del sovraindebitato, disciplinata dagli artt. 268 e seguenti del Codice della crisi. Si tratta della procedura che consente al debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale di mettere a disposizione dei creditori il proprio patrimonio sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, con l'assistenza dell'Organismo di composizione della crisi.
La finalità dell'istituto è duplice. Da un lato esso mira a garantire, nei limiti del possibile, la soddisfazione dei creditori; dall'altro consente al debitore di intraprendere un percorso di riequilibrio economico che può condurre all'esdebitazione, realizzando concretamente il principio della cosiddetta *second chance*.
L'esperienza applicativa degli ultimi anni ha tuttavia evidenziato numerosi profili interpretativi che la giurisprudenza di merito sta progressivamente chiarendo. Tra questi assumono particolare rilievo la possibilità di accedere alla procedura anche in assenza di beni da liquidare, il ruolo della finanza esterna e la funzione della relazione del gestore della crisi.
I presupposti di accesso alla liquidazione controllata
La liquidazione controllata può essere richiesta dal debitore che si trovi in una situazione di sovraindebitamento, vale a dire in una condizione di persistente squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile.
Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) del Codice della crisi, tale situazione riguarda i debitori non assoggettabili alla liquidazione giudiziale o ad altre procedure concorsuali maggiori.
La procedura è quindi accessibile a una pluralità di soggetti, tra cui:
• consumatori;
• imprenditori minori;
• professionisti;
• imprenditori agricoli;
• start-up innovative;
• enti non commerciali.

L'iniziativa può provenire non solo dal debitore, ma anche da un creditore o dal pubblico ministero. Nella prassi, tuttavia, la procedura è frequentemente promossa dallo stesso debitore che intende
regolare la propria posizione debitoria e accedere, al termine del percorso, al beneficio dell'esdebitazione.
La domanda deve essere corredata dalla documentazione prevista dall'art. 39 CCII e dalla relazione particolareggiata del gestore della crisi, documento che assume un ruolo centrale nella valutazione del tribunale.
Attraverso tale relazione il gestore ricostruisce la situazione economica e patrimoniale del debitore, analizza le cause dell'indebitamento e valuta la diligenza con cui sono state assunte le obbligazioni.

Il ruolo dell'Organismo di composizione della crisi
Nel sistema delineato dal Codice della crisi, l'Organismo di composizione della crisi svolge una funzione essenziale nell'ambito delle procedure di sovraindebitamento.
Il gestore della crisi nominato dall'OCC accompagna il debitore in tutte le fasi iniziali della procedura: dalla raccolta della documentazione alla predisposizione della domanda, fino alla redazione della relazione prevista dalla legge.
Tale attività riveste una particolare importanza perché consente al tribunale di disporre di un quadro chiaro e completo della situazione economica del debitore, garantendo al tempo stesso la trasparenza della procedura e la tutela del ceto creditorio.
Non di rado accade, inoltre, che il tribunale nomini liquidatore lo stesso gestore della crisi, come previsto dall'art. 270 CCII. Questa soluzione consente di assicurare continuità nella gestione della procedura e di ridurre i costi, evitando duplicazioni di attività.
L'apertura della procedura nella prassi giurisprudenziale
L'esperienza applicativa dimostra come la liquidazione controllata venga frequentemente richiesta da debitori privi di un patrimonio significativo.

Un esempio particolarmente significativo è rappresentato dalla sentenza del Tribunale di Napoli n. 212/2025, con la quale è stata dichiarata aperta la procedura di liquidazione controllata del patrimonio di una debitrice già titolare di impresa individuale.
Nel caso esaminato, la debitrice presentava una posizione debitoria complessiva di circa 62.000 euro, maturata principalmente nell'ambito dell'attività imprenditoriale ormai cessata. La stessa risultava priva di beni immobili, di beni mobili registrati e di fonti di reddito stabili.
Nonostante l'assenza di patrimonio liquidabile, il tribunale ha ritenuto comunque ammissibile l'apertura della procedura, valorizzando l'impegno assunto da un familiare della debitrice a versare 200 euro mensili per tre anni a favore della procedura.
Tale contributo è stato qualificato come finanza esterna, ritenuta sufficiente a garantire la copertura delle spese della procedura e un minimo soddisfacimento dei creditori.
La liquidazione controllata in assenza di patrimonio
La questione dell'ammissibilità della procedura in assenza di beni rappresenta uno dei temi più dibattuti nella giurisprudenza recente.
Secondo un orientamento ormai sempre più diffuso, la liquidazione controllata può essere aperta anche quando il debitore non disponga di beni da liquidare, purché esista una concreta possibilità di soddisfacimento dei creditori.
Nel caso deciso dal Tribunale di Napoli, il collegio ha richiamato l'orientamento espresso dal Tribunale di Nola, secondo cui l'apertura della procedura non può essere esclusa a priori quando il soddisfacimento dei creditori derivi da risorse provenienti da terzi.
La finanza esterna, infatti, rappresenta una utilità economica concreta che può essere destinata alla massa dei creditori e che, in quanto tale, è idonea a giustificare l'apertura della procedura.
Questa interpretazione appare coerente con la logica del Codice della crisi, che mira a favorire l'accesso del debitore agli strumenti di regolazione della crisi e a promuovere il recupero della sua capacità economica.
La funzione della finanza esterna
Negli ultimi anni la finanza esterna ha assunto un ruolo sempre più rilevante nelle procedure di sovraindebitamento.
Si tratta di risorse economiche messe a disposizione da soggetti terzi – spesso familiari del debitore – senza obbligo di restituzione e destinate al soddisfacimento dei creditori.
Nell'ambito della liquidazione controllata tali apporti possono essere utilizzati per:
• coprire le spese della procedura;
• incrementare l'attivo disponibile;
• garantire una distribuzione, seppur minima, ai creditori.

La giurisprudenza ha chiarito che il ricorso alla finanza esterna non costituisce uno strumento per aggirare la disciplina dell'esdebitazione dell'incapiente. Anche nella liquidazione controllata, infatti, resta comunque necessario valutare la condotta del debitore e le cause dell'indebitamento.
Il programma di liquidazione
Una volta aperta la procedura, il liquidatore è chiamato a predisporre il programma di liquidazione, documento che definisce le modalità attraverso cui verrà realizzato l'attivo e soddisfatti i creditori.
Il programma viene sottoposto al controllo del giudice delegato, che ne verifica la congruità e la coerenza con gli obiettivi della procedura.
Un esempio significativo è rappresentato dal provvedimento con cui il Tribunale di Napoli – VII Sezione civile ha approvato il programma di liquidazione in una procedura di sovraindebitamento, autorizzando la vendita di un immobile al prezzo di 35.000 euro e richiedendo chiarimenti su alcune spese personali della debitrice.

Il provvedimento evidenzia il ruolo di vigilanza esercitato dal giudice delegato nella gestione della procedura e nella tutela degli interessi del ceto creditorio.

Gli effetti della procedura

L'apertura della liquidazione controllata produce effetti analoghi a quelli delle altre procedure concorsuali.

Tra i principali si segnala il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali nei confronti del debitore, con conseguente concentrazione delle pretese creditorie nell'ambito della procedura.

I creditori sono quindi chiamati a presentare domanda di ammissione al passivo, mentre eventuali pignoramenti o cessioni di stipendio risultano inopponibili alla procedura.

La funzione dell'esdebitazione

Uno degli obiettivi più rilevanti della liquidazione controllata è rappresentato dalla possibilità per il debitore di ottenere l'esdebitazione, vale a dire la liberazione dai debiti residui non soddisfatti.

Questo istituto costituisce uno degli elementi più innovativi del sistema introdotto dal Codice della crisi e risponde all'esigenza di consentire al debitore meritevole di reinserirsi nel circuito economico.

La procedura non ha dunque una funzione esclusivamente liquidatoria, ma rappresenta anche uno strumento di riequilibrio economico e sociale.

Considerazioni conclusive

L'analisi dei più recenti orientamenti giurisprudenziali evidenzia come la liquidazione controllata del sovraindebitato stia progressivamente assumendo un ruolo sempre più significativo nell'ambito degli strumenti di regolazione della crisi previsti dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Le decisioni dei tribunali di merito dimostrano, infatti, una crescente attenzione verso l'esigenza di interpretare la disciplina in modo coerente con le finalità sistematiche della riforma, valorizzando la funzione non soltanto liquidatoria, ma anche rieducativa e di reinserimento economico della procedura.

Particolarmente significativa, in questa prospettiva, appare l'apertura interpretativa verso l'ammissibilità della liquidazione controllata anche in assenza di un patrimonio immediatamente liquidabile, quando sia comunque ravvisabile una concreta utilità economica destinabile alla massa dei creditori, come nel caso dell'apporto di finanza esterna. Tale orientamento appare coerente con la logica complessiva del Codice della crisi, che mira a favorire l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e a promuovere il recupero della capacità economica del debitore.

Al tempo stesso, la giurisprudenza continua a sottolineare la centralità della valutazione della condotta del debitore e delle cause dell'indebitamento, elementi che rimangono determinanti ai fini dell'accesso alla procedura e della successiva concessione dell'esdebitazione.

In questo quadro, la liquidazione controllata si configura come uno strumento sempre più flessibile e adattabile, capace di rispondere alle diverse situazioni di crisi del debitore civile e di garantire un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di tutela del ceto creditorio e la necessità di offrire al debitore meritevole una concreta possibilità di ripartenza.

L'evoluzione interpretativa dell'istituto conferma dunque la tendenza dell'ordinamento concorsuale contemporaneo a privilegiare soluzioni che, pur nel rispetto dei diritti dei creditori, favoriscano il
recupero della capacità economica del debitore e la sua reintegrazione nel circuito produttivo, in linea con i principi di equità, proporzionalità e seconda opportunità che caratterizzano il moderno diritto della crisi.

unicef
per ogni bambino
CHI PROTEGGE
I BAMBINI QUANDO SONO IN PERICOLO?
IO CI SONO.
IO DONO IL 5X1000 ALL'UNICEF
unicef
IL TUO 5X1000 ALL'UNICEF:
si trasforma in interventi concreti, come medicine, vaccini, cure mediche, cibo terapeutico e acqua sicura per tutti i bambini che ne hanno bisogno.
A te non costa nulla. A loro salva la vita.
CODICE FISCALE
0 1 5 6 1 9 2 0 5 8 6

Resto al Sud 2.0: fino a 200mila euro per i giovani imprenditori del Mezzogiorno. Ecco cosa cambia rispetto al passato

a cura di Liliana Speranza
Consigliere Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

Un'opportunità concreta per giovani, aspiranti imprenditori e professionisti che vogliono costruire il proprio futuro nel Sud. Fino a 200.000 euro di finanziamento per avviare attività imprenditoriali e professionali, con una parte significativa dei contributi a fondo perduto.

Dal 15 ottobre 2025 è attivo il bando Resto al Sud 2.0, la nuova versione dell'incentivo dedicato ai giovani tra i 18 e i 35 anni che intendono avviare un'attività nelle regioni meridionali. La misura dispone di una dotazione iniziale di 356,4 milioni di euro, gestiti da Invitalia, e punta a sostenere la nascita di nuove imprese, attività di lavoro autonomo e studi professionali nelle regioni del Sud. L'obiettivo è quello già perseguito dalla versione precedente del programma, contrastare la disoccupazione giovanile e frenare la fuga di talenti dal Mezzogiorno, favorendo la creazione di nuove iniziative imprenditoriali e rafforzando il tessuto economico locale. Le domande possono essere presentate online fino a esaurimento delle risorse disponibili. L'incentivo è destinato ai giovani che intendono avviare un'attività nelle regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Per accedere alle agevolazioni è necessario rispettare alcuni requisiti. In particolare, i candidati devono: avere un'età compresa tra 18 e 35 anni non compiuti al momento della domanda, essere residenti nel Sud oppure impegnarsi a trasferire la residenza entro 60 giorni dall'approvazione del progetto, trovarsi in una condizione di disoccupazione o inattività e rientrare tra i beneficiari del programma GOL oppure tra i cosiddetti *working poor*, con un reddito annuo inferiore a 8.145 euro. Non possono invece partecipare, coloro che hanno avuto una partita IVA attiva nei 12 mesi precedenti alla domanda e chi possiede un contratto di lavoro a tempo indeterminato o collaborazioni continuative. Le iniziative economiche possono assumere diverse forme giuridiche. Tra queste:

- lavoro autonomo
- impresa individuale
- società in nome collettivo
- società in accomandita semplice
- società a responsabilità limitata
- società cooperativa
- libera professione
- società tra professionisti

Sono ammissibili anche attività avviate nel mese precedente alla presentazione della domanda, purché risultino inattive al momento della richiesta. Il sostegno economico può arrivare fino a 200.000 euro per progetto. Sono previste le seguenti agevolazioni:

a) voucher a fondo perduto fino a un importo di 40.000 euro (elevabile a 50.000 euro);
b) contributo del 75% a fondo perduto per programmi di investimento che hanno un importo massimo di 120.000 euro;
c) contributo del 70% a fondo perduto per programmi di investimento che hanno un importo compreso tra 120.000 euro e 200.000 euro.

L'obiettivo è quindi non limitarsi al sostegno economico, ma fornire anche competenze e strumenti utili per gestire una nuova attività imprenditoriale.

Le differenze rispetto al vecchio Resto al Sud

La nuova versione del programma introduce alcuni cambiamenti importanti rispetto alla misura precedente.

Copertura non più totale: In passato l'investimento poteva essere coperto interamente grazie a un mix di prestito bancario agevolato e contributo a fondo perduto. Con Resto al Sud 2.0 il contributo pubblico copre tra il 70% e il 75% delle spese, mentre la quota restante deve essere finanziata con risorse proprie o altri strumenti.

Niente più prestito agevolato: Il nuovo modello punta quasi esclusivamente sui contributi a fondo perduto, eliminando il prestito bancario agevolato previsto nella precedente versione dell'incentivo.

Capitale circolante escluso: Un'altra novità riguarda le spese ammissibili: il capitale circolante non è più finanziabile, riducendo alcune voci che in passato potevano essere incluse nel progetto.

Requisiti più selettivi: I criteri di accesso sono stati resi più stringenti, sia per quanto riguarda l'età sia per la condizione occupazionale dei beneficiari.

Più servizi di supporto: Allo stesso tempo viene rafforzato l'accompagnamento imprenditoriale attraverso voucher dedicati a consulenza, tutoraggio e formazione.

Opportunità e limiti della misura

Il bando rappresenta un'importante opportunità per i giovani che desiderano avviare un'impresa o intraprendere un'attività di lavoro autonomo nel Mezzogiorno. Allo stesso tempo, presenta alcuni vincoli che devono essere attentamente valutati prima di presentare la domanda. Tra questi vi è l'obbligo di mantenere la sede legale o operativa nelle regioni del Sud, una condizione coerente con gli obiettivi della misura ma che, in alcuni casi, potrebbe limitare iniziative imprenditoriali orientate verso mercati più ampi o caratterizzate da una presenza territoriale più distribuita. Un altro aspetto rilevante riguarda il sistema di rendicontazione delle spese, che risulta particolarmente rigoroso. Ogni costo sostenuto deve essere tracciabile e coerente con il piano di investimento approvato. Ciò implica che i beneficiari debbano pianificare con attenzione l'utilizzo delle risorse e conservare tutta la documentazione necessaria a dimostrare la correttezza delle spese effettuate. Occorre inoltre considerare che alcune spese tipiche della fase di avvio di un'attività non rientrano tra quelle finanziabili. Costi come l'affitto dei locali o il personale dipendente, ad esempio, devono essere sostenuti con risorse proprie. Questo richiede una buona capacità di pianificazione finanziaria, soprattutto nei primi mesi di attività, quando le entrate potrebbero non essere ancora sufficienti a coprire tutte le spese operative. Nonostante questi limiti, il nuovo modello introduce anche elementi innovativi rispetto al passato. Tra le principali novità vi è l'introduzione dei voucher destinati ai servizi di consulenza, marketing e accompagnamento imprenditoriale. Si tratta di uno strumento pensato per affrontare uno dei problemi più frequenti nei programmi di incentivo alle startup: la mancanza di competenze manageriali e strategiche nelle fasi iniziali di sviluppo dell'impresa. Il supporto di professionisti e consulenti può infatti aiutare i giovani imprenditori a definire con maggiore chiarezza il proprio modello di business, strutturare una strategia di mercato e affrontare con maggiore consapevolezza le prime sfide imprenditoriali. Con Resto al Sud 2.0, il governo punta dunque a rafforzare l'imprenditoria giovanile nelle regioni meridionali, trasformando il sostegno pubblico in uno strumento di sviluppo economico e occupazionale. L'obiettivo non è soltanto favorire la nascita di nuove attività, ma anche aumentare le probabilità che queste riescano a consolidarsi nel tempo e a creare valore per il territorio. Il Mezzogiorno continua infatti a registrare livelli di disoccupazione giovanile tra i più elevati del Paese, insieme a una forte emigrazione di giovani qualificati verso il Centro-Nord o verso l'estero. In questo contesto, misure come Resto al Sud 2.0 cercano di offrire un'alternativa concreta: creare opportunità di lavoro direttamente nei territori di origine, valorizzando le competenze e le idee imprenditoriali delle nuove generazioni. Se da un lato il nuovo sistema richiede una maggiore partecipazione finanziaria da parte degli imprenditori, dall'altro introduce strumenti di accompagnamento pensati per aumentare le probabilità di successo delle nuove attività. Il coinvolgimento di consulenti, tutor e servizi di supporto può infatti contribuire a ridurre il rischio di fallimento tipico delle imprese nei primi anni di vita. La misura rappresenta quindi un'opportunità significativa per molti giovani che desiderano mettersi in proprio, non solo attraverso la creazione di imprese, ma anche avviando studi professionali. In questo contesto, il bando può offrire un sostegno importante anche a chi intende intraprendere professioni regolamentate o attività consulenziali, facilitando l'apertura di uno studio e sostenendo i primi investimenti necessari per l'avvio dell'attività. Lo strumento risulta particolarmente rilevante per i giovani professionisti che intendono avviare uno studio di commercialista, un'attività che spesso richiede investimenti iniziali significativi in strumenti informatici, software professionali, arredi e servizi digitali. Il contributo pubblico può quindi contribuire a ridurre il peso dei costi iniziali e permettere di strutturare fin da subito uno studio professionale moderno e organizzato, anche in collaborazione con altri colleghi. Molto dipenderà tuttavia dalla qualità dei progetti presentati e dalla capacità degli aspiranti imprenditori di trasformare un'idea in un piano economico sostenibile. La disponibilità di risorse pubbliche rappresenta infatti solo il primo passo: il vero banco di prova sarà la capacità delle nuove imprese di affermarsi sul mercato, innovare e creare occupazione stabile nel tempo. La sfida sarà quindi capire se questa nuova impostazione riuscirà davvero a trasformare le idee dei giovani del Sud in progetti solidi e duraturi, capaci di generare lavoro, competenze e sviluppo per il territorio. Se accompagnata da politiche di sviluppo locale e da un ecosistema favorevole all'imprenditorialità, la misura potrebbe contribuire a rafforzare il tessuto produttivo del Mezzogiorno e a ridurre, almeno in parte, il divario economico con le altre aree del Paese.

Cedolare secca nelle locazioni abitative: profili operativi e criticità applicative

a cura di Maurizio Turrà
Consigliere dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Napoli

La cedolare secca rappresenta oggi uno degli strumenti fiscali più utilizzati nella gestione delle locazioni abitative, grazie alla semplificazione degli adempimenti e, in molti casi, alla riduzione del carico impositivo rispetto al regime ordinario IRPEF. La sua diffusione ha contribuito a rendere più trasparente il mercato delle locazioni e a favorire una maggiore emersione dei redditi immobiliari.
Accanto a tali vantaggi, l'esperienza professionale evidenzia tuttavia la presenza di alcune criticità interpretative e operative che richiedono una attenta valutazione preventiva da parte del commercialista. In particolare, le difficoltà emergono quando il rapporto contrattuale presenta elementi non standard oppure quando il conduttore non coincide con la figura tradizionale della persona fisica che utilizza direttamente l'immobile come abitazione.

La disciplina della cedolare secca è contenuta nell'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 2011 e prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali sui redditi derivanti dalla locazione di immobili abitativi. L'opzione comporta inoltre l'esonero dal versamento dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sul contratto di locazione, nonché sulle eventuali proroghe e risoluzioni.
Le aliquote attualmente previste sono pari al 21 per cento per i contratti a canone libero e al 10 per cento per i contratti a canone concordato stipulati nei comuni ad alta tensione abitativa. La scelta del regime implica anche la rinuncia, per tutta la durata dell'opzione, all'aggiornamento del canone di locazione, compresa la variazione ISTAT, con un effetto che deve essere valutato attentamente soprattutto nei contratti di durata pluriennale.

Sotto il profilo soggettivo, la cedolare secca è applicabile alle persone fisiche titolari del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento sull'immobile, purché la locazione non sia effettuata nell'esercizio di attività di impresa o di lavoro autonomo. Dal punto di vista oggettivo, l'immobile deve appartenere a categorie catastali abitative e deve essere destinato ad uso abitativo.
La prassi professionale evidenzia tuttavia un numero crescente di fattispecie nelle quali il conduttore è rappresentato da enti, cooperative sociali, associazioni o altri soggetti giuridici che utilizzano l'immobile nell'ambito di progetti di ospitalità, assistenza o integrazione sociale. In tali casi, il tema centrale diventa la verifica della effettiva destinazione abitativa dell'immobile e della compatibilità del rapporto contrattuale con il regime sostitutivo.
L'interpretazione non può essere limitata al dato formale relativo alla natura del conduttore, ma richiede una analisi complessiva della funzione economica del contratto e delle modalità concrete di utilizzo dell'immobile. La valutazione sostanziale del rapporto assume quindi un ruolo determinante al fine di prevenire possibili contestazioni in sede di controllo.
Particolare attenzione merita il tema del canone concordato, che negli ultimi anni ha assunto crescente rilievo soprattutto nei grandi centri urbani. L'aliquota ridotta al 10 per cento rappresenta infatti un elemento di forte incentivo alla stipula di contratti che tengano conto dei parametri definiti dagli accordi territoriali tra organizzazioni dei proprietari e degli inquilini.
Dal punto di vista operativo, il canone concordato richiede una verifica preventiva della corretta determinazione del valore locativo sulla base delle fasce individuate dagli accordi locali, nonché il rispetto dei requisiti formali previsti dalla normativa. La presenza dell'attestazione di conformità rilasciata dalle organizzazioni firmatarie degli accordi territoriali costituisce un elemento di particolare rilevanza ai fini della riduzione del rischio di contestazioni.
Oltre al vantaggio fiscale rappresentato dalla aliquota ridotta, il canone concordato consente in molti casi di beneficiare di ulteriori agevolazioni, tra cui la riduzione dell'IMU prevista dalla normativa vigente. La combinazione di tali elementi può determinare un rendimento netto complessivo competitivo anche rispetto ai contratti a canone libero.
Dal punto di vista operativo, la determinazione dell'imposta avviene applicando l'aliquota prevista al canone annuo stabilito contrattualmente, indipendentemente dalla rendita catastale dell'immobile. Nei casi in cui il contratto abbia decorrenza nel corso dell'anno, il reddito imponibile deve essere determinato proporzionalmente al periodo di effettiva locazione.
La cedolare secca segue il calendario ordinario previsto per l'IRPEF, con versamento del saldo entro il 30 giugno dell'anno successivo e pagamento dell'acconto, qualora dovuto, in due rate rispettivamente del 40 per cento e del 60 per cento. Una corretta pianificazione degli acconti assume particolare rilievo soprattutto nel primo anno di applicazione del regime, al fine di evitare scostamenti significativi tra imposta dovuta e importi versati.
La valutazione di convenienza deve necessariamente tener conto della posizione reddituale complessiva del contribuente, della durata del contratto, della possibilità di applicare il

canone concordato e della eventuale presenza di oneri deducibili o detraibili rilevanti ai fini IRPEF. In molti casi la cedolare secca consente di ottenere un risparmio fiscale significativo e una maggiore stabilità nella previsione del rendimento netto dell'investimento immobiliare.
Il ruolo del commercialista risulta quindi centrale non soltanto nella determinazione dell'imposta, ma anche nella fase di impostazione del rapporto contrattuale. Una analisi preventiva consente di individuare la soluzione più coerente con gli obiettivi del contribuente, di ridurre il rischio di contenzioso e di garantire una gestione più efficiente degli adempimenti fiscali connessi alla locazione.
La crescente articolazione delle operazioni immobiliari conferma come la consulenza professionale assuma un valore determinante nella corretta interpretazione della normativa e nella pianificazione fiscale di medio periodo. La cedolare secca rappresenta senza dubbio uno strumento efficace di semplificazione, ma richiede un approccio consapevole e una attenta verifica delle condizioni applicative, soprattutto nei casi in cui il rapporto contrattuale presenti elementi di complessità.
In tale contesto, il contributo del professionista appare essenziale per assicurare coerenza tra struttura contrattuale, disciplina fiscale applicabile e obiettivi economici dell'investimento immobiliare, favorendo al tempo stesso certezza giuridica e corretta applicazione della normativa tributaria.

La transazione fiscale nella composizione negoziata tra utilizzo dei crediti fiscali e giudizio di convenienza rispetto alla liquidazione giudiziale

a cura di Gianluca Battaglia

Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli

La transazione fiscale nell'ambito della composizione negoziata, ai sensi dell'art. 23, comma 2-bis, CCII, pone questioni di particolare interesse quando l'impresa in crisi dispone di crediti fiscali compensabili e intende destinarli al soddisfacimento del debito erariale. In tali ipotesi, la sostenibilità della proposta dipende dalla capacità di dimostrare, con adeguato supporto tecnico, la convenienza del trattamento riservato all'Amministrazione finanziaria rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale. Il contributo esamina i principali profili sistematici e operativi della questione, soffermandosi sul ruolo della relazione del professionista indipendente, sulla corretta costruzione del test comparativo e sulle criticità connesse alla valorizzazione dei crediti fiscali nella prospettiva concorsuale.

Nel sistema delineato dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, la composizione negoziata ha progressivamente assunto una funzione centrale quale strumento di emersione anticipata della crisi e di gestione assistita delle situazioni di squilibrio patrimoniale, economico o finanziario. All'interno di tale percorso, la transazione fiscale prevista dall'art. 23, comma 2-bis, CCII rappresenta uno degli istituti di maggiore rilievo applicativo, soprattutto nei casi in cui l'esposizione verso l'Erario costituisca una componente significativa del passivo.

Il tema assume particolare complessità quando l'impresa, oltre a presentare un rilevante debito tributario, sia anche titolare di crediti fiscali compensabili e intenda utilizzare tali poste attive per ridurre o regolare il debito verso l'Amministrazione finanziaria. In questa prospettiva, la proposta non può essere letta come una semplice operazione di sistemazione del passivo fiscale, ma richiede una costruzione tecnico-giuridica capace di dimostrare la sua coerenza con la disciplina concorsuale e, soprattutto, la sua maggiore convenienza rispetto alla liquidazione giudiziale.

L'interesse dell'argomento è evidente per il professionista chiamato ad assistere l'impresa o ad attestare la proposta. La combinazione tra disciplina tributaria, regole del concorso e logiche di continuità aziendale impone infatti una valutazione articolata, nella quale il profilo numerico, quello giuridico e quello economico devono convergere in una rappresentazione unitaria e persuasiva.

La transazione fiscale nella composizione negoziata si colloca nel quadro degli strumenti volti a consentire una regolazione del debito tributario compatibile con il percorso di risanamento dell'impresa. La sua funzione non è meramente dilatoria o remissoria, ma si inserisce in una logica di composizione complessiva della crisi, nella quale il creditore pubblico viene chiamato a valutare se la proposta formulata dall'impresa sia per esso più conveniente rispetto all'alternativa liquidatoria.

In questa prospettiva, la transazione fiscale si distingue per una caratteristica essenziale: il trattamento del credito erariale non può essere apprezzato in termini isolati o astratti, ma deve essere inserito in una comparazione concreta tra scenari alternativi. L'ordinamento richiede infatti che il sacrificio eventualmente chiesto all'Amministrazione finanziaria trovi giustificazione nella dimostrazione che, in difetto di accordo, il risultato ottenibile attraverso la liquidazione giudiziale sarebbe inferiore o comunque non più favorevole.

La centralità di questa verifica fa sì che la transazione fiscale non sia riducibile a un semplice strumento negoziale, ma debba essere trattata come una operazione tecnico-comparativa, la cui legittimazione sostanziale dipende dalla qualità dell'analisi posta a fondamento della proposta.

Tra le ipotesi di maggiore interesse applicativo vi è quella in cui l'impresa disponga di crediti fiscali compensabili suscettibili di essere impiegati, secondo le regole dell'ordinamento tributario, per il pagamento di debiti erariali. In termini economici, tale circostanza consente di valorizzare un'attività fiscale che, se correttamente inserita nel piano di risanamento, può contribuire in misura significativa al riequilibrio della posizione debitoria verso il Fisco.

L'utilizzo di crediti fiscali in compensazione presenta un indubbio profilo di razionalità. Esso consente infatti di trasformare una posta attiva già maturata in uno strumento di soddisfacimento del creditore pubblico, riducendo il fabbisogno finanziario immediato e migliorando la sostenibilità complessiva della proposta.

Tuttavia, sul piano tecnico, la questione è più complessa di quanto possa apparire a una prima lettura. Non tutti i crediti fiscali sono ugualmente fruibili, né il loro valore nominale può automaticamente tradursi in identico valore di soddisfazione concorsuale. Occorre pertanto distinguere tra crediti immediatamente disponibili, crediti soggetti a limiti temporali di utilizzo, crediti interessati da verifiche o contenziosi, nonché crediti gravati da vincoli o da elementi di incertezza che ne possano ritardare o impedire l'effettiva utilizzazione.

Ne deriva che l'inserimento dei crediti fiscali nella proposta transattiva richiede una analisi rigorosa della loro esistenza, certezza, disponibilità e concreta spendibilità, non essendo sufficiente una mera indicazione del loro ammontare nominale.

Il cuore della transazione fiscale è costituito dal giudizio di convenienza. Tale giudizio rappresenta il presupposto sostanziale sul quale si fonda la tenuta della proposta e, al contempo, il punto sul quale più intensamente si concentra l'attività valutativa del professionista indipendente.

La convenienza non può essere affermata in modo apodittico, né può risolversi in una valutazione intuitiva circa l'utilità generale della continuità aziendale. Essa richiede, invece, una verifica puntuale del risultato concretamente attribuibile all'Erario nei due scenari comparati: quello della composizione negoziata con transazione fiscale e quello della liquidazione giudiziale.

Da questo punto di vista, l'errore metodologico più frequente consiste nel fermarsi al valore astratto delle risorse che l'impresa è in grado di mettere a disposizione, senza interrogarsi sul diverso livello di recupero che il creditore pubblico conseguirebbe nel contesto concorsuale. In realtà, la domanda corretta non è quanto l'impresa possa offrire in assoluto, bensì quanto l'Erario otterrebbe realisticamente in alternativa alla proposta.

È quindi necessario che il test di convenienza sia costruito secondo una logica sostanziale e comparativa, orientata non alla mera apparenza dei valori, ma al concreto risultato di soddisfacimento del credito tributario.

La liquidazione giudiziale costituisce il termine di comparazione necessario del giudizio di convenienza. Per questa ragione, la sua ricostruzione non può essere sommaria o stereotipata, ma deve fondarsi su criteri prudenziali, analitici e coerenti con le caratteristiche del patrimonio e del passivo dell'impresa.

In tale analisi devono essere considerati almeno i seguenti elementi: il valore di realizzo degli attivi in un contesto di vendita forzata, i tempi necessari per la liquidazione, i costi procedurali, le prededuzioni, l'ordine delle cause di prelazione, il concorso di altri creditori privilegiati e l'eventuale presenza di poste attive di difficile recupero.

Il dato decisivo è che la liquidazione giudiziale non coincide con una trasposizione meccanica dei valori contabili. La fisiologica riduzione dei valori di realizzo, i costi della procedura e la distribuzione dell'attivo secondo l'ordine delle prelazioni determinano spesso un soddisfacimento del credito erariale significativamente inferiore a quello teoricamente ricavabile da una lettura meramente patrimoniale.

Per questa ragione, la transazione fiscale può risultare conveniente anche quando non assicuri il pagamento integrale del debito, purché consenta all'Amministrazione finanziaria di conseguire un risultato migliore, per entità e qualità, rispetto a quello conseguibile nella liquidazione giudiziale.

Nel contesto descritto, la relazione del professionista indipendente assume una funzione decisiva. Essa non rappresenta un adempimento accessorio, ma il presidio tecnico attraverso il quale la proposta viene resa intellegibile, verificabile e difendibile.

La relazione deve anzitutto delimitare con precisione il perimetro del debito tributario e distinguere le diverse componenti del passivo erariale, chiarendo quali poste siano suscettibili di compensazione e quali, invece, richiedano modalità ordinarie di pagamento. Deve poi rappresentare la struttura della proposta, le fonti di soddisfacimento e le tempistiche di esecuzione.

Il passaggio centrale è però costituito dalla ricostruzione comparativa. Il professionista è chiamato a sviluppare una analisi che metta a confronto il trattamento riservato all'Erario nella proposta e quello ragionevolmente ritraibile dalla liquidazione giudiziale. Tale analisi deve essere fondata su dati riscontrabili, su ipotesi esplicitate e su un percorso logico immune da salti argomentativi.

Sotto questo profilo, la relazione deve possedere tre qualità essenziali. Deve essere analitica, perché il giudizio di convenienza richiede una scomposizione puntuale delle variabili rilevanti. Deve essere prudente, perché la comparazione deve resistere anche a letture critiche o a scenari meno favorevoli. Deve essere infine persuasiva, nel senso tecnico del termine, cioè idonea a rendere evidente il nesso tra i dati raccolti e la conclusione finale.

La costruzione della proposta incontra particolari difficoltà quando la valorizzazione dei crediti fiscali dipende da variabili non interamente stabili. Si pensi ai casi in cui il credito sia contestato, oggetto di verifica, subordinato a eventi futuri, assoggettato a limiti normativi di utilizzo oppure inciso da vincoli cautelari.

In tali ipotesi, un'impostazione metodologicamente corretta suggerisce di non basare il giudizio di convenienza su un unico scenario lineare, ma di sviluppare scenari alternativi, capaci di rappresentare il diverso impatto che la piena utilizzabilità, la parziale fruibilità o l'indisponibilità temporanea di determinate poste attive può produrre sul soddisfacimento del creditore pubblico.

Questa tecnica presenta almeno tre vantaggi. Consente, anzitutto, di rappresentare con maggiore realismo il grado di incertezza che caratterizza determinate attività fiscali. Rafforza, inoltre, la credibilità della relazione, evitando che essa sia costruita su assunzioni eccessivamente ottimistiche. Infine, permette di verificare la robustezza del giudizio di convenienza anche in ipotesi meno favorevoli, accrescendo la tenuta complessiva dell'impianto argomentativo.

Il professionista deve quindi interrogarsi non solo sul valore nominale del credito fiscale, ma sulla sua concreta capacità di tradursi in effettivo soddisfacimento del debito erariale nei tempi e nei modi previsti dalla proposta.

Nel giudizio di convenienza, il tempo rappresenta una variabile di primaria importanza. La liquidazione giudiziale, per sua natura, implica una sequenza procedimentale lunga e complessa, nella quale la formazione dello stato passivo, la liquidazione dell'attivo, la gestione dei contenziosi e i riparti possono collocare il soddisfacimento del creditore pubblico in un orizzonte particolarmente dilatato.

La proposta transattiva inserita nella composizione negoziata, al contrario, può assicurare una maggiore rapidità di soddisfacimento, soprattutto nei casi in cui faccia leva su crediti fiscali già maturati o comunque su risorse immediatamente attivabili. Sotto il profilo economico, la maggiore prontezza dell'incasso costituisce un elemento autonomo di convenienza. Sotto il profilo giuridico, essa concorre a rendere la proposta più credibile e più efficiente rispetto all'alternativa liquidatoria.

A ciò si aggiunge il possibile rilievo della continuità aziendale. È vero che il test di convenienza deve restare fondato su grandezze comparabili e non può essere sostituito da valutazioni generiche sull'utilità sociale dell'impresa. Tuttavia, quando la prosecuzione dell'attività consente di preservare l'avviamento, evitare la dispersione del valore organizzativo e mantenere una capacità fiscale futura, tali circostanze possono rafforzare il quadro complessivo nel quale si inserisce la proposta transattiva.

Dal punto di vista operativo, la predisposizione di una transazione fiscale che faccia leva sull'utilizzo di crediti fiscali richiede alcune cautele fondamentali.

Anzitutto, è necessario evitare impostazioni generiche o esclusivamente descrittive. Il giudizio di convenienza richiede una modellizzazione numerica effettiva dello scenario liquidatorio e della proposta negoziale, non potendo essere soddisfatto da affermazioni di principio.

In secondo luogo, occorre distinguere con chiarezza tra debiti tributari compensabili e debiti non compensabili, esplicitando il diverso trattamento riservato alle varie componenti del passivo fiscale.

In terzo luogo, è essenziale rendere trasparenti le assunzioni poste alla base della valutazione, sia con riguardo alla disponibilità dei crediti fiscali sia con riferimento alla stima degli attivi e dei costi nello scenario di liquidazione giudiziale.

In quarto luogo, in presenza di elementi di incertezza, appare consigliabile sviluppare scenari multipli, così da verificare la tenuta della convenienza anche al mutare di alcune variabili rilevanti.

Infine, il professionista deve considerare che la convenienza dell'Erario non si misura soltanto in termini di percentuale finale, ma dipende anche dalla probabilità del recupero, dalle tempistiche dell'incasso e dalla qualità delle risorse poste a base del soddisfacimento.

La transazione fiscale ex art. 23, comma 2-bis, CCII si conferma come uno strumento di particolare interesse nei percorsi di risanamento in cui il debito erariale assume un peso rilevante e l'impresa dispone di crediti fiscali compensabili suscettibili di essere valorizzati.

La questione centrale non risiede, tuttavia, nella mera possibilità di utilizzare tali crediti, quanto nella capacità di dimostrare che il loro impiego all'interno della proposta determina per l'Amministrazione finanziaria un risultato migliore, o comunque non deteriore, rispetto a quello ritraibile nella liquidazione giudiziale.

Ne consegue che la transazione fiscale, in casi di questo tipo, non può essere trattata come una semplice rimodulazione del passivo tributario. Essa si configura piuttosto come una operazione comparativa complessa, nella quale la relazione del professionista indipendente svolge una funzione decisiva di raccordo tra disciplina tributaria, diritto concorsuale e obiettivi di continuità o risanamento.

La tenuta della proposta dipende, in definitiva, dalla qualità dell'analisi tecnica che la sorregge. Solo una relazione costruita con rigore metodologico, prudenza valutativa e chiarezza argomentativa può consentire di superare le criticità connesse alla valorizzazione dei crediti fiscali e di offrire al creditore pubblico una rappresentazione convincente della maggiore convenienza della soluzione negoziale rispetto all'alternativa liquidatoria.

Dalla compliance alla governance del rischio: il nuovo ruolo degli assetti organizzativi

a cura di Alessia Fulgeri
Revisore dei conti dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli

Per molti anni il tema degli assetti organizzativi è rimasto ai margini del dibattito sulla gestione d'impresa. Spesso percepito come una questione formale o come un tema rilevante soprattutto per le grandi società, è stato a lungo ricondotto alla sfera delle buone prassi di governance più che a quella degli obblighi giuridici. Oggi questo approccio appare definitivamente superato.

Operando ormai da diversi anni nel campo della compliance e della governance aziendale, ho potuto osservare come molte imprese – in particolare di dimensioni medio-piccole – abbiano tradizionalmente percepito l'organizzazione interna come un adempimento più che come uno strumento di gestione. In realtà, l'evoluzione normativa e l'esperienza operativa dimostrano sempre più chiaramente che la capacità di strutturare l'impresa in modo consapevole rappresenta oggi una componente essenziale della gestione aziendale.

Il punto di svolta è rappresentato dalla riforma dell'art. 2086, comma 2, c.c., introdotta dal D.Lgs. 14/2019 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza). La norma stabilisce che l'imprenditore che operi in forma societaria o collettiva deve istituire assetti organizzativi, amministrativi e contabili adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della tempestiva rilevazione della crisi e della salvaguardia della continuità aziendale.

Si tratta di una disposizione che ha inciso profondamente sul modello di governo societario, trasformando quello che per lungo tempo è stato considerato un criterio di buona gestione in un vero e proprio parametro di responsabilità degli amministratori.

Il significato della norma emerge con maggiore chiarezza se la si legge in combinazione con le altre disposizioni del Codice della crisi e del codice civile, tra cui gli artt. 3 e 375 CCII e gli artt. 2381, 2392, 2403, 2475 e 2476 c.c.. Il legislatore ha costruito un sistema nel quale l'organizzazione dell'impresa diventa il primo presidio di prevenzione del rischio.

Il rischio aziendale, del resto, non è più soltanto finanziario. Oggi le imprese devono confrontarsi con una pluralità di rischi: penale-amministrativo (D.Lgs. 231/2001), fiscale, in un contesto caratterizzato da controlli sempre più automatizzati, reputazionale ed ESG, sempre più rilevante nei rapporti con banche e investitori, e digitale, alla luce delle normative europee in materia di cybersecurity e protezione dei dati personali, dal Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) alla Direttiva NIS2 (UE 2022/2555).

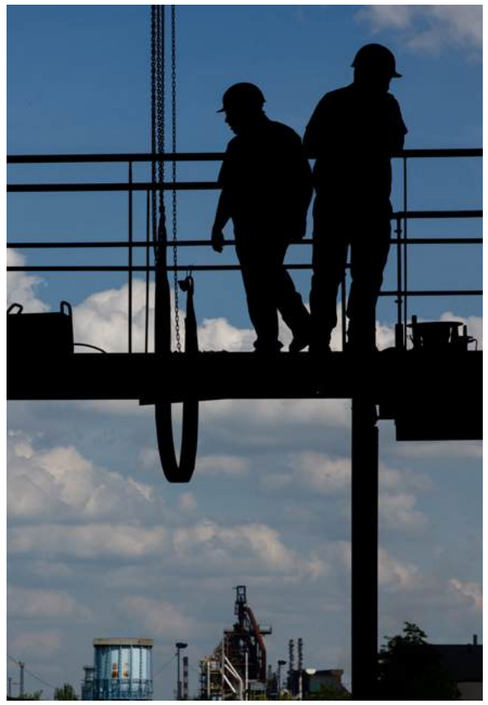
In questo scenario, parlare di assetti adeguati significa fare riferimento a un sistema organizzativo capace di tradurre la gestione del rischio in procedure operative, deleghe chiare e flussi informativi strutturati.
Sul piano tecnico, un assetto può considerarsi adeguato quando soddisfa almeno tre requisiti fondamentali: proporzionalità, cioè coerenza con le dimensioni e la complessità dell'impresa; formalizzazione, che implica la tracciabilità delle responsabilità decisionali e delle procedure operative; effettività, vale a dire la concreta applicazione dei presidi organizzativi e il loro aggiornamento periodico.
In ambito amministrativo-contabile ciò si traduce nella capacità di produrre situazioni infrannuali attendibili, monitorare i flussi di cassa prospettici attraverso strumenti di budget e forecast e individuare tempestivamente eventuali squilibri economico-finanziari. Il Codice della crisi richiede infatti strumenti idonei a verificare la sostenibilità dei debiti almeno nei dodici mesi successivi.
Sul piano organizzativo risultano invece centrali la chiara definizione di funzioni e responsabilità, la segregazione dei compiti tra chi autorizza, chi esegue e chi controlla le operazioni e la presenza di flussi informativi strutturati verso l'organo amministrativo, indispensabili per decisioni gestionali consapevoli.
Un aspetto spesso sottovalutato riguarda inoltre il rapporto tra assetti organizzativi e Modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dal D.Lgs. 231/2001. Nella prassi i due strumenti sono frequentemente trattati come sistemi distinti, ma in realtà condividono molte componenti: mappatura dei processi sensibili, analisi dei rischi, protocolli decisionali e flussi informativi verso l'Organismo di Vigilanza. Un approccio integrato consente di evitare duplicazioni organizzative e rafforzare la prova dell'adempimento diligente da parte degli amministratori.
In questo contesto il ruolo degli organi di controllo assume un'importanza crescente. Collegi sindacali e revisori legali, ai sensi degli artt. 2403 e 2409-bis c.c., sono chiamati a vigilare sull'adeguatezza degli assetti e sulla loro concreta funzionalità. La giurisprudenza più recente valorizza il dovere di attivazione tempestiva in presenza di segnali di squilibrio. L'assenza di assetti adeguati può infatti costituire indice di mala gestio e fondare azioni di responsabilità ex artt. 2392 e 2476 c.c., oltre a rilevare in sede concorsuale in caso di aggravamento del dissesto.
Nonostante il quadro normativo sia ormai consolidato, nelle PMI permane spesso la percezione che strutturare l'impresa significhi appesantire la gestione con costi non sostenibili. In realtà l'esperienza dimostra che un approccio proporzionato e modulare consente di costruire assetti efficaci anche con strumenti relativamente semplici.
Il vero cambiamento richiesto alle imprese è prima di tutto culturale. La compliance non deve essere percepita come mera reazione normativa, ma come strumento di governo dell'impresa e di gestione consapevole del rischio.
Perché oggi la questione non è più se strutturarsi. La vera scelta per le imprese è se governare il rischio oppure subirlo!

Sicurezza sul lavoro: quando il DVR non basta. La Cassazione richiama i garanti alla responsabilità reale

a cura di Luca Canale
Componente Dipartimento Lavoro del CNDCEC

Nel sistema della prevenzione degli infortuni sul lavoro esiste un equivoco ricorrente: ritenere che la sicurezza possa essere garantita attraverso la mera presenza formale dei documenti previsti dalla normativa. La redazione del Documento di Valutazione dei Rischi, la nomina del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione e la definizione delle procedure interne sono certamente passaggi fondamentali, ma **non esauriscono la responsabilità prevenzionistica che grava sui soggetti garanti della sicurezza**.
La giurisprudenza più recente della Corte di Cassazione ha ribadito con chiarezza questo principio. In particolare, la **sentenza della Cassazione penale, Sezione IV, n. 4284 del 2 febbraio 2026**, offre un'importante occasione di riflessione sul ruolo effettivo dei soggetti che, all'interno dell'organizzazione aziendale, sono chiamati a gestire e governare il rischio.
Il caso esaminato dai giudici trae origine da un grave infortunio verificatosi durante le operazioni di carico di bitume liquido ad alta temperatura. Nel corso della fase di pompaggio del materiale, riscaldato fino a circa 180 gradi, si verificava una violenta fuoriuscita del prodotto che investiva un autotrasportatore posizionato sulla sommità della cisterna per vigilare sulle operazioni. L'evento era stato determinato dal contatto tra il bitume incandescente e residui di acqua o condensa presenti nel mezzo, con conseguenze gravissime per il lavoratore coinvolto.
La vicenda ha portato all'attenzione della Corte la posizione di un soggetto che ricopriva contemporaneamente ruoli di particolare rilevanza nell'organizzazione aziendale: **direttore di stabilimento, delegato alla sicurezza e responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP)**.
La difesa aveva sostenuto che la responsabilità dovesse essere imputata esclusivamente al datore di lavoro o alle imprese esterne coinvolte nelle operazioni, facendo leva sul principio di affidamento nella corretta esecuzione delle attività da parte dei soggetti terzi.
La Corte di Cassazione ha tuttavia respinto questa impostazione, riaffermando un principio ormai consolidato nella giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro: **la presenza di un sistema organizzativo formalmente strutturato non esonera i soggetti garanti dall'obbligo di individuare e governare concretamente i rischi connessi all'attività lavorativa**.
Il punto centrale della decisione riguarda proprio il Documento di Valutazione dei Rischi. Sebbene la normativa preveda che la **valutazione dei rischi e la redazione del DVR costituiscano un obbligo indelegabile del datore di lavoro** ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. 81/2008, ciò non significa che gli altri soggetti del sistema prevenzionistico possano considerarsi estranei alla responsabilità qualora il documento si riveli incompleto o inadeguato rispetto ai rischi effettivamente presenti nel ciclo produttivo.
Nel caso esaminato, i giudici hanno evidenziato come il sistema di prevenzione fosse basato su misure meramente formali o su controlli di natura visiva, come l'autocertificazione dell'autista e una verifica esterna mediante torcia. Tali misure si sono rivelate inadeguate a prevenire il rischio reale connesso alla presenza di condensa nella cisterna durante le operazioni di carico del bitume.
Il DVR non aveva individuato in modo adeguato il rischio specifico legato a questa fase della lavorazione, né aveva previsto procedure operative idonee a ridurre l'esposizione del lavoratore al pericolo.
Secondo la Corte, la procedura organizzativa avrebbe dovuto prevedere che l'autotrasportatore salisse sulla cisterna esclusivamente per le operazioni di collegamento e scollegamento del sistema di carico, evitando la permanenza sulla sommità del mezzo durante la fase di effettiva erogazione del materiale. Proprio su questo punto si fonda il cosiddetto **giudizio controfattuale**, utilizzato dai giudici per verificare se l'adozione di una diversa organizzazione delle operazioni avrebbe potuto evitare l'evento lesivo. Nel caso concreto, la Corte ha ritenuto che l'adozione di tale procedura avrebbe con elevata probabilità impedito il verificarsi dell'infortunio.
La decisione conferma dunque un orientamento ormai consolidato: **la sicurezza sul lavoro non può essere ridotta a un sistema documentale**, ma richiede una gestione effettiva dei rischi attraverso l'organizzazione concreta delle attività produttive.

Questo principio si collega direttamente alla **posizione di garanzia** che la normativa attribuisce al datore di lavoro e agli altri soggetti che esercitano poteri decisionali o organizzativi all'interno dell'impresa.
Il D.Lgs. 81/2008 definisce infatti il datore di lavoro come il soggetto che, in relazione all'organizzazione aziendale, esercita i poteri decisionali e di spesa. Non si tratta quindi di una qualificazione meramente formale, ma di una responsabilità che deriva dall'effettivo governo dell'organizzazione produttiva.
Accanto al datore di lavoro operano altre figure del sistema prevenzionistico come dirigenti, preposti, RSPP e medico competente, ciascuna titolare di specifici obblighi e responsabilità.
La giurisprudenza ha progressivamente chiarito che **la distribuzione delle funzioni non comporta una dispersione delle responsabilità**, ma piuttosto una loro articolazione tra i diversi soggetti coinvolti.
Anche il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, pur non essendo destinatario diretto degli obblighi prevenzionistici tipici del datore di lavoro, svolge un ruolo tecnico fondamentale nell'individuazione dei rischi e nella proposta delle misure di prevenzione.
Quando tale attività si rivela carente o inadeguata rispetto ai rischi concretamente presenti nell'ambiente di lavoro, la sua posizione può assumere rilevanza anche sotto il profilo penale.
Allo stesso tempo, la Corte ha più volte chiarito che **il datore di lavoro non può invocare il principio di affidamento per sottrarsi alla propria responsabilità** quando il rischio non individuato dal tecnico era comunque riconoscibile attraverso l'ordinaria diligenza e la conoscenza dell'organizzazione aziendale.



Il supporto tecnico dell'RSPP non sostituisce infatti il dovere del datore di lavoro di verificare la completezza e l'efficacia delle misure di prevenzione adottate.
Questo orientamento si inserisce nel quadro più ampio delineato dall'articolo 2087 del Codice Civile, che impone all'imprenditore di adottare **tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori**, tenendo conto della particolarità del lavoro, dell'esperienza e dell'evoluzione delle tecniche di prevenzione.
La norma, di natura volutamente aperta, impone un obbligo di protezione che va oltre il semplice rispetto delle prescrizioni minime previste dalla normativa.
Un ulteriore profilo affrontato dalla giurisprudenza riguarda il rapporto tra la responsabilità datoriale e il comportamento del lavoratore.
L'articolo 20 del D.Lgs. 81/2008 stabilisce che ogni lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, utilizzando correttamente i dispositivi di protezione e rispettando le istruzioni ricevute.
Tuttavia, la violazione di tali obblighi da parte del lavoratore **non esonera automaticamente il datore di lavoro dalla responsabilità**, qualora il sistema di prevenzione predisposto risulti inadeguato o inefficace.
La responsabilità datoriale può essere esclusa soltanto nei casi in cui il comportamento del lavoratore presenti i caratteri del cosiddetto **rischio elettivo**, vale a dire una condotta abnorme, volontaria e del tutto estranea alle mansioni affidate.
Si tratta tuttavia di ipotesi eccezionali, che la giurisprudenza riconosce solo quando il lavoratore si espone a un pericolo del tutto estraneo al contesto lavorativo.
La pronuncia della Cassazione conferma quindi un principio di fondo del diritto della sicurezza sul lavoro: **la prevenzione non si realizza attraverso adempimenti formali, ma attraverso l'effettiva capacità dell'organizzazione aziendale di individuare e gestire i rischi connessi alle attività svolte**.
In questo senso il DVR rappresenta certamente lo strumento centrale del sistema prevenzionistico, ma solo a condizione che esso sia realmente costruito sui processi produttivi e costantemente aggiornato in relazione alle lavorazioni effettive.
Un documento generico, standardizzato o meramente difensivo non è in grado di garantire la sicurezza dei lavoratori e, paradossalmente, può trasformarsi in un elemento di responsabilità per i soggetti che avrebbero dovuto utilizzarlo come strumento di prevenzione.
Per le imprese, la lezione che emerge dalla giurisprudenza più recente è chiara: **la sicurezza sul lavoro non può essere delegata alla carta, ma deve essere integrata nell'organizzazione reale delle attività produttive**.
Il vero presidio della prevenzione non è rappresentato soltanto dai documenti, ma dalla capacità dell'impresa di tradurre le regole in procedure concrete, controlli effettivi e comportamenti organizzativi coerenti con il livello di rischio delle lavorazioni.
Solo in questo modo il sistema di prevenzione può assolvere alla sua funzione principale: **evitare che il rischio diventi evento e che la responsabilità penale diventi l'ultima risposta a una prevenzione mancata**.

La riforma della responsabilità amministrativa: riflessioni sul perimetro della colpa grave, obblighi assicurativi e i limiti al risarcimento

a cura di Ulderico Izzo
Esperto in EE.LL - Revisore dei conti in enti locali e società a partecipazione pubblica

Finalmente ci siamo! Non è un'esagerazione, ma solo un'affermazione per far risaltare l'avvenuta trasformazione della proposta di legge "*Foti – Candiani*" in legge dello Stato, avvenuta con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 4 del 7 gennaio 2026 della legge 7 gennaio 2026 n.1 recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale.*"
Attenta dottrina ha evidenziato che le norme via via introdotte, fino a quelle della recente riforma (legge n.1 del 7 gennaio 2026) che ha modificato alcune norme della legge n.20 del 1994 e alcune disposizioni del codice di giustizia contabile incidendo sia sulle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti, sia sulla relativa organizzazione, rischiano di offuscare quel ruolo di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche, del rispetto degli equilibri di finanza pubblica e del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, che la costituzione agli artt. 81,97,100 e 103 cost. ha affidato alla Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica.[1]
La legge di riforma, di cui una parte è entrata in vigore il 22 gennaio, rappresenta l'ultimo tassello di un percorso iniziato nel 2022 e che ha ristrutturato il sistema della responsabilità amministrativa, allo scopo di superare la burocrazia difensiva e la fatica dell'amministrare.
La legge interviene in modo mirato sulla responsabilità amministrativa per danno erariale e sui compiti della Corte dei conti, introducendo una nuova definizione di colpa grave, una nuova ipotesi di controllo preventivo di legittimità.[2]
Il presente contributo ha lo scopo di partecipare al dibattito, per concorrere a delimitare alcuni aspetti riformatori: dalla tipizzazione della colpa grave alla limitazione del risarcimento.

La tipizzazione della colpa grave
La Legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti") è un pilastro fondamentale della contabilità pubblica italiana, che ha riformato la responsabilità amministrativa e le funzioni di controllo della Corte dei conti.
Una delle principali modifiche introdotte con la riforma del 1994 ha riguardato l'elemento psicologico dell'illecito erariale, nel senso di limitare la responsabilità amministrativa ai soli comportamenti posti in essere per dolo o colpa grave, portando da speciale a generale il previdente regime, il quale era riservato, in via del tutto eccezionale, ad alcune specifiche categorie di dipendenti pubblici, in deroga al principio della responsabilità per dolo o colpa.[3]
L'intenzione del legislatore merita di essere definita lodevole, ma non con qualche perplessità.

1 G. Colombini, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica,* in www.Federalismi.it, febbraio 2026

2 E. Talarico, *Sviluppo della funzione consultiva della Corte dei conti e riflessi sul procedimento amministrativo alla luce delle proposte normative de iure condendo*, in www. Federalismi.it, giugno 2025.

3 E. Amente, *Ancora sul dolo eventuale nella responsabilità amministrativa*, in Urbanistica e Appalti n.4/2023, secondo cui in difetto di espresse definizioni, è stato compito della dottrina e della giurisprudenza delineare la natura e i caratteri degli stati soggettivi dell'agente. Per quanto riguarda il dolo, è possibile schematizzare riduttivamente le opinioni prevalenti nelle tre principali tesi: a) del dolo penalistico, nel senso che i caratteri del dolo erariale non differiscono da quelli propri dell'illecito penale; b) del dolo civilistico, sul presupposto che la responsabilità amministrativa è (quanto meno) assimilata alla comune, quanto a finalità risarcitoria; c) del dolo erariale in senso proprio, quale autonoma figura tipica della sola responsabilità amministrativa.

La colpa grave si configura non come una semplice violazione di una norma giuridica o di un'obbligazione giuridica, ma quando il pubblico agente non ha attuato quella diligenza minima o quello sforzo possibile che avrebbe impedito il verificarsi dell'evento; la colpa grave è la inosservanza di quelle regole elementari di prudenza o la violazione delle regole tecniche posta alla base di una professione.[4]

La legge di riforma ha inteso tipizzare la colpa grave, anche alla luce del suggerimento fornitogli dalla Corte costituzionale, la quale, nella ormai nota sentenza n,132/2024, ha richiesto una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

Il giudice della legittimità costituzionale ha affermato che "*Il legislatore non potrà limitare, come si è avuto cura di puntualizzare, l'elemento soggettivo al dolo – limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato – ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa*".

La sentenza della Consulta ha fatto esplicito riferimento alla necessità di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, posto che, l'incertezza della sua effettiva declinazione, affidata all'opera postuma del giudice, costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori.

Non può mancare, però, una puntuale annotazione sull'operato del giudice costituzionale, il quale è andato 'oltre' disegnando le linee portanti dell'intervento riformatore la cui portata non ha riguardato solo la responsabilità erariale, ma ha travolto anche la funzione di controllo della Corte dei conti: la sentenza n.132/2014 richiama molte delle soluzioni presenti nel d.d.l. A.C. 1621.[5]

La legge n.1/2026, ha la peculiarità principale nel definire un nuovo, esplicito e circoscritto, concetto di colpa grave, che si discosta ampiamente dalla tradizione giurisprudenziale caratterizzata da elasticità interpretativa e margini di incertezza valutativa.

La novella apportata all'articolo 1 della legge 20/94 definisce la colpa grave come *"la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*".

L'elemento psicologico è delimitato: a) alla violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, con la precisazione che tale valutazione dovrà tenere conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza; b) il travisamento del fatto; c) l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; d) la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente (dimostrata) dagli atti del procedimento.

Da una prima riflessione, pare che il legislatore, nel tipizzare la colpa grave, abbia, in qualche modo confermato a regime lo scudo erariale, nella ricerca di trovare "*nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico*" per evitare il riespandersi del fenomeno della burocrazia difensiva.

Altro aspetto, non di poco conto, è il mancato coordinamento tra la colpa grave riformata e quella esplicitata nel codice dei contratti all'articolo 3, comma 2, laddove è esplicitato "*Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.*"

In meno di tre anni sono state introdotte due diverse definizioni del medesimo concetto da parte dello stesso Legislatore, aumentando così l'ipertrofia normativa che costituisce la vera causa della burocrazia difensiva che il Legislatore afferma di voler debellare.

Le due norme coincidono su un punto ovvero entrambe dispongono che "Non *costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*" e tale assunto ha lo scopo di fornire all'interprete un ausilio concreto alla difficile definizione delle ipotesi di colpa grave attraverso l'analisi casistica dei precedenti giurisprudenziali ovvero dei pareri delle autorità competenti.[6]

4 L'antico brocardo di Ulpiano affermava che la colpa grave è la massima negligenza, cioè il non intendere ciò che tutti intendono (*nimia neglegentia, id est non intellegere quod omnes intelleguntl*), ovvero una trasgressione marcata delle regole di condotta.

5 L. Mercati, "*Lo 'scudo erariale' dinanzi alla Corte costituzionale: la «fatica dell'amministrare» tra disposizioni 'a tempo' e riforme in itinere*", in Sistema penale n.2/2025.

6 L. Caso, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in Rivista di diritto ed economia dei comuni, n.3/2025.

Ulteriore novità è la fattispecie di esclusione ovvero "*non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.*" In realtà non pare sia una vera e propria novità in quanto la norma mutua dalla positiva esperienza scaturente da omologa previsione introdotta all'interno del nuovo codice dei contratti pubblici.

Il testo approvato dal legislatore degli appalti rappresenta il risultato di una ricerca e selezione della più evoluta giurisprudenza in materia di responsabilità contabile dei pubblici dipendenti onde pervenire alla costruzione di una norma (cfr. specialmente art. 2, terzo comma) capace di incoraggiare i funzionari ad agire e raggiungere i risultati sul presupposto che la responsabilità è limitata alla sola colpa grave così da superare la «*paura della firma*», la burocrazia difensiva ovvero il non fare per non incorrere nel rischio di sbagliare e la tendenza ad amministrare per legge/sentenza.[7]

Se la tipizzazione della colpa grave, sembra ricalcare quella concepita dal codice dei contratti pubblici interessante è la tesi secondo cui le due norme, intrecciare tra di loro, possono essere oggetto di due possibili letture.[8]

Effettivamente le due norme contengono precetti che in larga parte sono sovrapponibili E ciò comporta che il principio di specialità contenuto nel codice dei contratti viene meno rispetto al principio generale specificato dalla legge 20/94 novellata.

Può condividersi anche la tesi secondo la quale la soglia della responsabilità riferita l'elemento psicologico dell'addebito erariale è innalzata: non sfugge all'attento lettore che il legislatore, nello specificare come fattispecie di colpa grave "*l'affermazione di un fatto la cui esistenza è inconscia contabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*" ripercorre, di fatto, il contenuto dell'articolo 395 c.p.c., il quale, nel disciplinare i casi di revocazione, specifica che la sentenza può essere impugnata laddove "*la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità e incontra stabilmente esclusa oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita e tanto e nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare*".

Il dolo: dallo scudo erariale a regola generale

Alla data di deposito della proposta di legge Candiani, e della successiva "Foti" era vigente l'articolo 21 del decreto-legge numero 76 del 2020, il quale ha introdotto lo scudo erariale che in origine doveva restare in vigore fino al 31 luglio della 2021 ma poi tale termine a seguito di continue disposizioni di decretazione d'urgenza lo hanno portato alla data del 31/12/2025 ciò anche per consentire al legislatore di concludere il percorso legislativo della riforma in sede parlamentare.

Rispetto all'elemento del dolo occorre richiamare gli indirizzi giurisprudenziali della Corte dei conti, i quali hanno messo in evidenza una contrapposizione tra il dolo contrattuale e il dolo penale.

Le principali ricostruzioni si contrappongono, sul piano processuale, in ordine alla prova dell'elemento soggettivo, nel senso che - secondo la tesi "penalistica" - la Procura contabile deve comprovare la volontà da parte dell'agente sia dell'antigiuridicità della condotta che dell'evento di danno, mentre - secondo la tesi "civilistica" - è sufficiente per l'attore pubblico offrire prova della volontarietà della condotta *contra ius*.

La novella del 2020 ha trasferito in ambito erariale il dolo penalistico, come coniato nell'articolo 43 c.p., stante l'assonanza tra le due locuzioni in ordine alla "*volontà*" dell'evento dannoso e l'espressa indicazione in tal senso contenuta nella relazione di accompagnamento al testo normativo: invero, si tratta di conclusione probabilmente affrettata (e che conduce ad un'evidente distonia sistematica, che non tiene conto della natura propria della responsabilità amministrativa e della natura "aperta" dell'illecito erariale.

7 Corte cost, sent. 18 gennaio 2022 n.8: "Paura della firma" e "burocrazia difensiva", indotte dal timore di un'imputazione per abuso d'ufficio, si tradurrebbero, in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente.

8 L. D'Angelo – L. De Marinis, *La nuova responsabilità Amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. legge Foti), commento a prima lettura (parte prima),* in www.dirittoeconti.it, gennaio 2026.

Il dolo contrattuale, per definizione, presuppone un adempimento, ossia l'autore del danno ha la piena consapevolezza di dover rispettare una puntuale disposizione e omette "intenzionalmente" di non rispettarla. La teoria del dolo contrattuale presuppone che "*l'agente deve avere consapevolezza e volontà dell'azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche disciplinanti l'esercizio delle funzioni amministrative, essendo dunque sufficiente la mera volontà di violare gi obblighi di servizio*". [9]

Altro orientamento giurisprudenziale pone l'accento sulla volontà della condotta antigiuridica, alla quale deve affiancarsi la volontà di determinare l'evento dannoso. La teoria del dolo penale ritiene che il dolo sia da intendere come "*stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano o disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche*". [10]

Il confronto delle due tesi, oltre a precisare che in ambito di responsabilità amministrativo contabile l'evento dannoso ha come oggetto le conseguenze dannoso per il pubblico erario, finisce per caratterizzare il dolo penale, tanto è vero che, parte della giurisprudenza contabile e parte della dottrina, ha configurato in chiave contabile il dolo penale in forma di dolo erariale. [11]

Con il decreto semplificazioni, il d.l. 76/2020, l'intervento del legislatore sull'elemento strutturale dell'illecito amministrativo contabile, ha considerato il dolo secondo l'ottica penalistica e non più civilistica, non solo, ma ha aggiunto anche ulteriori interventi che hanno inciso sull'elemento psicologico della responsabilità erariale, quando, sempre nella stessa norma che ha disposto la sospensione della colpa grave commissiva (art. 21 d.l.76/2020), si è integrata la originaria formulazione dell'art. 1 della legge n. 20/1994, disponendo che la prova del dolo deve intendersi come diretta e cosciente volontà dell'evento dannoso, e dunque introducendo un aggravamento dell'onere probatorio che evoca una impostazione penale dell'illecito erariale da cui una parte della giurisprudenza contabile anche in passato si era allontanata privilegiando una concezione civilistica del "*dolo in adimplendo*" per evitare di conferire alla responsabilità erariale una configurazione di stampo penale foriera di possibili sovrapposizioni con il giudice penale. [12]

Lo scudo erariale, nasce con una precipua missione, cioè contrastare la burocrazia difensiva, intendendosi tale il fenomeno in virtù del quale i funzionari, gli impiegati, i dipendenti e gli amministratori dello Stato o di altra pubblica amministrazione "*si astengono [...] dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali e una precisa funzione cioè il soddisfacimento dell'esigenza di non frenare l'azione amministrativa in un periodo – quello post pandemia di Covid-19 – caratterizzato dalla necessità di agevolare la ripresa economica del Paese.*[13]

La limitata efficacia temporale dello scudo, di fatto, con la legge 1/2026 è stata invece codificata, stante la peculiare tipizzazione della colpa grave, e con opportune limitazioni: il legislatore ha perimetrato, in senso restrittivo, il requisito psicologico richiesto per la configurabilità dell'illecito amministrativo-contabile, limitandolo al dolo con riferimento a determinate condotte (sia attive che omissive). [14]

9 Corte dei conti, sez. giur. Liguria, sent. 22 aprile 2020 n.17.

10 Corte dei conti, sez. I App., sent. 14 novembre 2014 n.516.

11 D. Bolognino – H. Bonura – A. Casale (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, 2022.

12 G. Colombini, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, 2024.

13 V. Tenore, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in Rivista Corte dei conti n.1/2025.

14 La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di transazioni fiscali in materia tributaria.

15 L. Venturini, *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, in www. Lexitalia.it, febbraio 2026.

L'obbligo di copertura assicurativa per danno all'erario da colpa grave

La legge di riforma introduce una radicale novità per quanto riguarda il danno all'erario per colpa grave. La legge Foti all'articolo 1, comma 1, lettera a) n.7 inserisce nell'articolo 1 della legge 20/1994 un nuovo comma, il comma 4bis, che testualmente stabilisce che" *Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare prima dell'assunzione dell'incarico una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali ragionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave nei procedimenti per i danni patrimoniali l'impresa di assicurazione e l'itis consorte necessario*".

L'obbligo di stipulare una polizza assicurativa per danni arrecati e caratterizzati dalla colpa grave non è una novità introdotta in assoluto con la legge numero 1/2026: il codice dei contratti, nel momento in cui positivizza il principio della fiducia, impone un obbligo di copertura assicurativa e ciò lo espone espressamente all'articolo 2, comma 4, dove è precisato " *Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7.*

Il comma 4 bis, rapportato all'articolo 2, comma 4, del codice dei contratti si pone in una situazione sostanzialmente divergente, sia per quanto riguarda il soggetto su cui cede l'onere assicurativo e sia con riferimento ad aspetti processuali.

Il precetto della legge Foti, così come è scritto, induce a porre l'attenzione su soggetti privati e non su coloro che, invece, sono salariati o stipendiati ovvero dipendenti e/o amministratori pubblici: correttamente è stato evidenziato che il criterio selettivo non è la qualifica (dipendente/non dipendente), ma il nesso funzionale ovvero gestione di risorse pubbliche, possibile responsabilità per danno erariale, obbligo di copertura assicurativa per colpa grave. [15]

L'inciso "*alla quale discende la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti*" pare riferibile solo nei confronti di soggetti, per i quali possono generarsi criticità in ordine alla loro sottoposizione alla giurisdizione del giudice contabile ovvero all'esistenza o meno di rapporto di servizio che è il presupposto principale che consente alla magistratura contabile di agire.

Dipendenti e amministratori pubblici sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti tout cure e, pertanto, il termine *chiunque* non è riferibile a tali soggetti. [16]

Altro aspetto attiene ai danni risarcibili, che sono solo quelli patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave, che diviene rischio assicurativo tipizzato. [17]

Il legislatore impone, di fatto, a un soggetto privato, gestore di risorse pubbliche di procedere, ex ante rispetto all'assunzione dell'incarico, alla stipula di una polizza assicurativa, la quale costituisce condizione necessaria per il perfezionamento del rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione, anche se il comma 4 bis nulla dice nel caso in cui non ci sia la suddetta polizza prima della stipulazione del contratto e nulla dice rispetto all'agire della pubblica amministrazione in assenza della detta polizza.

La norma colloca l'obbligo di stipulazione della polizza a monte dell'assunzione dell'incarico, ma non sanziona in alcun modo la violazione di tale obbligo, non reca indicazioni circa l'obbligo di mantenere in vigore la copertura per l'intera durata dell'incarico, non fornisce indicazioni circa il periodo di efficacia temporale della copertura, non disciplina in alcun modo l'obbligo assicurativo per quei soggetti che siano stati immessi nell'incarico prima della data di entrata in vigore della Legge, e che per ipotesi già abbiano contratto una polizza facoltativa avente il medesimo rischio, ed infine nulla dispone in ordine ai soggetti che dall'incarico siano cessati prima dell'entrata in vigore della Legge.

Tali "buchi" normativi sono, come osservato da attenta dottrina, delle vere e proprie voragini. [18]

A ragione di logica nulla vieterebbe alla pubblica amministrazione di sottoscrivere un contratto con un soggetto privato, chiamato a gestire risorse pubbliche in virtù dell'espletamento di un determinato incarico, in assenza della polizza assicurativa: In caso di omissione non si dovrebbe configurare alcuna nullità automatica dell'incarico e il soggetto inadempiente sarà esposto e so stesso integralmente agli eventuali effetti patrimoniali derivanti da sentenza di condanna.

Introduzione dell'obbligo assicurativo, come circoscritto dal comma 4 bis, comunque, crea delle criticità perché di fatto genera due categorie di dipendenti pubblici: quelli incaricati di gestire risorse pubbliche tenute alla stipula della polizza e quelli non gestori che restano svincolati dall'obbligo assicurativo come per il codice dei contratti.

16 L'azione di responsabilità nei confronti di un soggetto privato è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ove sussista un rapporto di servizio, in virtù del quale il primo sia stato temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A. per lo svolgimento di un'attività o un servizio di interesse pubblico" essendosi ulteriormente affermato che "In tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta e ben potendo tale titolo anche mancare del tutto" (*ex plurimis*, Cass. Civ., SS.UU., n. 20902/2022).

17 In coerenza con la regola civilistica l'assicurazione non può coprire il dolo dell'assicurato (art. 1900 c.c.), mentre può coprire la colpa grave nei limiti di legge/contratto. Una opzione interpretativa applica questo schema anche al nuovo obbligo. I danni da coprire con assicurazione sono solamente quelli patrimoniali; quindi, vi saranno dubbi applicativi circa la norma "de qua" nel caso, ad esempio, si reputasse il "danno all'immagine" non patrimoniale: in questo caso verrebbe meno l'obbligo in questione.

18 A. Bullo, *L'assicurazione della nuova responsabilità amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema di allocazione del rischio e temi critici processuali*, in www.giustamm.it, febbraio 2026.

Per fare chiarezza sul punto è di pochi giorni la notizia che il legislatore nell'apportare emendamenti al cosiddetto decreto milleproroghe 2026 intende far slittare di un anno l'entrata in vigore del comma 4 bis.[19]
Danni patrimoniali risarcibili sono il danno da lesione del rapporto sinallagmatico, il danno da disservizio, il danno da assenteismo e il danno da tangente.
Ciò significa che danni non patrimoniali non sono risarcibili, come il danno non patrimoniale all'immagine collegato all'assenteismo e il danno non patrimoniale all'immagine collegato a delitto contro la P.A, per i quali una puntuale specificazione l'ha data la Sezione Giurisdizionale Toscana con la sentenza n.3/2022.
La prima tipologia di danno non patrimoniale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 55 –quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, non richiede, l'accertamento con sentenza definitiva di fattispecie delittuose.[20] Ciò, in quanto l'obbligo di risarcimento del danno all'immagine della P.A. derivante da ipotesi di assenteismo fraudolento si configura come fattispecie speciale, tipizzata dal legislatore nel richiamato art. 55-quinquies. [21]
Anche dopo l'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 61/2020 la norma in argomento è stata univocamente interpretata come un'autonoma e speciale ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento (c.d. pregiudizialità penale) con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione. La giurisprudenza univoca delle sezioni di appello, invero, ritengono che la fattispecie contemplata dall'art. 55 quinquies del d.lgs. n. 165/2001 presenti indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista dall'art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78/2009,(*Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine*), trattandosi di una norma "*speciale*", caratterizzata da un'indubbia "vocazione sanzionatoria", in quanto volta ad apprestare un sistema "punitivo" con effetti di deterrenza e prevenzione.[22]

Ne deriva che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55 quinquies del d.lgs. 165/2001 si prescinde dai requisiti di cui all'art.17, comma 30 ter, d.l. 78/09, non richiedendosi l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune fattispecie delittuose lesive dell'immagine.
Invece, il danno non patrimoniale all'immagine collegato a delitto contro la P.A. richiede la necessità della sentenza di condanna irrevocabile per uno dei delitti da "catalogo". In ordine al *quantum*, pur in presenza dell'art. 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994, che introduce il principio del doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altre utilità illecitamente percepita dal dipendente, la Sezione toscana ritiene che quest'ultima disposizione racchiude una presunzione relativa e non assoluta, poiché il danno può essere ricostruito in via equitativa, tenendo conto di una molteplicità di elementi: la vasta eco della vicenda sulla stampa nazionale e locale, al carattere doloso della condotta, alla sua rilevanza penale, alla reiterazione dei fatti delittuosi ed alla qualifica del convenuto, in posizione apicale.

I limiti al risarcimento

L'obbligo assicurativo si pone in stratta relazione con la limitazione del danno risarcibile, introdotta con l'aggiunta del comma 1 octies all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n.20 il quale testualmente afferma:" *Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio".*
Il limite del trenta per cento della condanna può essere ulteriormente abbassato al quindici per cento in caso di rito abbreviato, che consente di definire il giudizio pagando una somma non superiore al cinquanta per cento del danno contestato. Si tratta comunque di tre limiti cumulativi, applicabili alternativamente a seconda della fattispecie concreta considerata dal giudice.
La giurisprudenza ha sempre specificato che il potere riduttivo di cui all'art. 1, co. 1-bis, della L. n. 20 del 1994, che ha natura discrezionale, si colloca al di fuori della fattispecie illecita e dopo la qualificazione di essa, consentendo al giudice di determinare l'ammontare del danno da porre a carico del dipendente pubblico tenendo conto di circostanze esterne intervenute in concomitanza con l'errore compiuto.[23]

19 G. Trovati, *Milleproroghe, slitta al 2027 l'assicurazione obbligatoria nella Pa*, in NT+EntiLocali&Edilizia, febbraio 2026.

20 Corte conti, Sez. I App. n. 391/2018; Sez. II App. n. 662/2017; Sez.II App. n. 140/2020.

21 Articolo 55 – quinques, comma 2, d.lgs. 165/2001: "N*ei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno d'immagine di cui all'articolo 55-quater, comma 3-quater.*."

22 S. Brizi, *I diversi tipi di danno erariale. Nota a sentenza Sezione Giurisdizionale Toscana n.3/2022*, in www.dirittoeconti.it Maggio 2022

23 Corte dei Conti Toscana, Sez. giuri, Sent., 28/05/2025, n. 64.

Inoltre, esso non è applicabile in presenza di condotte dolose, salvo rare eccezioni[24],poiché l'istituto mira a mitigare la responsabilità in casi di colpa lieve o negligenza, e non in situazioni di particolare gravità morale del comportamento del responsabile.[25]
Con il comma 1 octies, il legislatore tenta di equilibrare l'esigenza di tutela dell'Erario con la necessità di non opprimere i pubblici dipendenti con condanne sproporzionate rispetto alle loro capacità economiche personali. Il limite del trenta per cento del danno accertato evita che il giudice possa condannare il dipendente al pagamento dell'intero ammontare della lesione patrimoniale; il limite del doppio della retribuzione annua, invece, assicura che la condanna non superi una somma ragionevole e proporzionata rispetto alle effettive capacità economiche dell'imputato. L'alternativa del doppio del corrispettivo per il servizio reso si applica in particolare ai consulenti, ai dipendenti incaricati temporaneamente di funzioni superiori, o agli agenti di enti strumentali particolari, ove la retribuzione ordinaria potrebbe non essere rappresentativa del beneficio economico derivante dal ruolo.
Quindi, ponendo in relazione biunivoca il comma 1 octies con il comma 4 bis, si può facilmente dedurre che da un lato, i percettori di stipendio, premio, indennità, saranno tenuti a risarcire e conseguentemente ad assicurarsi per il 30% del danno accertato o per il doppio di quanto percepiscono, mentre dall'altro la restante platea di "chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche" sarà tenuto a sottoscrivere polizze per un importo maggiore e diverso.
È stato osservato, e con posizione qui condivisibile, che l'introduzione di tetti fissi alla condanna pone questioni rilevanti sulla natura medesima della responsabilità erariale.[26]
La responsabilità erariale è stata sempre concepita come responsabilità essenzialmente risarcitoria e non puramente sanzionatoria: essa si pone di ripristinare l'equilibrio patrimoniale compromesso dalla condotta negligente o dolosa dell'agente pubblico. In presenza di un tetto risarcitorio che il giudice non può superare nemmeno quando il danno accertato sia vastamente maggiore, la responsabilità sembra trasformarsi da responsabilità risarcitoria a responsabilità sanzionatoria dalla quale il danno non viene interamente risarcito all'Erario, bensì soltanto parzialmente secondo una logica di proporzionalità soggettiva anziché di tutela patrimoniale completa. Ciò pone problemi sulla compatibilità della nuova disciplina con la natura costituzionale della responsabilità erariale medesima.

24 Si vedano C. conti, sez. I, 10 marzo 1997, n. 26/A, in Riv. C. conti, 1997, f. 2, 98; C. conti, sez. Liguria, 9 giugno 1998, n. 265, in Riv. C. conti, 1998, f. 4, 98.

25 Corte dei Conti, Sez. II App., Sentenza, 08/01/2025, n. 2.

26 P. Cucumile, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, in www.lexitalia.it, gennaio 2026.

C.F. 06570281219

SOSTIENI L'OSPEDALE PEDIATRICO
PIÙ GRANDE DEL MEZZOGIORNO

FONDAZIONE SANTOBONO PAUSILIPON

Il Corriere del Commercialista

Corriere del Commercialista
Rivista dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Napoli
Piazza dei Martiri, 30 - 80121 Napoli - Tel.: 081 19810889
email: direzione@corrieredelcommercialista.it

Direttore Editoriale

Matteo De Lise

Direttore Responsabile

Giovanni Lucianelli

Comitato di Direzione

Antonella La Porta

Mario Michelino

Marilena Nasti

Giuseppe Puttini

Liliana Speranza

Immacolata M. L. Vasaturo

Consiglio Direttivo Odcec Napoli
Erika Capobianco, Roberto Coscia, Matteo De Lise, Lucia Di Lauro, Raffaele Ianuario, Antonella La Porta, Mario Michelino, Marilena Nasti, Renato Polise, Giuseppe Puttini, Michele Saggese, Arcangelo Sessa, Liliana Speranza, Maurizio Turrà e Immacolata M. L. Vasaturo

Collegio dei revisori:
Gianluca Battaglia, Daniele D'Ambrosio e Alessia Fulgeri.

Comitato Pari Opportunità:
Roberta Barone, Maurizio Carotenuto Roberto Maglio, Daniela Moltedo, Nadia Gigantini, e Bartolomeo Parretta.

Hanno collaborato in questo numero:
Luca Canale e Ulderico Izzo.

Copertina e controcopertina sono dedicate alla Basilica di San Pietro ad Aram per gentile concessione della Chiesa di Napoli.

Il "**Corriere del Commercialista**" è una testata giornalistica iscritta al Registro stampa del Tribunale di Napoli al n° 5231 il 24 luglio 2001

Controcopertina

Il Corriere del Commercialista