



VOGLIAMO DARE  
UNA MANO  
AL PAESE.  
ANZI 110 MILA.

Periodico quadrimestrale online

Ordine dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili  
Circonscrizione del Tribunale di Foggia



## Editoriale

Essere "Professionista"

di Marisa Cavaliere

3

## Primo Piano

Com'è profondo il mare

di Sergio de Nicola

4

Punto Cliente INPS- ODCEC Foggia

6

Convenzione UNIFG-ODCEC Foggia

8

Le indagini di customer satisfaction

negli Enti locali

di Nunzio Angiola e Ernesto Pecorella

10

IRDCEC - ODCEC Foggia

17

Portale del Contribuente Città di Cerignola

19

Iniziative CCIAA-ODCEC di Foggia

20

Corsi per mediatori professionisti

21

I rischi delle tecnologie informatiche e

i controlli interni sul bilancio

di Stefano Azzali e Tatiana Mazza

23

"Osservazioni al progetto di revisione

dei principi contabili nazionali

promosso dall'organismo italiano di contabilità"

Commissione Studi "Revisione legale dei conti" -

"Aziendali" ODCEC di Foggia

31

Il package di bilancio secondo il modello

internazionale

di Marco Taliento

37

La cessione di quote societarie come strumento di

ricambio generazionale delle imprese: il ruolo del

dottore commercialista.

di Immacolata Calice

44

La dibattuta natura presuntiva degli accertamenti

bancari e le conseguenze sul contraddittorio

di Claudio Sciancalepore

46

## Rassegna Giurisprudenziale

Sentenze Commissione Tributaria

Irap - CTR Bari 32/27/10

52

Imposta di Registro - CTP Foggia 59/04/10

57

## ODCEC FG - Report attività formative

Gennaio-Aprile 2011

63

## Editoriale

Marisa CAVALIERE

Presidente ODCEC Foggia



### ESSERE "PROFESSIONISTA" di Marisa Cavaliere

Dopo tre anni e mezzo di impegnativa attività nell'Ordine, più che parlare di quel che è stato fatto, di cui già sapete, o di ciò che il Consiglio si propone di fare, vorrei evidenziare quel "particolare valore aggiunto" che mi rende piacevole ogni impegno, anche il più gravoso.

Il potermi dedicare ad un incarico di così tanta responsabilità, soprattutto nella particolare fase dell'unificazione, tentando di temperare le esigenze di noi professionisti con quell'equo rispetto delle regole, da cui non può prescindere una categoria professionale di qualità, mi ha dato la possibilità ed il privilegio di comprendere, giorno per giorno, situazione per situazione, problema per problema, quanto è speciale sentirsi "professionisti". E puoi sentirti completamente tale allorquando, insieme a ricercare l'appropriata competenza tecnica richiesta da ogni incarico sei chiamato a svolgere, le Tue scelte di comportamento, sia nell'ambito dei rapporti interni che esterni, saranno sempre guidate dal rispetto dei principi deontologici perché la Tua professione sia realmente a servizio dei clienti, della società, dei colleghi ed a servizio, soprattutto, della professione stessa.

Tante volte mi ritrovo a consultare il Codice Deontologico per individuare i comportamenti più idonei agli obiettivi da raggiungere nella molteplicità dei rapporti professionali che ci coinvolgono quotidianamente, i rapporti con i colleghi, con i clienti, con gli enti istituzionali di categoria, con i collaboratori e dipendenti, con i tirocinanti, con i pubblici uffici, con la stampa, con le altre professioni. Ed anche la semplice lettura dei principi contenuti nel Codice danno il senso dell'esercizio "professionale" della nostra Professione, quale professione moderna, aperta al mercato ed alla concorrenza, ma, nel contempo, portatrice di valori fondamentali, primo fra tutti, l'operare nell'interesse pubblico.

E credo che proprio in questo sia da ricercare l'esatto significato ed il valore del messaggio della campagna di comunicazione del CNDCEC, tanto cara al nostro amatissimo presidente Siciliotti, "I COMMERCIALISTI utili al paese", di cui riportiamo una delle immagini artisticamente più incisive sulla copertina di questa nostra rivista, che ha intrapreso un nuovo percorso finalizzato ad approfondire il confronto tra l'Ordine e le Istituzioni, alla luce dell'attività svolta e da svolgersi.

Concludo con un grande grazie a tutti i colleghi, che ho l'onore di rappresentare, per i tanti motivi di straordinaria e continua collaborazione e, soprattutto, per avermi concesso questa speciale opportunità.



Editore  
Ordine dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili di Foggia

Direttore responsabile  
Sergio de Nicola

Direttore editoriale  
Iolanda Battiante

Comitato scientifico  
Presidente: Nunzio Angiola  
Componenti: Alessandro Buccino, Roberto de Meo,  
Mario Marciello, Raffaele Nuzzi, Susanna Sorrenti

Impaginazione grafica  
Pasquale Russo

Redazione e amministrazione  
via Torelli, 15/A - 71121 Foggia - tel. 0881 72 56 12  
www.odcefoggia.it - odcefoggia@tiscali.it

Registrazione Tribunale di Foggia n. 4/P06 R.P. del 01.03.2006  
Ogni articolo pubblicato è stato ceduto a titolo gratuito ed esprime esclusivamente  
il pensiero dell'autore.



**Direttore Responsabile**  
Periodico quadrimestrale on line  
ODCEC Foggia  
Giornalista

**COM'E' PROFONDO IL MARE...**  
*di Sergio De Nicola*

L'unica data certa al momento sembra quella del 30 giugno, quando sul palcoscenico naturale delle Isole Tremiti salirà il cantautore bolognese Lucio Dalla, che sull'arcipelago ha una villa con tanto di sala d'incisione, per un concerto che rivestirà un significato tutto particolare. Sarà quella l'occasione per ribadire, forse in compagnia di un altro grande della musica italiana, Francesco De Gregori, che le Isole Tremiti ed il mare Adriatico non hanno bisogno di trivelle e pozzi ma di sviluppo turistico ed eco-sostenibile.

L'impegno di tornare a cantare sulle diomedee, Dalla l'ha preso dinanzi a centinaia di persone lo scorso 7 maggio a Termoli, nell'ambito della manifestazione (organizzata dagli ambientalisti ma subito fagocitata dai partiti, a pochi giorni dalle elezioni amministrative) a cui hanno preso

parte amministratori di Puglia, Molise ed Abruzzo, decine di gonfaloni in rappresentanza di altrettanti comuni garganici, di Termoli e dell'hinterland costiero molisano, rappresentanti di associazioni, imprenditori turistici e balneari, studenti, cittadini.

“Sono qui – ha detto Dalla, che ha pure garantito la sua presenza prossimamente a Bruxelles come testimonial delle isole minacciate dalla caccia al petrolio - per dare la mia testimonianza di uomo figlio del mare e delle Tremiti. Dobbiamo fermare questo scempio, tra le tante follie questa è la più grande”.

Tutto è iniziato con le autorizzazioni a compiere indagini geosismiche in mare Adriatico concesse alla società petrolifera “Petroceltic Italia” dai Ministeri dell'Ambiente e dei Beni Culturali. Il decreto a firma dei Ministri Prestigiacomo e Galan è del 29 marzo. In realtà la storia sembrava finita lo scorso anno, quando in seguito alle voci di una possibile ricerca di petrolio a pochissimi chilometri dalle coste dell'area marina protetta delle Isole Tremiti, ci fu una grande mobilitazione della Capitanata contro l'ipotesi delle trivellazioni. Dopo le proteste e l'opposizione del consiglio provinciale di Foggia, riunitosi in via straordinaria proprio sulle isole - era l'aprile del 2010 - il Ministro Prestigiacomo ritirò i permessi, salvo rilasciarli nuovamente l'anno dopo (appunto il 29 marzo scorso) con tanto di decreto, grazie allo stratagemma

trovato dalla società petrolifera e costituito dall'aver allontanato il raggio delle operazioni dalle Tremiti, spostando l'area interessata dalle ricerche al di là dei confini della provincia di Foggia. Le indagini verranno cioè eseguite a quaranta chilometri dalla costa molisana ed a ventisei dalle Tremiti.

E' bene chiarire che l'inizio delle ricerche non significa che a breve il mare Adriatico sarà perforato. Prima di passare alle trivelle, la società petrolifera dovrà innanzitutto dimostrare di aver individuato tracce importanti di idrocarburi, poi si passerebbe ad una successiva richiesta di autorizzazione ai Ministeri, ma solo dopo previa e nuova valutazione di impatto ambientale - così come contemplato dal decreto che autorizza le indagini - che dovrà tener conto dei risultati degli studi geologici e soprattutto geofisici. Nel decreto si fissano regole e paletti alle indagini, che dovranno essere eseguite a profondità minime di 130 metri ed in assenza di posidonie. La tecnica sarà quella della nave trainante il sistema esplosivo ad aria compressa, il cosiddetto “air gun”, abbinato ad un sistema di rilevazione di ritorno con geofoni. In pratica si effettueranno spari di aria compressa fortissimi e continui, ogni cinque o dieci minuti, che manderanno onde riflesse da cui trarre dati sulla composizione del sottosuolo.

Spesso, però, questi spari si sono rivelati dannosi al pescato, causando lesioni ai pesci, e soprattutto la perdita dell'udito, cosa

gravissima perché molte specie ittiche dipendono dal senso dell'udito per orientarsi, per accoppiarsi e per trovare cibo. Proprio in provincia di Foggia, sul litorale settentrionale del Gargano, si verificarono nel dicembre del 2009 dei misteriosi spiaggiamenti, con sette capodogli morti a Foce Varano, fenomeno da molti studiosi messo in relazione proprio con le ricerche di petrolio nel Basso Adriatico. Ecco perché nel decreto che autorizza le introspezioni viene imposta la presenza a bordo dell'imbarcazione di osservatori esperti nel riconoscimento di cetacei, ed appartenenti ad Enti accreditati. In caso di presenza accertata di cetacei all'interno della zona di ricerca, le indagini verrebbero subito sospese e riprese non prima di aver consentito ai mammiferi di prendere il largo. Il decreto prevede ulteriori garanzie a tutela dell'ambiente ma anche di eventuali ritrovamenti archeologici nella zona delle indagini. Solo dopo la compilazione di un ampio report dettagliato e visionato da esperti nel campo della valutazione ambientale, la società petrolifera potrebbe infine fare richiesta di perforazione del sottosuolo. Le garanzie contemplate dal decreto però non sono ritenute sufficienti da quanti giudicano inopportuno dare luogo anche solo a ricerche in Adriatico, considerato alla stregua di un lago. “Eventuali incidenti in mare adriatico - spiega a nome di tutti Gianfranco Pazienza, del Comitato del mare - significherebbero

la morte di tutte le attività di pesca e turismo in questo mare che è grande poco più di un lago. Sono ben altre le direttrici di sviluppo per le nostre coste”.

Il decreto a firma dei ministri Prestigiacomo e Galan ha creato non poco imbarazzo tra le fila del Pdl, in particolare tra i rappresentanti locali del partito, primo tra tutti il Commissario del parco nazionale del Gargano, Stefano Pecorella, nominato proprio dal ministro dell'Ambiente.

“La difesa dell'ambiente non ha colore né appartenenza politica - ha detto Pecorella - ma in ogni caso già prima della manifestazione di Termoli era stato deciso che della vicenda si sarebbe occupata anche la Conferenza di Servizio nazionale presso il Ministero dello Sviluppo Economico, nella quale sarà anche formalizzata da parte nostra la richiesta di ampliamento del limite dell'Area marina protetta di Tremiti, condizione che allontanerebbe definitivamente ogni ricerca di idrocarburi nelle vicinanze delle isole”.

Intanto contro le trivellazioni alle Tremiti si muovono anche gli Enti, con un ricorso al Tar da parte della regione Puglia e dei comuni di Peschici e Rodi Garganico. L'azione legale si basa su un precedente ricorso vinto dal comune di Ostuni contro la Petroceltic Italia, la stessa società che ha ottenuto le autorizzazioni ministeriali per le ricerche al largo delle Tremiti.

Insomma, tra proteste, ricorsi ed autorizzazioni che vanno e ven-

gono, prima che società petrolifere arrivino a studiare i fondali marini e capire cosa essi custodiscano, passerà ancora del tempo. Che non sarà infinito, ma durante il quale ci sarà spazio per consentire alle Tremiti ed alla zona del basso Adriatico di attrezzarsi ancora meglio in senso turistico ed ambientale per evitare assalti sgraditi alle popolazioni. Creando, laddove possibile, alberghi e strutture per la ricettività in genere (porti turistici compresi), ed assecondando ulteriormente nelle aree protette la vocazione naturalistica del territorio e delle attività che in esso si intenderà far sviluppare. Una tutela da portare avanti non solo attraverso slogan, polemiche e carte bollate ma anche con una sana e corretta azione di sviluppo globale. Tenendo lontana la politica e le sue ataviche divisioni, piuttosto guardando alla possibilità di realizzare consorzi di imprese e cooperative e cercando allo stesso tempo di attirare in zona il maggior numero possibile di investitori, italiani e stranieri, interessati non al petrolio ma alla Natura. Ripartendo dal passato per difendere il futuro. Perché in mezzo c'è solo il mare.

APERTURA "PUNTO CLIENTE" INPS PRESSO LA SEDE DELL'ODCEC DI  
FOGGIA IN DATA 23.02.2011



INTERVISTA AL DR. RAFFAELE PECE  
DIRETTORE DELL'INPS SEDE PRO-  
VINCIALE DI FOGGIA

La nostra Rivista inizia un nuovo percorso volto ad incentivare il dialogo tra alcune Istituzioni e l'Ordine, sulle tematiche di maggiore interesse e/o di maggiore attualità per gli Iscritti.

A tal fine verranno periodicamente proposte delle interviste ai soggetti che rivestono ruoli di responsabilità nelle Istituzioni con cui la nostra Categoria opera più frequentemente.

L'intervista proposta nel presente numero è stata rivolta al Dr. Raffaele Pece, Direttore dell'INPS - Sede Provinciale di Foggia.

**D. Egregio Direttore ,  
in data 03.02.2011 è stato firmato il protocollo d'intesa tra l'INPS, sede di Foggia e l'ODCEC di Foggia avente ad oggetto l'istituzione di un "Punto Cliente" assistito presso la sede dell'Ordine, finalizzato ad agevolare l'accesso degli iscritti ai servizi previdenziali.  
Può dirci nello specifico quali servizi è possibile usufruire?**

R. I servizi fruibili al Punto cliente assistito, al momento, sono quelli contempla-

ti all'art. 2 del Protocollo sottoscritto lo scorso 3 febbraio:

Tra un anno circa, alla prima scadenza utile, verificheremo congiuntamente l'elencazione e potremo rimodularla in funzione delle esigenze che andranno ad imporsi nel frattempo ai partner, all'insegna di un assetto non rigido, né tralaticio, del Punto Cliente.

**D. Quali sono le utilità e i vantaggi ottenibili da questa collaborazione?**

R. Da questo punto di osservazione, i vantaggi della collaborazione e dello scambio bidirezionale tra la Direzione provinciale INPS di Foggia e l'ODCEC di Foggia si proiettano ben oltre la erogazione di servizi informativi agli iscritti all'Ordine ed assumono una concretezza ed una valenza strategica irriducibile alla congerie di rituali e simbologie che possono accompagnare realtà negoziali e convenzionali nel sistema delle PPAA.

In altre parole, questo è un fatto concreto sul quale costruire una evoluzione mirata della professionalità dei partner intermediari, all'insegna della ottimizzazione della interrelazione di servizio. Questa, nel medio-lungo periodo, deve produrre contrazione dei tempi del contatto e dematerializzazione dello stesso contatto.

Il Punto Cliente è, oggi, un servizio in più, un'opportunità di contatto in più, ma questo plus valoriale non va collocato nello schema, ritengo rigido e superato, del contatto fisico tra PA e professionista intermediario, a beneficio proporzionato ai tempi del contatto, ma va collocato in un percorso chiaro e fortemente voluto di evoluzione dei modelli del contatto.

Al riguardo è, quindi, determinante, la partecipazione dell'Ordine che dovrà valorizzare la gestione delle domande

di servizi del Punto Cliente INPS provenienti dai propri iscritti alla luce di queste esigenze di crescita ed evoluzione della relazione INPS-professionisti intermediari.

Naturalmente, la cultura organizzativa in cui si colloca il percorso è quella di una partecipazione attiva e dialogante, oltreché naturalmente qualificata ed evoluta, dei professionisti intermediari alla erogazione del servizio amministrativo a cui è chiamata l'INPS.

**D. Cosa si aspetta dal rapporto con ODCEC di Foggia e quali sono le forme di collaborazione che pensa possano contribuire a sviluppare sempre più le attività ordinarie?**

R. Quanto sopra ed altro.

Al Punto Cliente e sulla base della lettura a vista e diacronica della domanda di servizi informativi proveniente dagli iscritti all'ODCEC sarà possibile affiancare sessioni formative/informative interattive monotematiche. Va colta anche la opportunità di strutturare comunicazioni unidirezionali mirate e dedicate, possibilmente tempestive e preventive della domanda di informazioni, proprio al fine di migliorare la capacità del professionista intermediario di fornire "semilavorati" a basso tenore di difettosità.

**D. Secondo lei, la collaborazione reciproca potrà realizzare un sempre maggiore qualificazione dei rapporti con le aziende e, di conseguenza, un migliore servizio reso dall'istituto alle stesse?**

R. Assolutamente sì. Come ho detto prima, la collaborazione INPS-ODCEC su questo Territorio, innovativamente e dinamicamente interpretata, migliorerà la capacità di ascolto reciproca, il flusso bidirezionale di informazioni, la modulazione reciproca sempre più mirata e qualitativa dei partner impegnati sulla stessa

"catena di montaggio" del servizio. Il tutto a beneficio dell'utente finale del servizio, che potrà contare su servizi più veloci e di qualità.

**D. Negli ultimi anni si parla molto del ruolo delle professioni, e nello specifico come attori principali delle intermediazioni a volare aggiunto tra le aziende e le pubbliche amministrazioni  
Cosa ne pensa a riguardo?**

R. In realtà è proprio così.

Nessun Amministratore serio può oggi concepire il rapporto tra la PA, in questo caso l'Istituto, ed il professionista intermediario come un rapporto tra soggetti altri, tendenzialmente antagonisti. Il professionista intermediario è un partner, qualificato a trattare, filtrare ed arricchire la domanda di servizio posta alla PA. Nella catena valoriale il professionista può "fare la differenza", diventare un fondamentale fattore critico di successo della performance amministrativa. E' sempre più evidente che un Territorio, composto anche e soprattutto da professionisti intermediari, dice, evoca quasi, una certa qualità della performance amministrativa. Nella consapevolezza di questo, l'INPS e l'ODCEC di Foggia con il Punto Cliente dicono di voler crescere e migliorare insieme, di voler lavorare meglio e, così facendo, di voler contribuire giorno per giorno ad un'Amministrazione migliore, al servizio dei cittadini e delle imprese e, dunque, di voler partecipare al progresso "morale e materiale", come afferma la Costituzione, della Collettività.

Ringraziamo il Dr. PECE per la disponibilità manifestata.

*di Roberto de Meo*

*Comitato Scientifico Periodico quadrimestrale on-line  
ODCEC FOGGIA*

IN ATTESA DELLA CONVENZIONE CON L'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FOGGIA,  
AI SENSI DEGLI ARTICOLI 4.3, 4.6 E 4.7 DEL DECRETO LEGISLATIVO N.139/2005



INTERVISTA AL  
PROF. ANDREA DI LIDDO  
PRO-RETTORE UNIVERSITA' DEGLI  
STUDI DI FOGGIA

Segue l'intervista rivolta al Prof. Andrea di Liddo Pro-Rettore Università degli Studi di Foggia

**D. Egregio Professore, fra L'Università degli studi di Foggia e gli Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Foggia e di Lucera si stipulerà una convenzione in applicazione all'art.4.3 del D.Lgs 139/2005 ed avente ad oggetto percorsi formativi finalizzati all'accesso alla professione di dottore commercialista ed esperto contabile;**

**Può dirci le finalità di tale convenzione?**

**R. La convenzione, approvata in Senato Accademico il 6 aprile 2011, si propone di elevare il livello qualitativo della formazione per l'accesso alla professione di Dottore Commercialista e di Esperto Contabile attraverso la progettazione e gestione congiunta con gli Ordini professionali di Foggia e Lucera di almeno**

**un percorso formativo dedicato.**

**In tale percorso formativo verranno acquisite conoscenze culturali, tecniche e metodologiche utili a consentire un più immediato e diretto accesso alla professione.**

**D. Come considera queste sinergie tra L'Università ed Ordine Professionale, anche in termini di eventuali sbocchi professionali ?**

**R. La collaborazione tra l'Università, attraverso la Facoltà di Economia, e l'Ordine Professionale è essenziale. Essa non si limita agli adempimenti strettamente previsti dalla legge, quale ad esempio lo svolgimento degli esami di abilitazione, ma investe una serie di iniziative che vedono la partecipazione congiunta di docenti della Facoltà e professionisti dell'Ordine. Tutto questo avviene inoltre in un clima di grande cordialità, attenzione reciproca e rispetto delle rispettive competenze ed esigenze.**

**D. Può illustrarci le condizioni per lo svolgimento del tirocinio professionale nel corso del biennio di studi finalizzato all'acquisizione della laurea magistrale e, altresì, le condizioni del tirocinio professionale svolto nel corso degli studi magistrali/specialistici ?**

**R. Occorre operare una netta distinzione tra la situazione futura, di coloro che conseguiranno i titoli di studio di primo e secondo livello seguendo i percorsi formativi previsti dalla convenzione e la fase transitoria, che durerà necessariamente alcuni anni ed ha richiesto particolare attenzione in sede di stesura della convenzione.**

**L'elemento più importante della con-**

**venzione è la possibilità per gli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale/specialistica di svolgere parte del tirocinio professionale per la professione di Dottore Commercialista, fino ad un massimo di due anni, durante lo svolgimento degli studi universitari e di essere esentati dalla prima delle tre prove scritte previste per gli esami di abilitazione.**

**A tal fine sarà necessario essere iscritti ad un corso di laurea magistrale della classe LM 56 o LM 77 o ad un corso di laurea specialistica equivalente ed avere sostenuto esami in specifici settori scientifico-disciplinari di ambito aziendale e giuridico per un numero prefissato di Crediti Formativi Universitari (CFU), così come è indicato nella convenzione. Una parte di questi esami deve essere sostenuta durante il corso di laurea di primo livello e, in mancanza, recuperata prima dell'iscrizione alla laurea magistrale.**

**Nei tre anni successivi alla sottoscrizione della convenzione quadro tra MIUR e CNDCEC, i CFU di cui parlavo prima potranno essere acquisiti indifferentemente durante il corso di primo livello o magistrale e, nel caso di persone già laureate, anche come "corsi singoli".**

**D Come pensate d'informare gli studenti, in merito alle offerte formative ed ai percorsi alternativi all'accesso alla professione di dottore commercialista e di esperto contabile?**

**R. Su questo punto una risposta più esauriente potrà essere fornita dal Preside della Facoltà di Economia. Sicuramente va prevista una informazione di carattere generale, attraverso iniziative pubbliche e informazioni esaurienti sul sito web della Facoltà. Ma è altrettanto importante, specialmente nella fase transitoria, una informazione personalizzata, a seconda della carriera universitaria di ciascuno, che sarà certamente ed efficacemente fornita attraverso la segreteria didattica della**

Facoltà.

Ringraziamo il Prof. ANDREA DI LIDDO per la disponibilità manifestata.

*di Roberto de Meo*



**Nunzio ANGIOLA**  
Prof. Ordinario di Ec. Aziendale e di Management Pubblico nell'Università di Foggia, Presidente Comitato Scientifico Periodico Quadrimestrale on line ODCEC FG, Dottore Commercialista



**Ernesto PECORELLA**  
Dottore Magistrale in Economia Aziendale

## LE INDAGINI DI CUSTOMER SATISFACTION NEGLI ENTI LOCALI<sup>1</sup>

**Sommario: 1) Introduzione – 2) La qualità dei servizi e la rilevazione della soddisfazione dei cittadini nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione – 3) Le indagini di customer satisfaction: aspetti definitivi – 4) La rilevazione della customer satisfaction negli enti locali: alcuni spunti di riflessione – 5) Le indagini di customer satisfaction come strumento del controllo strategico – 6) Considerazioni conclusive – Bibliografia.**

### 1. Introduzione

Com'è noto, il fine "generale" di un'azienda (pubblica/privata) è quello di creare valore, ovverosia di soddisfare i bisogni umani, utilizzando, nel migliore dei modi, le limitate risorse a disposizione<sup>2</sup>. Se ci si pone da una prospettiva prettamente "economica", si genera valore nel momento in cui l'"utilità prodotta" dall'azienda – che va interpretata in funzione del grado di soddisfacimento dei bisogni – è superiore all'"utilità consumata", espressa dal volume delle risorse impiegate<sup>3</sup>. Nello specifico contesto delle aziende pubbliche, la stima del valore (pubbli-

co) creato/distrutto è resa particolarmente complessa per il fatto che tali aziende – assai di frequente – non erogano i propri servizi in condizioni di mercato. È appena il caso di osservare, infatti, che talune prestazioni sono erogate gratuitamente o a prezzi (politici) allo scopo di perseguire finalità sociali<sup>4</sup>. Se la stima dell'utilità consumata non presenta problemi particolari, assai più complessa è la valutazione dell'utilità prodotta dalle aziende pubbliche<sup>5</sup>. Infatti, quest'ultima non può essere espressa in termini monetari sulla base dei prezzi (tariffe) praticati, in quanto tali prezzi, il più delle volte, non riflettono il giudizio dei destinatari (utenti/

cittadini).

Ne deriva che nel contesto delle aziende pubbliche il confronto con gli utenti/cittadini appare irrinunciabile, se si vuole formulare un giudizio circostanziato sull'utilità prodotta. In tale ambito, le indagini di customer satisfaction appaiono particolarmente utili, dal momento che si propongono, com'è noto, di registrare il punto di vista dei destinatari.

Fatte queste premesse, nei paragrafi successivi si focalizza, in particolare, l'attenzione sulle indagini di customer/citizen satisfaction. Più precisamente, nel secondo paragrafo si inquadra la problematica della rilevazione del

grado di soddisfazione dei cittadini nel processo di riforma manageriale delle aziende pubbliche. Nel terzo paragrafo, si chiarisce il concetto di "soddisfazione dell'utenza". Nel quarto paragrafo si focalizza l'attenzione sull'applicazione delle indagini nel particolare contesto degli Enti locali. Nel quinto paragrafo si mette in luce l'utilità delle indagini di customer/citizen satisfaction ai fini del controllo strategico. Seguono, infine, alcune brevi considerazioni conclusive.

### 2. La qualità dei servizi e la rilevazione della soddisfazione dei cittadini nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione

Nell'ultimo ventennio, le amministrazioni pubbliche italiane sono caratterizzate da un profondo processo di "modernizzazione". Il processo in parola viene contrassegnato, di frequente, con l'espressione "processo di aziendalizzazione" in quanto si propone «... di difendere l'aziendalità delle amministrazioni pubbliche, ritenute – troppo a lungo – estranee al fenomeno aziendale»<sup>6</sup>.

Nell'ambito di questo processo, un posto di primo piano è riservato al tema della qualità dei servizi pubblici. È appena il caso di notare che, nel corso del tempo, si assiste ad una rapida "evoluzione" dei bisogni collettivi, stimolata, tra le altre cose, dall'avvio dei processi di globalizzazione, dall'evoluzione socio-economica che caratterizza i principali Paesi industrializzati, dall'introduzione delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione (cc.dd. "Information and Communication Technologies" – ICT), ecc. In questa prospettiva, i cittadini si fanno portatori di istanze sempre più

articolate e richiedono la predisposizione di strumenti e metodologie idonee a "valutare" la qualità dei servizi pubblici ricevuti.

A partire dagli anni Novanta, il Legislatore italiano sembra farsi carico della necessità di "avvicinare" la pubblica amministrazione alle collettività di riferimento (anche nel tentativo di agevolare il processo di controllo da parte dei cittadini).

Tra i provvedimenti di maggiore rilievo, si richiamano, in questa sede, i seguenti:

- la Legge 7 agosto 1990, n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), che riconosce al cittadino il "diritto di accesso" a tutti gli atti che riguardano l'amministrazione pubblica e il suo andamento; - il D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 ("Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego"), che, all'art. 12, prevede la creazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp) per la gestione dei rapporti con i clienti/utenti dei servizi pubblici. In particolare, stando al disposto dell'art. 12, comma 2, gli Urp provvedono «... a) al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241; b) all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti; c) alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza»<sup>7</sup>;

- la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 – istitutiva della c.d. "Carta dei servizi" – che, dopo aver richiamato, tra le altre cose, la necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso il ri-

spetto di standard qualitativi prefissati, individua nella rilevazione della soddisfazione degli utenti uno strumento imprescindibile per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati;

- la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 ("Rilevazione della qualità percepita dai cittadini"), che identifica nelle indagini di customer satisfaction (d'ora in poi, CS) una metodologia assai utile per "misurare" il grado di soddisfazione dei cittadini con riferimento alla qualità dei servizi pubblici ricevuti. La Direttiva definisce il processo di rilevazione della CS e impegna le amministrazioni a: 1) rilevare la qualità percepita attraverso la realizzazione di indagini periodiche; 2) diffondere i risultati della rilevazione, correlandoli alle strategie dell'amministrazione; 3) favorire la diffusione della cultura della misurazione e del miglioramento all'interno dell'amministrazione. In questa prospettiva, i risultati della CS possono fornire utili elementi conoscitivi nella definizione delle politiche pubbliche, mettendo in evidenza le priorità e le principali esigenze dei cittadini. In altre parole, attraverso l'istituzionalizzazione dello strumento della CS, le amministrazioni pubbliche vengono messe nella condizione di conoscere il "gradimento" dei cittadini rispetto ai servizi pubblici offerti; tali informazioni consentono di orientare le strategie future per ridurre la differenza tra ciò che l'amministrazione ha realizzato e ciò di cui gli utenti sembrano avere realmente bisogno<sup>8</sup>;

- la Direttiva del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 27 luglio 2005 ("Qualità dei servizi on line e misurazione della soddisfazione degli utenti")<sup>9</sup>, con la quale si invitano le amministrazioni pubbliche a gestire in

<sup>1</sup>I paragrafi 1 e 6 sono di Nunzio Angiola, i restanti di Ernesto Pecorella.

<sup>2</sup>Cfr. SOCIETÀ ITALIANA DEI DOCENTI DI RAGIONERIA E DI ECONOMIA AZIENDALE (SIDREA) Gruppo di Ricerca Sidrea sul tema "Oggetto", in Atti del I Convegno Nazionale Sidrea, Siena 8-9 maggio 2008, pp. 13-14. T. ONESTI (a cura di), Appunti delle lezioni di ragioneria generale, Adriatica Editrice Salentina, Lecce, 1997, p. 15; G. ZANDA, Lineamenti di economia aziendale, Edizioni Kappa, Roma, 2006, pp. 55-56; G. ZAPPA, Tendenze nuove negli studi di ragioneria. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1926-27 tenuto nel R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1927, p. 30; G. ZAPPA, Le produzioni nell'economia delle imprese, Giuffrè, Milano, 1957, p. 37.

<sup>3</sup>E. BORGONOVÌ, Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento, Egea, Milano, 2004, p. 127; G. FARNETI, Introduzione all'economia dell'azienda pubblica, il sistema, i principi, i valori, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 7-15.

<sup>4</sup>Il perseguimento di finalità sociali si realizza tramite il meccanismo redistributivo. Si consideri, infatti, che molto spesso i soggetti beneficiari dei servizi pubblici non contribuiscono (o partecipano in misura minore) al finanziamento del processo erogativo, dal momento che altri soggetti concorrono tramite il pagamento dei tributi.

<sup>5</sup>Si noti che la stima del valore pubblico non si fonda solo su valutazioni di natura "economica" (confronto tra utilità prodotta e utilità consumata), ma richiede anche l'analisi di ulteriori elementi (giuridici, politici, ecc.). Infatti, se l'azienda pubblica non risponde, ad esempio, ai principi di legalità e di equità, il giudizio sul valore non può essere positivo. Per maggiori ragguagli, si rimanda il lettore ai seguenti contributi: M. MENEGUZZO, Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana, in Rivista Italiana di Economia Aziendale, novembre-dicembre 2005, p. 714; M.H. MOORE, La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione, Guerini e Associati, Milano, 2003, p. 83

<sup>6</sup>N. ANGIOLA, Percorsi di modernizzazione dell'azienda pubblica locale, ESI, Napoli, 2008, p. 25.

<sup>7</sup>Con precipuo riferimento al funzionamento degli Urp, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1994 ("Principi per l'istituzione ed il funzionamento degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico") affida, altresì, a tali Uffici il compito «... di rilevare sistematicamente i bisogni e il livello di soddisfazione dell'utenza per i servizi erogati ...» (art. 2). Tale finalità deve essere perseguita organizzando «... sistematicamente indagini sul grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi erogati e sull'evoluzione dei bisogni e delle esigenze».

<sup>8</sup>Cfr. G. CAPANO, S. VASSALLO, Customer satisfaction, a che punto siamo. Indagine sullo stato di attuazione della direttiva del Ministro per la Funzione pubblica del 24 marzo 2004 sulle rilevazioni della qualità dei servizi pubblici percepita dagli utenti, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 8.

<sup>9</sup>Tale Direttiva è stata emanata di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica

modo “organico” le diverse modalità di rilevazione del grado di soddisfazione dei cittadini, suggerendo, tra le altre cose, la predisposizione e la somministrazione di questionari on line;

- la Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione del 19 dicembre 2006 (“Per una pubblica amministrazione di qualità”) che individua il miglioramento del livello qualitativo dei servizi erogati tra i driver principali del processo di modernizzazione della “macchina amministrativa”. All’uopo, si richiede di ottimizzare le risorse e i processi di erogazione dei servizi, nonché di innovare processi, servizi e politiche pubbliche in concomitanza con il modificarsi dei bisogni collettivi. In questa prospettiva, le indagini di CS vengono indicate quali strumenti “strategici” per orientare i percorsi di miglioramento;
- la Legge-delega 4 marzo 2009, n. 15, e il successivo D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione (quest’ultimo noto anche come “Decreto Brunetta”) che prevedono la realizzazione di un sistema di valutazione della performance organizzativa che si fondi, tra le altre cose, sugli esiti della rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi<sup>10</sup>.

Ciò premesso, i prossimi paragrafi focalizzano l’attenzione sulle principali caratteristiche delle indagini di CS. Si forniscono, altresì, alcuni spunti di riflessione con riferimento all’impiego degli esiti delle analisi di CS nella prospettiva del “controllo strategico” delle amministrazioni pubbliche<sup>11</sup>. Dall’analisi delle disposizioni normative richiamate si evince, infatti, che le indagini di CS rappresentano strumenti

utili e costruttivi per valutare la qualità e l’efficacia dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche; in questa prospettiva, esse forniscono importanti elementi conoscitivi nell’ambito del processo di definizione – ex ante – delle politiche pubbliche e di valutazione – ex post – del complessivo grado di efficacia dell’azione amministrativa. L’analisi è “ritagliata su misura” sulle peculiarità degli enti locali. Si noti, infatti, che gli esiti delle indagini di CS assumono ancora maggiore pregnanza per tali aziende, in ragione della loro “naturale” vicinanza alle collettività amministrative.

### 3. Le indagini di customer satisfaction: aspetti definitivi

Il processo di misurazione e valutazione del grado di soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici appare assai complesso per una serie di ragioni che possono essere così compendiate:

- la “soddisfazione dell’utenza” non appare un concetto “statico”; non occorrono molte parole per dimostrare che, nel corso del tempo, i livelli di soddisfazione dei cittadini possono mutare anche in modo considerevole a causa del continuo divenire dei bisogni espressi dalla collettività;
- il tentativo di “intercettare” le motivazioni della soddisfazione (o insoddisfazione) degli utenti rispetto ai servizi ricevuti può apparire assai arduo; non di rado, il giudizio finale espresso dai soggetti intervistati risulta “alterato” dallo status economico e sociale dei rispondenti, dai loro convincimenti ideologici e politici, ecc.;
- l’incapacità di cogliere le reali motivazioni che consentono di giustificare

i livelli di soddisfazione (o insoddisfazione) percepita comporta il rischio di considerare “accettabile” un risultato che, a ben vedere, non dovrebbe essere interpretato come tale. Peraltro, quest’ultima circostanza può essere adottata come ragione sufficiente per non modificare lo status quo<sup>12</sup>.

Per porre rimedio a tali criticità, a partire dagli anni Novanta, il tema della misurazione e valutazione del livello di soddisfazione dei clienti/utenti rispetto alla qualità dei beni/servizi che vengono loro offerti assume maggiore rilevanza nell’ambito degli studi economico-aziendali.

A tal riguardo, si precisa che i principali contributi scientifici che focalizzano l’attenzione sul tema in parola pongono enfasi, in particolare, sulle specificità delle aziende del settore privato. Tale interesse discende dalla consapevolezza che “investire sulla qualità” dei beni/servizi offerti può avere ricadute positive sulla redditività delle imprese. Più precisamente, è opinione condivisa che la rilevazione di un adeguato livello di soddisfazione dei clienti/utenti possa creare i presupposti per una maggiore “fidelizzazione” della clientela (da cui discende, com’è noto, la reiterazione dei comportamenti di acquisto<sup>13</sup>).

Al fine di agevolare il processo di interpretazione dei risultati che derivano dalla realizzazione di indagini di CS, occorre considerare che il livello di soddisfazione discende dal confronto tra le aspettative del cliente/utente e le sue percezioni rispetto alla qualità del bene/servizio fruito.

Scendendo nei dettagli, le aspettative sono influenzate da svariati fattori, quali, ad esempio:

- le esperienze maturate nel passato;

- il passaparola, vale a dire informazioni provenienti da svariate “fonti” (conoscenti, familiari, colleghi di lavoro, ecc.);

- i mezzi di comunicazione.

Le considerazioni svolte con riferimento ai fattori che influenzano le aspettative dei clienti/utenti possono essere riproposte – mutatis mutandis – anche per le percezioni.

Partendo dalle riflessioni suesposte, è agevole constatare che il giudizio sulla qualità dei beni/servizi appare estremamente soggettivo, dal momento che gli elementi che influenzano le aspettative e le percezioni variano da individuo a individuo; si noti, peraltro, che aspettative e percezioni di un individuo possono mutare con lo scorrere del tempo. È appena il caso di notare che le indagini di customer satisfaction assumono significati differenti se si rapporta il contesto pubblico con quello privato.

A tal riguardo, in primo luogo, si fa opportunamente osservare che le aspettative del cittadino fruitore di un servizio pubblico non tengono conto del costo sostenuto per la sua produzione. Si deve tener presente che le imprese private erogatrici di beni e servizi sono sempre più orientate verso una riduzione dei costi complessivi, muovendosi lungo le linee del rapporto costo-qualità (si tratta di un rapporto, peraltro, ben noto agli acquirenti di beni/servizi che si rivolgono al mercato). Di frequente, nel contesto privato, il cliente è fermamente convinto del fatto che per ottenere una qualità maggiore deve sostenere un costo più elevato. Diversamente, il fruitore di un servizio pubblico non correla la qualità al costo del servizio stesso. Il livello delle aspettative risulta, tuttavia, particolarmente elevato in quanto il costo dei servizi è coperto attraverso il meccanismo del prelievo fiscale. In quest’ottica, la rilevazione della soddisfazione del cittadino/utente può fornire delle risposte di carattere più complesso – e di non facile interpretazione

– rispetto a quelle che discendono dalle medesime indagini condotte in contesti di mercato<sup>14</sup>.

In secondo luogo, ulteriori differenze possono cogliersi sul piano delle motivazioni che spingono le aziende private e quelle del comparto pubblico a realizzare indagini di CS. Nei dettagli, le prime appaiono spinte prevalentemente da motivazioni di natura “economica” (per l’impresa privata, la soddisfazione dei clienti è vista come uno strumento utile sotto il profilo dell’aumento della propria redditività); le seconde, diversamente, appaiono stimolate dalla necessità di ricavare informazioni sul grado di raggiungimento delle finalità “istituzionali” di cui si fanno portatrici. In terzo luogo, le imprese private si trovano a dover fronteggiare problemi di competitività nell’ambito del mercato in cui operano; in quest’ottica, diviene oltremodo necessario comprendere le preferenze dei propri clienti al fine di “fidelizzarli”. Gli studi di marketing rivelano, peraltro, che è molto più facile (e meno oneroso) per le imprese “mantenere un cliente anziché conquistarne dei nuovi”. Il monitoraggio sistematico, nel tempo, del livello di soddisfazione dei clienti rende possibile, inoltre, verificare se e in che misura l’azienda sia in grado di rispondere, in maniera tempestiva ed efficace, agli stimoli che provengono dal mercato. Le medesime considerazioni non sembrano adattabili – sic et simpliciter – alle aziende del comparto pubblico; i livelli di “pressione competitiva” che si registrano nel mercato dei servizi pubblici appaiono, di norma, più contenuti. Tale circostanza non sembra, tuttavia, costituire un ostacolo alla rilevazione delle aspettative e delle percezioni dei cittadini rispetto alla qualità dei servizi ricevuti; attraverso le indagini di CS gli enti in parola possono comprendere che tipo di esigenze hanno i cittadini, «... individuandone in modo particolareggiato, le differenze e le articolazioni

(lo stesso servizio può essere erogato con modalità e contenuti parzialmente differenziati a seconda delle caratteristiche dei destinatari) e possono uscire dalla tradizionale autoreferenzialità interagendo in modo permanente e responsabilizzante con i destinatari»<sup>15</sup>.

Ricapitolando, si può affermare che le indagini di CS forniscono utili elementi informativi con riferimento alla soddisfazione del cliente/utente in un determinato “momento”. Il grado di soddisfazione discende dal confronto sistematico tra la qualità percepita dal cliente/utente e le sue aspettative iniziali. Si precisa che se la qualità attesa è inferiore a quella percepita, il cliente/utente si riterrà soddisfatto; in caso contrario (percezioni inferiori alle attese), il cliente/utente sarà insoddisfatto.

### 4. La rilevazione della customer satisfaction negli enti locali: alcuni spunti di riflessione

Nelle imprese private l’orientamento verso la qualità del servizio e la soddisfazione del cliente si sviluppa grazie agli stimoli provenienti dal mercato concorrenziale; diversamente, nelle amministrazioni pubbliche – e, in particolare, negli enti locali che, in questa sede, più ci interessano – l’introduzione di tali logiche si ricollega, come accennato nelle pagine precedenti, per lo più all’emanazione di novelle legislative che suggeriscono l’adozione di strumenti e metodologie idonei a monitorare costantemente la soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi pubblici ricevuti.

Con precipuo riferimento agli enti locali, si noti che anche tali tipologie di aziende stanno sperimentando, negli ultimi anni, il modello “manageriale” di gestione della res publica. L’accogliamento di tale modello implica la programmazione dell’attività sulla base di obiettivi ben definiti, richiede flessibili-

<sup>10</sup>«Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne: ... c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive ...» (corsivo aggiunto). Art. 8, comma 1, lettera c), D.Lgs. 150/2009

<sup>11</sup>Com’è noto, il controllo strategico rappresenta uno dei controlli “manageriali” introdotti dal D.Lgs. 30 luglio 1999 (“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”). Interessanti spunti di riflessione sul tema sono rinvenibili, tra gli altri, nel seguente lavoro: T. ONESTI, N. ANGIOLA (a cura di), Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche, FrancoAngeli, Milano, 2009.

<sup>12</sup>Cfr. EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION, European Primer on Customer satisfaction management, 2008, p. 20

<sup>13</sup>In base alle conclusioni di un studio del 2001, non sembra sussistere un collegamento “automatico” tra soddisfazione e fedeltà, laddove i beni oggetto di acquisto siano “beni voluttuari”. Esistono, infatti, clienti che, sebbene soddisfatti della qualità del bene/servizio fruito, non di rado, si rivolgono ad altri produttori nell’eventualità di nuovi acquisti di beni analoghi perché spinti da motivazioni personali o perché la concorrenza riesce a catturare la loro propensione all’acquisto. Per ulteriori approfondimenti sul punto, si rimanda a AA.VV., La Customer satisfaction nei servizi pubblici. Casi ed esperienze a confronto, ISTAT, n. 2, 2001

<sup>14</sup>Cfr. ISTAT, AA.VV., La Customer satisfaction nei servizi pubblici. Casi ed esperienze a confronto, cit., p. 33.

<sup>15</sup>G. TANESE, G. NEGRO, A. GRAMIGNA (a cura di), La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 16.

ta sul piano organizzativo, nonché una maggiore responsabilizzazione gestionale e un costante controllo sui risultati. In questa prospettiva, la soddisfazione del cittadino/utente diviene uno dei principali criteri per misurare l'efficacia dell'azione amministrativa.

Occorre evidenziare, tuttavia, le differenze che contraddistinguono il contesto pubblico rispetto a quello in cui operano le imprese private. Bisogna tenere presenti, in particolare, le peculiarità che caratterizzano i processi di funzionamento degli enti pubblici. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'assenza di un "prezzo di mercato" corrisposto a fronte della cessione dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche ovvero alla difficoltà oggettiva di valutare appieno i risultati dell'azione amministrativa – in termini sia di beni/servizi prodotti (output) sia di effetti generati sullo sviluppo sociale ed economico del territorio di riferimento (outcome); si tratta, com'è noto, di elementi che rendono assai arduo il tentativo di addivenire alla formulazione di un giudizio articolato e fedele sull'efficacia complessiva dell'azione amministrativa<sup>16</sup>.

In questo contesto si collocano le indagini di CS. Attraverso tale strumento, i cittadini possono esprimere il loro "punto di vista" con riferimento all'attitudine delle amministrazioni che operano sul territorio di erogare servizi pubblici in grado di soddisfare i loro bisogni.

Come accennato in precedenza, gli esiti

delle indagini di customer satisfaction assumono ancora maggiore pregnanza per gli enti locali (rispetto, ad esempio, alle amministrazioni dello Stato). Tale crescente rilevanza si giustifica alla luce di due motivazioni principali:

- gli enti locali appaiono i soggetti più "vicini" alle collettività amministrate. Si noti, infatti, che in base al "principio di sussidiarietà verticale" – sancito dall'art. 118, comma 1, della Costituzione<sup>17</sup> – a tali enti è attribuita, in via prioritaria, la responsabilità di soddisfare i bisogni delle collettività di riferimento. In quest'ottica, le indagini di CS possono contribuire ad evidenziare i punti di forza e i punti di debolezza dell'azione amministrativa;

- negli enti locali, la soddisfazione dei cittadini può avere ripercussioni immediate sulla "stabilità" degli organi politici eletti dai cittadini; si noti, infatti, che la Legge 25 marzo 1993, n. 81 ("Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale"), introduce l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia da parte dei cittadini residenti nei territori amministrati. In questa prospettiva, la rilevazione della CS costituisce uno strumento utile per accrescere il consenso elettorale degli organi politici in carica, dal momento che consente di "avvicinare" l'amministrazione pubblica alle collettività di riferimento.

In conclusione, si può affermare che, nel corso del tempo, il miglioramento delle relazioni con i cittadini ha assunto

un'importanza crescente nelle amministrazioni locali; queste ultime, rappresentano, infatti, gli enti che operano a più stretto contatto con i cittadini e sono in grado, pertanto, di comprendere meglio le loro esigenze.

L'"ascolto" del cittadino attraverso la predisposizione di indagini di CS consente di ottenere importanti indicazioni circa la sua soddisfazione rispetto alla qualità dei servizi offerti. In quest'ottica, la rilevazione della CS appare estremamente utile nell'ambito del processo di misurazione e valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche, aiutando le amministrazioni locali, da un lato, a comprendere se e in che misura le scelte adottate abbiano generato effetti sulla collettività e, dall'altro, a migliorare la capacità di risposta alla comunità.

#### 5. Le indagini di customer satisfaction come strumento del controllo strategico

Le indagini sulla soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici possono configurarsi come importante strumento di "controllo strategico" negli enti locali<sup>18</sup>.

Il controllo strategico rappresenta un tema che ha interessato gli enti locali solo di recente. Si noti, infatti, che, negli ultimi anni, il processo di riforma del sistema dei controlli interni negli enti locali affianca ai controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti amministrativi, una serie di controlli di natura manageriale<sup>19</sup>.

A tal riguardo, si osservi che il D.Lgs. 286/99 introduce le seguenti forme di controllo interno:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile, che si propone di accertare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- controllo di gestione, finalizzato ad ottimizzare il rapporto fra costi e risultati;
- valutazione della dirigenza, che pone enfasi sulla misurazione e valutazione delle prestazioni dei dirigenti;
- valutazione e controllo strategico, finalizzato a verificare l'effettiva attuazione delle scelte compiute dagli organi di governo e i risultati ottenuti.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile rappresenta il c.d. "controllo burocratico"; il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico vengono contrassegnati con la locuzione "controlli manageriali".

Il Testo Unico degli Enti locali (TUEL) – approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – richiama, anche per gli enti locali, le medesime tipologie di controllo interno previste dal D.Lgs. 286/99<sup>20</sup>. Con precipuo riferimento al controllo strategico, quest'ultima tipologia di controllo si pone l'ambizioso obiettivo di favorire la formulazione di un giudizio sull'efficacia complessiva delle strategie adottate dall'ente locale, valutando, in tal senso, anche l'impatto di medio/lungo periodo generato sull'ambiente di riferimento.

Oggetto dell'attività di controllo strategico, ai sensi dell'art. 6 comma 1, del D.Lgs. 286/99 – cui l'art. 147, comma 2, del TUEL formula un esplicito rimando – attiene al monitoraggio, alla valutazione e al controllo dell'attuazione degli indirizzi politici deliberati, attraverso una verifica «... preventiva e successiva della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate, gli obiettivi e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché l'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi».

Attraverso la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati a livello politico, il controllo strategico (si parla, in questo caso, anche di "controllo di attuazione strategica") consente di valutare l'operato dei dirigenti di vertice circa i risultati raggiunti. È utile sottolineare che l'analisi di eventuali scostamenti tra quanto realizzato e gli obiettivi programmati a livello politico consente di formulare un giudizio sull'efficacia "interna" dell'azione amministrativa<sup>21</sup>.

Per contro, la verifica dell'impatto delle scelte operate dall'amministrazione sull'ambiente di riferimento consente di valutare l'efficacia "esterna" dell'azione amministrativa attraverso la misurazione dei benefici generati per la collettività. In tale contesto, il punto di vista dei cittadini assume maggiore rilievo dato che il controllo strategico, in quest'ultimo caso, consente di verifica-

re se l'amministrazione si è dimostrata in grado di soddisfare appieno le esigenze della comunità di riferimento<sup>22</sup>. Tuttavia, la misurazione dell'efficacia esterna non è agevole in quanto si basa su valutazioni di carattere "qualitativo". Si fa osservare che queste ultime valutazioni appaiono estremamente soggettive; la soddisfazione che un utente può trarre dalla fruizione del servizio pubblico ricevuto può differire da quella espressa con riferimento al medesimo servizio da altro utente fruitore (magari perché diverse sono l'età, le condizioni sociali ed economiche, ecc.).

Ciò premesso, si fa osservare che le indagini di CS consentono ai cittadini di esprimere le loro valutazioni in ordine ai servizi ricevuti. Com'è noto, infatti, la rilevazione della CS è diretta a misurare il grado di soddisfazione dei cittadini/utenti rispetto al servizio prestato. Tali elementi consentono, in definitiva, di esprimere un giudizio rispetto all'efficacia esterna dell'azione amministrativa sotto il profilo "qualitativo"<sup>23</sup>.

#### 6. Considerazioni conclusive

Nei paragrafi precedenti si è visto come le indagini di customer/citizen satisfaction siano particolarmente utili ai fini della stima del valore generato dalle aziende pubbliche e, nello specifico, dagli Enti locali. In effetti, anche la più recente riforma della pubblica amministrazione – la "Riforma Brunetta" – prevede (art. 8, comma 1, lett. c), D.Lgs. 150/2009) il ricorso a tale

<sup>16</sup>Si fa osservare che il giudizio sull'efficacia dell'azione amministrativa si fonda, tra l'altro, sulle valutazioni che attengono all'"equità" del processo di erogazione dei servizi ai cittadini; si intende fare riferimento alla capacità di temperare i molteplici bisogni espressi dalla collettività, tenendo nella dovuta considerazione le istanze che promanano dalla fasce più "deboli" della popolazione (bambini, anziani, disabili, ecc.).

<sup>17</sup>L'art. 118, comma 1, della Costituzione italiana recita testualmente: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

<sup>18</sup>G. TANESE, G. NEGRO, A. GRAMIGNA (a cura di), La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini, cit., p. 30.

<sup>19</sup>Si tratta di un'evoluzione normativa che ha trovato la sua ragion d'essere nella distinzione dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo – attribuiti agli organi di governo – dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica nonché di attuazione degli obiettivi – di competenza dei dirigenti. Per ulteriori approfondimenti con riferimento alla "distinzione" dei poteri tra organi politici e manager nelle amministrazioni pubbliche, si vedano, tra gli altri, i seguenti lavori: E. BORGONOVÌ, Ripensare le amministrazioni pubbliche, cit., in particolare il cap. 4; M. DEL VECCHIO, Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati, Egea, Milano, 2001; D. OSBORNE, T. GAEBLER, Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione, Garzanti, Milano, 1995; L. RINALDI, Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>20</sup>«Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a: a) garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa; b) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati; c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale; d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti». Art. 147, comma 1, TUEL.

<sup>21</sup>Cfr. N. ANGIOLA, R. MARINO, Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche, in T. ONESTI, N. ANGIOLA (a cura di), Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 44. Considerazioni analoghe sono rinvenibili anche in M. BOTTARI, Uno strumento di controllo strategico per le amministrazioni locali: la Balanced Scorecard, in Azienda Pubblica, nn. 1-2, 2002, pp. 87-107.

<sup>22</sup>Circa l'importanza della valutazione dell'efficacia esterna, il Dente e il Vecchi osservano che essa «...consente di valutare l'utilità di una politica, vale a dire la capacità dei servizi erogati di soddisfare i bisogni dei cittadini che sono alla base dell'azione amministrativa. L'efficacia è valutata in relazione a diversi fattori tra cui l'impatto ottenuto dall'attuazione di politiche di intervento, vale a dire in base alla modificazione dei comportamenti dei destinatari, causata dall'utilizzazione dei servizi, in relazione ai risultati ottenuti». B. DENTE, G.C. VECCHI, La valutazione e il controllo strategico, in G. AZZONNE, B. DENTE, Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni, Etas, Milano, 1999, p. 16.

<sup>23</sup>Cfr. R. MARINO, Gli strumenti del controllo strategico: le indagini di customer satisfaction, in T. ONESTI, N. ANGIOLA (a cura di), Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle Amministrazioni Pubbliche, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 278.

tecnica manageriale ai fini della misurazione e della valutazione della performance aziendale (c.d. performance organizzativa).

Occorre sottolineare, tuttavia, che le indagini relative alla soddisfazione dell'utenza non possono prescindere da un'analisi ulteriore e complementare della qualità dei processi, della qualità del capitale umano e della qualità delle relazioni aziendali, soprattutto se dall'indagine di customer/citizen satisfaction emergono elementi di insoddisfazione dovuti a disfunzioni nei processi medesimi, a carenze nei comportamenti organizzativi e professionali, nonché ad una gestione poco oculata delle relazioni con gli attori coinvolti nel processo di erogazione dei servizi.

A ben vedere, il D.Lgs. 150/2009 prevede ulteriori ambiti di analisi della performance organizzativa che appaiono complementari rispetto alla customer satisfaction. Si intende fare riferimento, ad esempio, allo studio della qualità dei processi, delle competenze professionali, del benessere organizzativo e dei livelli di sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni.

In definitiva, come previsto dal D.Lgs. 150/09 occorre dotarsi di un sistema di misurazione della performance organizzativa "a 360 gradi" che consenta di chiarire non solo se l'azienda pubblica crei o distrugga valore, ma anche le "cause ultime" di una buona o di una cattiva performance.

#### Bibliografia

AA.VV., La Customer satisfaction nei servizi pubblici. Casi ed esperienze a confronto, ISTAT, n. 2, 2001.  
ANGIOLA N., Percorsi di modernizzazione dell'azienda pubblica locale, ESI, Napoli, 2008.  
ANGIOLA N., MARINO R., Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle amministrazioni

pubbliche, in ONESTI T., ANGIOLA N. (a cura di), Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche, FrancoAngeli, Milano, 2009.

BORGONOV E., Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento, Egea, Milano, 2004.

BOTTARI M., Uno strumento di controllo strategico per le amministrazioni locali: la Balanced Scorecard, in Azienda Pubblica, nn. 1-2, 2002.

CAPANO G., VASSALLO S., Customer satisfaction, a che punto siamo. Indagine sullo stato di attuazione della direttiva del Ministro per la Funzione pubblica del 24 marzo 2004 sulle rilevazioni della qualità dei servizi pubblici percepita dagli utenti, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

DEL VECCHIO M., Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati, Egea, Milano, 2001.

DENTE B., VECCHI G.C., La valutazione e il controllo strategico, in AZZONE G., DENTE B., Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni, Etas, Milano, 1999.

EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION, European Primer on Customer satisfaction management, 2008.

FARNETI G., Introduzione all'economia dell'azienda pubblica, il sistema, i principi, i valori, Giappichelli, Torino, 1995.

MARINO R., Gli strumenti del controllo strategico: le indagini di customer satisfaction, in ONESTI T., ANGIOLA N. (a cura di), Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle Amministrazioni Pubbliche, FrancoAngeli, Milano, 2009.

MENEGUZZO M., Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana, in Rivista Italiana di Economia Azienda-

le, novembre-dicembre 2005  
MOORE M.H., La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione, Guerini e Associati, Milano, 2003.

ONESTI T. (a cura di), Appunti delle lezioni di ragioneria generale, Adriatica Editrice Salentina, Lecce, 1997.

ONESTI T., ANGIOLA N. (a cura di), Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche, FrancoAngeli, Milano, 2009.

OSBORNE D., GAEBLER T., Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione, Garzanti, Milano, 1995.

RINALDI L., Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato, Giappichelli, Torino, 2002.

SOCIETÀ ITALIANA DEI DOCENTI DI RAGIONERIA E DI ECONOMIA AZIENDALE (SIDREA) Gruppo di Ricerca Sidrea sul tema "Oggetto", in Atti del I Convegno Nazionale Sidrea, Siena 8-9 maggio 2008.

TANESE G., NEGRO G., GRAMIGNA A. (a cura di), La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

ZANDA G., Lineamenti di economia aziendale, Edizioni Kappa, Roma, 2006.

ZAPPA G., Tendenze nuove negli studi di ragioneria. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1926-27 tenuto nel R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1927.

ZAPPA G., Le produzioni nell'economia delle imprese, Giuffrè, Milano, 1957.

## ATTIVITA' FORMATIVE DELL'ODCEC DI FOGGIA IN COLLABORAZIONE CON L'IRDCEC



INTERVISTA AL  
DR. MARCO PIEMONTE  
COMITATO DIRETTIVO IRDCEC

Segue l'intervista proposta nel presente numero al Dott. Marco Piemonte - Comitato Direttivo IRDCEC

**D. Egregio Dottore ,  
L'Istituto di Ricerca ha organizzato una lunga serie di iniziative, puoi dirci in quali ambiti si rivolge?**

R. L'offerta formativa dell'Istituto di Ricerca cerca da un lato, di sottolineare i versanti di maggiore attualità ed interesse per il dottore commercialista e l'esperto contabile (novità fiscali, norme di comportamento del collegio sindacale, dematerializzazione e conservazione sostitutiva dei documenti, ecc.), dall'altro, di evidenziare aree e tematiche fondamentali della consulenza aziendale e gestionale (il business planning, il controllo di gestione, la consulenza finanziaria alle PMI, l'intervento professionale nella crisi aziendale, ecc.). Ogni tematica viene affrontata con un taglio operativo attraverso lo studio, ove possibile, di casi pratici.

Accanto a queste iniziative formative proseguono le videoconferenze dell'Istituto di Ricerca, appuntamento ormai abituale per l'informazione e l'aggiornamento professionale, che vengono trasmesse, gratuitamente, utilizzando la tecnologia satellitare, a circa 100 Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

**D. Quali sono stati gli argomenti su cui avete riscontrato maggiore interesse da parte dei colleghi?**

R. Il corso sul controllo di gestione delle aziende clienti, in virtù del fatto che il management aziendale avverte sempre di più la necessità di avere a propria disposizione strumenti e competenze che permettano di pianificare, gestire, organizzare, decidere e controllare le attività dell'impresa al fine di migliorare i risultati economici, finanziari e patrimoniali. Sulla base di queste accresciute esigenze si va delineando un nuovo ruolo del commercialista, dotato di capacità di analisi del contesto aziendale, utili per conoscere approfonditamente la realtà in cui l'impresa opera. Una nuova figura professionale in grado di supportare il management aziendale nel perseguimento degli obiettivi strategici, mediante il riconoscimento di situazioni critiche e l'individuazione di soluzioni vincenti.

•Analisi di bilancio per l'importanza che assumono gli indici di bilancio, soprattutto per le loro modalità di utilizzo nell'ottica dell'elaborazione di valutazioni ragionate su documenti contabili sia consuntivi che previsionali.

**D. Per quanto riguarda al progetto Circolare, può dirci nello specifico quali compiti è chiamato a svolgere?**

R. Con riferimento al progetto della Cir-

colare, l'Istituto di Ricerca è chiamato a predisporre le Circolari del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

La Circolare consente al Consiglio Nazionale di gestire l'approfondimento su specifici argomenti che in quel particolare momento possono essere utili a supportare i Colleghi nella loro attività professionale e/o la posizione "politica" assunta dal Consiglio Nazionale nei confronti della Categoria.

#### **D. Quale contributo può venire attraverso gli ordini locali?**

R. Lo stretto contatto degli Ordini territoriali con i loro iscritti consente di aver miglior cognizione delle esigenze professionali, con riferimento sia al tessuto socio-economico che imprenditoriale del territorio di appartenenza, fornendo dunque informazioni utili a garantire un'offerta formativa adeguata alle necessità locali.

#### **D. Il giorno 28 marzo 2011 presso la Sala Azzurra della CCIAA di Foggia, si è tenuto un seminario di aggiornamento professionale, organizzato dall'ODCEC di Foggia in collaborazione con l'IRDCEC e l'Open Dot Com, dal titolo: "Collegio sindacale: profili giuridici, casi e prassi", dove ha visto anche lei tra i relatori. Può illustrarci i contenuti del suo intervento?**

R. L'evento formativo si proponeva di fare una disamina della disciplina relativa al collegio sindacale alla luce dei più recenti interventi legislativi.

Insieme ai profili giuridici sono stati analizzati i problemi interpretativi più rilevanti, le soluzioni operative adottate dalla prassi e le esemplificazioni fornite dalla casistica.

Si sono illustrate le funzioni del collegio sindacale, con riferimento ai poteri, doveri e responsabilità dell'organo. Particolare attenzione è posta alla disciplina del collegio sindacale nelle s.r.l. come modificata dal d. lgs. n. 39/2010.

Si sono analizzati i temi della nomina e dell'indipendenza dei sindaci, fornendo una rassegna delle ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità.

Si è trattato, inoltre, sinteticamente delle tipologie di controlli e della pianificazione della relativa attività.

Ringraziamo il Dr. MARCO PIEMONTE per la disponibilità manifestata.

*di Roberto de Meo*



#### **PORTALE DEL CONTRIBUENTE presso il Comune di Cerignola a cura di Nicola Gallo Assessore al Bilancio e Tributi - Comune di Cerignola**

Con il patrocinio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili oltre che dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro nasce a Cerignola il Portale del Contribuente. Si è inaugurato Giovedì 14 Aprile il sito, tra i primi nella Regione Puglia, tramite il quale i contribuenti e cittadini della città di Cerignola potranno interfacciarsi con l'amministrazione Comunale in tema di Tributi locali quali ICI e Tarsu.

Nato su iniziativa del Collega Assessore al Bilancio e Tributi il Dott. Nicola Gallo, del Dirigente ai Servizi Finanziari il Dott. Adriano Saracino e dei responsabili della Pubblisys Spa, realizzatori del Portale e concessionari del servizio Tributi per il Comune di Cerignola il portale rappresenterà un efficace strumento di comunicazione tra il cittadino e l'Amministrazione.

Nell'ottica del miglioramento di tale rapporto, si è inteso realizzare uno strumento di accesso semplice e veloce che da una parte sia di supporto all'efficacia ed all'efficienza delle procedure burocratiche interne all'ente e dall'altra sia utile a mitigare i vincoli di fruizione dei servizi, legati al tempo ed agli spostamenti fisici dell'utenza.

L'obiettivo del Portale del Contribuente è quindi quello di ottemperare all'esigenza di fornire agli utenti un sistema che consenta di accedere facilmente ai contenuti e ai servizi disponibili on-line elevando, al contempo, la qualità percepita del servizio offerto dall'Ufficio delle Entrate del Comune di



Cerignola grazie al vantaggio derivante dall'annullamento delle distanze e delle code d'attesa che la tecnologia delle reti consente. Esso nasce per fornire un supporto informativo e di servizio ai cittadini e alle imprese nell'adempimento dei propri doveri tributari. In particolare il Portale dovrà rappresentare un front-office integrato e multicanale a cui il contribuente potrà accedere telematicamente per:

- verificare la sua posizione contributiva
  - verificare on-line lo stato dei pagamenti dei tributi comunali
  - ottenere informazioni
  - scaricare documentazione e modulistica
  - accedere alla normativa di riferimento.
- Le caratteristiche di cui il Portale del Contribuente è dotato sono:
- Capacità di raggiungere l'utenza più vasta possibile attraverso un accesso multicanale
  - Accesso controllato, in modo da garantire una protezione da operazioni illecite;
  - Accesso efficiente e facilitato alle informazioni e ai servizi offerti;

- Efficienza nella risposta e assenza di vincoli d'orario;
- Integrazione ed interoperabilità con i sistemi operazionali.

In definitiva tramite tale strumento qualsiasi cittadino potrà consultare direttamente la propria posizione fiscale in merito ad ICI e TARSU, controllare eventuali irregolarità, consultare i Regolamenti, le Attività tributarie in programmazione, inviare richieste, comunicare e ottenere risposte dal Comune, su tutto ciò che riguarda la propria posizione fiscale nei confronti dell'Ente.

Dato l'estremo tecnicismo che investe le problematiche fiscali spesso il cittadino ha estrema difficoltà nell'approccio diretto con l'Ente per cui tende, quasi sempre, a delegare tali interventi al proprio consulente di fiducia.

Ed è in un'ottica di realistica cognizione di tale aspetto che si è voluto coinvolgere l'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, nella persona del Consigliere Dott. Domenico Merlicco per fornire suggerimenti e consigli che ne migliorassero l'utilizzo. Pertanto esso è diventato un valido strumento, in primis al servizio del cittadino, ma anche un valido supporto nell'attività dei Consulenti che ogni giorno li affiancano ed assistono in materia tributaria.

L'iniziativa dell'Assessore Gallo e del Comune di Cerignola di coinvolgere gli Ordini professionali, ancora una volta conferma un ruolo, dato ai Dottori Commercialisti, che è quello di far da tramite tra il cittadino-contribuente e la Pubblica Amministrazione nell'attività di gestione e riscossione delle Entrate, ormai prassi nell'attività di riscossione erariale ma ancora allo stato embrionale in ambito locale.

## INIZIATIVE CCIAA-ODCEC DI FOGGIA



### INTERVISTA AL DR. MATTEO DI MAURO SEGRETARIO GENERALE CCIAA FOGGIA

Segue l'intervista proposta nel presente numero al dott. Matteo Di Mauro Segretario Generale Camera di Commercio di Foggia

**D. Egregio Dottore ,  
Può dirci quali potranno essere i vantaggi dell'utilizzo della conciliazione e mediazione a livello nazionale e nello specifico a livello provinciale ?**

R penso che fare una previsione oggi sia troppo azzardato perchè nessuno, al momento, può dire con certezza, se la media-conciliazione avrà una espansione notevole sul territorio e ,se ciò avverrà, si dovrà valutare se attribuibile all'obbligatorietà o al cambiamento culturale che un istituto del genere richiede.

Posso solo dire che noi come Ente pubblico abbiamo operato in maniera tale da offrire ai cittadini un servizio efficiente e capace di accogliere le loro richieste.

**D. Cosa la Camera di Commercio, in qualità di organismo di mediazione, offre in più rispetto a un privato ?**

R La Camera di commercio di certo offre una esperienza consolidata nel tempo , in quanto la Camera dal 1996 ha istituito l'ufficio di conciliazione, per cui ha già una struttura avviata e in grado di

far fronte ad un cambiamento così radicale. Infatti non a caso il legislatore ha privilegiato il ruolo delle Camere dando loro la possibilità di iscriversi , come organismi di mediazione, su semplice domanda. Questo dimostra come il sistema camerale vede riconosciuta la propria esperienza, il proprio impegno e il proprio contributo per lo sviluppo della giustizia alternativa in Italia.

**D. Come pensa possano svilupparsi i rapporti tra la Camera di Commercio di Foggia e l'ODCEC di Foggia ?**

R Penso che la collaborazione tra il nostro Ente e gli ordini professionali sia fondamentale per tutti coloro che interagiscono con queste istituzioni e in particolare, consolidare il rapporto di collaborazione con l'odcec, per la peculiarità dell'attività che svolge e che lo pone a stretto contatto con le imprese, garantisce una maggiore incentivazione nell'utilizzo della mediazione nella risoluzione dei conflitti.

**D. In futuro quali corsi pensate possono realizzarsi con la nostra categoria ed altri soggetti?**

R Penso che la Camera di commercio e l'Odcec si impegneranno, come hanno fatto finora, a collaborare nelle iniziative di formazione, approfondimento, studio e divulgazione che avranno ad oggetto la materia della mediazione, nell'ottica di un continuo aggiornamento sulla normativa relativa alla giustizia alternativa e la Camera sicuramente continuerà il percorso formativo, iniziato con i corsi per mediatori professionisti, con una formazione specializzata e settoriale.

Ringraziamo il Dr. MATTEO DI MAURO per la disponibilità manifestata.

*di Roberto de Meo*

## CORSI PER MEDIATORI PROFESSIONISTI ORGANIZZATI DALLA CCIAA DI FOGGIA E L'ODCEC DI FOGGIA



### *di Evana Ferrara* **Funzionario CCIAA di Foggia -Respon-** **sabile Ufficio conciliazione e arbitrato**

A partire dalla legge n.580 di riforma delle C.C.I.A.A. le Camere di commercio hanno assunto un ruolo di Authority locale per quanto riguarda la regolazione del mercato. Non solo per quello che attiene alla conciliazione ma anche per quello che attiene alla tutela degli equilibri a volte complessi che riguardano i vari soggetti del mercato. In questo contesto, si inserisce la nuova normativa adottata in tema di mediazione, che ha come principale finalità quella di riportare una deflazione delle controversie civili e commerciali. Con l'approvazione del Decreto Legislativo n.28/2010, relativo alla mediazione per le controversie civili e commerciali, è stato introdotto nel nostro ordinamento un nuovo modello di conciliazione che costituisce un valido riferimento per la soluzione stragiudiziale di tutte le controversie civili e commerciali. Si tratta del tentativo di una strada alternativa al giudice, nei casi in cui è possibile esperire una via di conciliazione e di accordo, dando quindi respiro e soprattutto maggiore velocità alle altre cause con iter ordinario.

La mediazione è uno strumento di risoluzione delle controversie civili e com-

merciali, vertenti su diritti disponibili, tra due o più soggetti, tramite l'assistenza di un mediatore indipendente, imparziale e neutrale.

Caratteristiche della mediazione sono la rapidità, la semplicità, la riservatezza e l'economicità:

rapidità, perché sono brevi i tempi intercorrenti fra la presentazione della domanda ed il primo incontro tra le parti, e perché il procedimento deve concludersi entro quattro mesi dal deposito della domanda;

semplicità, perché il procedimento si svolge senza alcuna formalità, e le parti sono libere di decidere se farsi assistere da un difensore o da un consulente di fiducia;

riservatezza, perché tutti coloro che intervengono nell'ambito del procedimento sono tenuti alla riservatezza rispetto a quanto emerso; inoltre, tutte le dichiarazioni rese o le informazioni acquisite nel corso della procedura non possono essere utilizzate, in alcun modo, nell'eventuale giudizio successivo, salvo il consenso della parte dichiarante o da cui provengono le informazioni;

economicità, perché rispetto alle ordinarie procedure giudiziali i costi sono contenuti e comunque predeterminati.

La mediazione può avere inizio su iniziativa di parte o in virtù di un'apposita clausola contrattuale o statutaria o su invito del giudice (c.d. mediazione delegata). Il verbale di accordo, se omologato dal Presidente del Tribunale, è immediatamente esecutivo ed è esente dall'imposta di registro sino alla concorrenza del valore di 50.000 euro.

Inoltre è previsto un beneficio fiscale con credito di imposta fino a 500 euro in caso di conciliazione e di 250 euro in caso di mancato accordo.

La mediazione civile, così intesa, dal 21 marzo c.a. è obbligatoria per le seguenti questioni: diritti reali, divisione, eredità, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa e con altro mezzo di pubblicità e contratti bancari e finanziari.

Relativamente alla materia dei condomini e dei contratti assicurativi è stata prorogata di un anno la loro applicazione.

L'introduzione della mediazione apre per le Camere di commercio e gli Ordini professionali un ampio spazio di operatività per collaborare con la giurisdizione nell'erogazione del servizio alla giustizia.

La Camera di commercio di Foggia, ha approvato un protocollo d'intesa con l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Foggia per la promozione della conciliazione come strumento di composizione amichevole delle controversie e alla luce dei cambiamenti normativi, e in particolare con l'emanazione del D.M. 180/2010, ( recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione), ha organizzato tre corsi per mediatori professionisti in collaborazione con la Fondazione dei Dottori Commercialisti di Milano. I suddetti corsi erano riservati ai conciliatori già iscritti presso la C.C.I.A.A. di Foggia e agli iscritti all'Ordine dei Dottori Commercialisti di Foggia.

Ogni corso, della durata di 64 ore, si basa su aspetti teorici e pratico-professionali, con frequenti esercitazioni che hanno consentito ai partecipanti di apprezzare in profondità gli elementi pregnanti degli argomenti trattati e di prendere parte attiva alle lezioni, soprattutto laddove era prevista un'interazione attraverso giochi di ruolo. Il corso si è concluso con una

prova teorico- pratica consistente in quesiti a risposta multipla e una simulazione di un incontro di conciliazione.

La Camera di commercio di Foggia recentemente ha ottenuto l'iscrizione nel Registro degli Organismi di mediazione presso il Ministero della Giustizia, pertanto dal 6 aprile c.a. è operativa su tutto il territorio nazionale per qualsiasi controversia civile e commerciale.



Stefano AZZALI  
Università degli Studi  
di Parma



Tatiana MAZZA  
Università degli Studi  
di Parma

## I RISCHI DELLE TECNOLOGIE INFORMATICHE E I CONTROLLI INTERNI SUL BILANCIO

**Sommario:** 1) Introduzione - 2) I risultati della ricerca - 3) Conclusioni - Bibliografia.

### 1. Introduzione

L'articolo propone un'analisi empirica volta a verificare il livello d'attuazione degli Information technology (IT) controls in un campione di aziende, nel più ampio contesto degli Internal Controls over Financial Reporting (ICFR). I rischi connessi alle tecnologie informatiche possono compromettere l'attendibilità dei bilanci; i controlli su tali rischi coinvolgono molteplici funzioni interne ed esterne alle aziende (ad esempio il Dirigente Preposto alla redazione dei documenti contabili societari, l'Internal Auditing, il Comitato per il controllo interno, il Collegio Sindacale, la Società di revisione) e vanno dunque considerati con attenzione da parte dei professionisti che assumono incarichi nelle attività di auditing.

Si è utilizzato un questionario composto da domande principalmente a risposta chiusa, lasciando la possibilità di indicare osservazioni aggiuntive. Il questionario è stato perfezionato e testato tramite un'azienda che ha dato la sua di-

sponibilità nel provare a rispondere e nell'indicare le domande che ha trovato poco chiare. Il questionario è stato inviato a circa 40 aziende. Il campione è stato scelto per essere rappresentativo dell'universo in quanto comprende banche e assicurazioni, aziende di servizi, aziende di produzione. Al questionario hanno risposto 23 società, prevalentemente quotate, in rappresentanza di una quota di mercato elevata nel settore bancario e assicurativo. Inoltre lo stesso settore industriale è diversificato al suo interno e permette di collegare diverse realtà nella nostra analisi. Il campione è costituito da Assicurazioni Generali, Banca Carige, Banca Marche, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Vicenza, Banco Popolare, Credito Emiliano, Emak, Ferrovie dello Stato, Fiat, Gruppo Fondiaria Sai, Immsi, Isagro, Mediobanca, Mediolanum, Parmalat, Saipem, Snam Rete Gas, Terna, Unione di Banche Italiane, Unipol Gruppo Finanziario.

### 2. I risultati della ricerca

I risultati dell'indagine sono brevemente illustrati richiamando i contenuti del questionario: il framework di riferimento, il modello organizzativo e la segregazione dei compiti, la definizione del perimetro, il risk assessment, gli IT entity level controls, lo strumento a supporto, gli IT general controls, gli IT application controls, gli end-user computing, i service provider it, la valutazione delle anomalie.

Il Framework di riferimento più frequentemente utilizzato per i controlli sulla componente Information Technology è il Control Objectives for Information and related Technology (COBIT). Questo è il documento più specifico e analitico e si sta diffondendo come il framework Coso si è diffuso sugli altri controlli interni. Questo porterà ad un'uniformità dei controlli che faciliterà il confronto.

Il COBIT è un framework di best practices per il management IT creato dall'Information Systems Audit and Control Association (ISACA),

e dall'IT Governance Institute (ITGI) nel 1992; il documento è stato successivamente aggiornato nel 1996, 1998, 2000 e dicembre 2005 (COBIT 4.0). La versione corrente (COBIT 4.1) è stata pubblicata nel maggio 2007.

COBIT ha raggiunto lo status di norma internazionalmente riconosciuta; l'Unione Europea ha indicato COBIT come uno dei tre standard utilizzabili per garantire la sicurezza dei sistemi d'informazioni (Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L077 pag. 6, 23 marzo 2005).

Molte aziende hanno indicato anche il modello CoSO. In particolare il CoSO Report 3 nasce nel 2006 per aiutare l'implementazione del sistema di controllo interno nelle imprese di minori dimensioni, ma diventa un documento molto utile per la totalità delle aziende. Denominato "Internal Control over Financial Reporting: Guidance for Smaller Public Companies", esso scompone le 5 componenti del CoSO Report 1 (ambiente di controllo, valutazione del rischio, attività di controllo, informazioni e comunicazioni, monitoraggio) in 20 principi riguardanti solo l'obiettivo dell'attendibilità del bilancio e delle comunicazioni finanziarie. Gli strumenti di valutazione definiti dal framework si basano su matrici con un approccio top down basato sul rischio. Il CoSO report 3, precisamente, contiene nel principio 14 la parte riguardante le Information technology e il CoSO framework sostiene che ogni azienda debba avere controlli IT affidabili in tutte e 5 le sue componenti (ambiente, risk assessment, attività di controllo, informazione e comunicazione, monitoraggio). La sua diffusione in ambito IT è direttamente correlata alla sua diffusione nel più ampio

contesto degli Internal Controls over Financial Reporting.

Altre aziende indicano il modello COBIT FOR SOX, un documento molto apprezzato perché si riferisce ampiamente all'ICFR. L'IT Governance Institute (ITGI) ha pubblicato la guida "IT Control Objectives for Sarbanes-Oxley" detta COBIT FOR SOX nel 2004 e aggiornata nel 2006. Essa integra i due framework di riferimento per i controlli interni (CoSO e COBIT), adattando i controlli al financial reporting e all'information technology. Il COBIT FOR SOX, inoltre, permette di intersecare i processi COBIT con le componenti CoSO per organizzare l'attività di controllo in modo coerente e razionalizzato. Esso definisce 28 processi e 123 obiettivi di controllo. La sua metodologia prevede di seguire una road map per la conformità IT: pianificazione e scope dei controlli IT, assessment dei rischi IT, documentazione dei controlli, valutazione della progettazione e dell'efficacia operativa dei controlli, decidere le priorità e correggere le criticità e costruire la sostenibilità.

Analizzando separatamente i settori si nota che le banche e assicurazioni si avvalgono principalmente del COBIT e COBIT FOR SOX, mentre il settore industriale impiega maggiormente il CoSO. Il modello organizzativo è stato indagato con domande sulla responsabilità, esecuzione e remediation delle anomalie rivelate nei controlli IT.

La maggior parte delle aziende assegna la responsabilità dei controlli IT alla stessa funzione IT che si occupa dei processi, sia in ambito di controlli generali IT che applicativi. Questa preponderanza è però accentuata nei controlli generali IT.

Tale tendenza rispecchia le previsioni del framework Cobit e delle interpretazioni prevalenti come il documento "COBIT® e sistema di controllo interno nella Legge 262/2005", AIEA. Questa scelta permette la separazione dei ruoli tra responsabili e controllori e accentua la responsabilizzazione del personale sulla componente informatica.

A proposito dei controlli applicativi, le risposte sono maggiormente diversificate. È frequente anche l'attribuzione di responsabilità al process owner aziendale che viene comunque supportato dalla funzione IT.

Questa diversificazione comprende anche aziende che non hanno ancora separato la responsabilità sui controlli applicativi e che come prima forma di recepimento della legge 262 sugli IT controls hanno solo implementato la componente dei controlli generali.

Altre aziende hanno demandato all'esterno ricorrendo a esperti e lasciando che loro si occupino di tutto, sia dei controlli generali IT sia dei controlli applicativi.

Risposte di minoranza sono il Risk management, l'organizzazione e la Direzione sicurezza aziendale.

La maggior parte delle aziende se definisce una determinata funzione per i controlli generali IT, definisce la stessa funzione anche per i controlli applicativi. Questa però non è una maggioranza schiacciante come si era indotti a pensare prima della lettura delle risposte al questionario. È stato quindi positivo accettare il suggerimento del test di separare le due domande.

La maggior parte delle aziende ha assegnato l'esecuzione dei test all'Internal Audit sia per i controlli

generali IT sia per i controlli applicativi.

La delega all'IA da parte del Dirigente Preposto vuole anche rispondere ad una logica di integrazione tra funzioni di controllo e avvalersi di test già effettuati, per evitare duplicazioni, da esperti di controllo con maggiori competenze informatiche e spesso con anche più risorse umane a disposizione rispetto all'ufficio del dirigente preposto. Anche l'assegnazione dell'esecuzione a questa funzione rispecchia le previsioni del framework Cobit e delle interpretazioni prevalenti come il documento "COBIT® e sistema di controllo interno nella Legge 262/2005" Documento di Ricerca AIEA.

È comunque molto alta nei controlli generali IT anche la frequenza di risposta sulla funzione IT, questo è un indice di semplificazione in quanto spesso le aziende assegnano l'esecuzione alla stessa funzione che ne ha la responsabilità (risposta più frequente alla domanda sopra). Questa tendenza contraria al framework potrebbe essere spiegata nella scelta delle aziende di lasciare la componente informatica in mano ad esperti del settore, impiegando in altri controlli il personale del sistema di controlli interno che possiede più competenze in ambito economico.

Anche in questo caso ci sono aziende che non hanno ancora separato la responsabilità sui controlli applicativi e che come prima forma di recepimento della legge 262 sugli IT controls hanno solo implementato la componente dei controlli generali e aziende che hanno demandato ad una società di servizi IT, risultato collegato alla risposta precedente ma accentuato. Si può osservare che quando viene demandato

il compito alla società di servizi IT, a questa vengono demandati sia i controlli generali IT sia i controlli applicativi, e questa osservazione si può estendere sia nell'ambito dell'assegnazione di responsabilità sia nell'esecuzione dei test e anche nel monitoraggio e reporting.

Il process owner è ancora presente ma ridimensionato, in quanto non si ritiene sua competenza la vera e propria esecuzione dei test. Essi, più propriamente, collaborano alle varie tipologie di test in quanto rispondono, ad esempio, ai questionari, inviano la documentazione richiesta.

L'uguaglianza nelle risposte tra controlli generali IT e controlli applicativi è più accentuata nell'esecuzione dei controlli.

La remediation delle anomalie rilevate nei controlli in ambito IT è spesso assegnata alla stessa funzione che ha la responsabilità dei controlli IT. Questo dimostra come l'esecuzione dei controlli avviene separatamente mentre il responsabile è anche addetto alla remediation in conformità alle previsioni del framework Cobit e delle interpretazioni prevalenti come il documento "COBIT® e sistema di controllo interno nella Legge 262/2005" Documento di Ricerca AIEA.

Nei controlli applicativi è frequente anche l'attribuzione di responsabilità al process owner aziendale che viene comunque supportato dalla funzione IT. L'attribuzione al process owner è presente anche per i controlli generali IT: ciò potrebbe essere inteso come equivalente alla funzione informatica, in questo caso è stato identificato come il responsabile del processo di business utilizzatore delle tecnologie informatiche.

La soluzione di esternalizzazione è

ridimensionata, probabilmente per l'esigenza aziendale di prevedere azioni di miglioramento relazionate a tutta l'attività aziendale che il soggetto esterno potrebbe avere maggiore difficoltà ad affrontare.

Anche in questo caso ci sono aziende che non hanno ancora separato la responsabilità sui controlli applicativi coerentemente con le risposte precedenti.

Alcune aziende, in minoranza, prevedono l'assegnazione delle azioni di rimedio anche all'Internal Control over Financial Reporting (ICFR) o al Risk Management.

La maggior parte delle aziende se definisce una determinata funzione per i controlli generali IT definisce la stessa funzione anche per i controlli applicativi.

Per ogni azienda si è effettuato un confronto tra le risposte sulle 3 domande riguardanti l'organizzazione (responsabilità sui controlli, esecuzione dei test, monitoraggio e risoluzione). Si evince da ciò una mancanza di separazione dei compiti per le aziende che assegnano i 3 compiti alla stessa funzione. Altre aziende uniscono i compiti per 2 funzioni e danno avvio a una parziale separazione dei compiti, mentre le aziende rimanenti effettuano una completa separazione dei compiti. La numerosità delle aziende divise nella prima e nella terza fascia si equivale all'incirca, prevalgono aziende che raggruppano due compiti su 3. Il framework Cobit non prevede un'elevata separazione dei compiti, accetta che la responsabilità e le successive azioni di rimedio, dopo che il controllo è stato eseguito separatamente, siano accentrate. Le aziende che hanno una completa separazione dei compiti, tuttavia, si presume che siano virtuose in quanto la separazione realizza una prima

forma di controllo. La separazione dei compiti però necessita di una forte integrazione tra le funzioni che si occupano di controlli.

La situazione non è molto diversificata tra le varie aziende. Molte aziende prevedono la sequenza Information technology-Internal Audit-Information technology o Sistemi informativi-Internal Audit-Sistemi informativi, mentre tra chi concentra i compiti la preferenza è nell'affidamento generalizzato alla funzione IT. Più precisamente quando è coinvolta la funzione specialistica IT vige la tendenza alla delega completa a questa funzione di più compiti possibili perché considerata più competente, mentre quando non è presente si preferisce differenziare i compiti.

Riguardo alla definizione del perimetro alle aziende si è chiesto, anzitutto, se vi è un chiaro collegamento tra società, conti e processi aziendali rispetto alle applicazioni informatiche in perimetro 262 e la maggior parte delle società ha risposto in modo affermativo. Alcune aziende hanno giustificato la risposta negativa al collegamento di questa perimetrazione con le applicazioni informatiche affermando che "Per gli ITGC, il collegamento a conti/processi non è fattibile a causa della loro natura pervasiva rispetto all'intero corpo aziendale". In relazione ai controlli applicativi, il collegamento a conti/processi è invece presente in relazione ai controlli automatici mappati nel quadro dei processi di business.

Questo collegamento è presente in tutte le aziende industriali mentre è meno frequente nel settore bancario e nel settore assicurativo.

Successivamente si è domandato alle aziende se vi è una mappatura delle applicazioni IT in perimetro

262. La tendenza positiva a mappare le applicazioni IT è un'indicazione della volontà di considerare l'ambito informatico nel perimetro 262. Il procedimento di mappatura è una condizione quasi essenziale per una buona organizzazione dei controlli.

Anche in questo caso si nota un andamento virtuoso nel settore industriale seguito dal settore bancario e dal settore assicurativo.

Infine si è domandato se le applicazioni IT sono censite in base ad un criterio di criticità rispetto al financial reporting. Si evince che lo scoping è effettuato, ma non è ancora chiaro come inserirlo in azienda e relazionarlo al financial reporting. Il censimento in base a questo criterio spesso viene dato per scontato e si individuano alcuni insiemi di applicazioni/piattaforme in maniera non puntuale.

I risultati confermano le considerazioni precedenti sulla maggiore virtuosità del sistema industriale. Nel settore bancario e assicurativo risulta più difficile applicare il concetto di maggiore rischiosità delle applicazioni rispetto al financial reporting, ma anche in questi settori è possibile la sua implementazione. Il risk assessment è un'attività fondamentale per la valutazione di ogni componente del sistema di controllo interno. L'elevata percentuale positiva relativa all'identificazione e valutazione dei rischi IT in ambito contabile per i controlli generali IT si può spiegare con l'importanza che ogni azienda attribuisce alla definizione dei rischi e alla già implementata operatività di questa fase per le altre componenti del sistema di controllo.

Spesso si parla di approccio basato sul rischio, cercando anche di spostare la perimetrazione tradizionale

che parte dall'alto e poi scompone ad una perimetrazione che parta dal rischio per individuare le attività di controllo da effettuare. Sicuramente risulta dalla ricerca che il rischio è considerato, ma i framework (anche la prossima versione del Cobit) cercano di accentuare la sua presenza come base di partenza. La revisione dell'impianto basandosi sul rischio e con un approccio «Top Down» permetterebbe una maggiore efficienza degli Internal Controls over Financial Reporting.

Questo argomento è maggiormente sentito dalle assicurazioni e dalle banche.

Il quesito successivo riguarda la componente IT nell'ambito degli Entity Level Controls. La percentuale di aziende che tiene conto della componente IT nella valutazione degli Entity controls è elevata perché questa è una delle fasi che già le aziende hanno implementato per iniziare ad adeguarsi al perimetro 262 e che facilmente quindi possono includere o estendere in ambito IT con una certa semplicità.

Gli entity level controls, che trovano riferimenti nelle componenti del CoSO report quali l'ambiente di controllo, il risk assessment, informazione e comunicazione, monitoraggio, sono il vertice della piramide dei controlli IT e si differenziano in quanto più generici rispetto ai controlli generali IT e ai controlli applicativi, che invece si possono inserire nelle attività di controllo vere e proprie. Molto spesso occorre relazionare questa tripartizione di controlli per avere una visione integrata e ciò è effettivamente eseguito nelle realtà aziendali. La percentuale già alta nel settore industriale e assicurativo si alza ancora di più nelle banche.

Molte aziende non hanno indicato

precisamente la numerosità degli obiettivi di controllo in merito agli Entity Level Controls in relazione alla componente IT. L'indicazione, quando presente, è però stata molto simile per il campione composto da banche e assicurazioni che hanno definito 10-12-17 obiettivi di controllo, e altrettanto per le aziende industriali che hanno definito 6 o 7 obiettivi di controllo.

I 34 processi mappati in Cobit non sono tutti egualmente critici ai fini del financial reporting tanto è vero che la pubblicazione "IT Control Objectives for Sarbanes-Oxley" individua un sottoinsieme di 12 processi a maggiore "criticità. Infatti hanno risposto 12 le aziende che hanno risposto IT control Objectives for Sarbanes-Oxley (COBIT for SOX) alla domanda sul framework di riferimento.

Si distingue una società, che stabilisce 30 obiettivi di controllo, coerentemente con il Cobit.

In definitiva, è presente una mappatura delle applicazioni IT, ma è ancora difficile il collegamento con il financial reporting. E' presente in maggioranza, anche l'approccio basato sul rischio e la relazione con gli entity level controls, che spesso rispecchiano la numerosità definita dal Cobit for Sox.

Si può notare un trend virtuoso in quanto le aziende che rispondono affermativamente al censimento delle applicazioni IT in base ad un criterio di criticità rispetto al financial reporting effettuano prevalentemente un'analisi dei rischi e degli Entity controls rispetto agli IT controls.

La maggioranza delle aziende non ha ancora sviluppato uno Strumento applicativo a supporto dei controlli IT, strumento automatico a supporto del testing, documen-

tazione e monitoraggio dei controlli, inclusivo della componente IT. Questa situazione può essere dovuta agli elevati costi e impegni implementativi e organizzativi. E' l'unica domanda del questionario dove prevalgono le risposte negative. Si nota una tendenza diametralmente opposta tra industrie, in cui lo strumento è presente, e banche, dove al contrario è prevalente l'assenza.

Del 48% delle società che si affida ad uno strumento informatico, in cui si può individuare una possibile area di intervento per migliorarsi, alcune aziende acquistano software sul mercato, altre preferiscono elaborare software ad hoc o internamente, altre ancora si avvalgono di semplici fogli di calcolo o software di analisi dati specifici per verifiche di auditing. Tra i nomi indicati si sono rilevati: Fogli di calcolo EXCEL, Tool ACL, Tool Custom, SAP MIC, TAGETIK CPM, ARCM, MEGA GRC Suite, Governance Risk & Compliance (GRC) di SAS, FARG TOOL, MultiCompliance Evolution (LIST).

Si evidenzia una tendenza positiva nell'implementazione dello strumento. Le imprese che implementano uno strumento automatico, se lo implementano lo scelgono con molte funzionalità: pianificazione del testing, documentazione del testing, gestione delle eccezioni e relativi piani di rimedio, monitoraggio e reporting (avanzamenti / eccezioni /rischi). Dalla ricerca risulta che la maggior parte degli strumenti informatici utilizzati hanno la funzionalità di monitoraggio e reporting e documentazione del testing.

I Controlli Generali IT e testing in ambito IT sono stati indagati con la numerosità dei processi IT (sicurez-

za logica, sviluppo applicativo, gestione delle operations, ecc.) individuati in perimetro nell'ambito di controlli generali IT, degli obiettivi di controllo e dei controlli generali IT stessi. Molte aziende non sono riuscite a identificare un numero di controlli preciso, molte non hanno risposto o indicato una risposta qualitativa (basso/medio/alto). Suddividendo per settore non si riscontrano differenze, gli indicatori di sintesi rimangono molto simili, ad ogni settore appartiene un'azienda con una numerosità alta, intermedia e bassa.

La numerosità media è di 9-10-12 processi IT. A seguire le aziende (35%) che si attestano su valori inferiori a 10 (7-6-4) e una minoranza di aziende (14%) che si attesta su valori più alti di 10. La distribuzione è asimmetrica verso l'alto, i valori più alti sono i meno probabili. Alcune aziende si distinguono per valori elevati dei processi, che arrivano fino a 34.

Gli obiettivi di controllo IT, invece, in media sono 30-35. Una quota significativa di aziende (28%) definisce 9-10 obiettivi di controllo, la stessa numerosità maggioritaria dei processi; le altre aziende definiscono una numerosità differenziata e legata alle esigenze aziendali.

Per quanto riguarda i controlli generali IT le aziende si possono suddividere in 2 gruppi quasi omogenei: un gruppo effettua un elevato numero di controlli che si attesta sui 400-200 altamente sopra la media, un gruppo effettua un numero di controlli inferiore, sui 30 circa. Il gruppo intermedio, invece si differenzia maggiormente (50-100).

Intersecando i risultati si nota che chi sceglie di inserire nello scoping più processi (fascia 9-24), incrementa meno il numero degli

obiettivi di controllo. Addirittura la maggior parte delle aziende (33%) non incrementa ma rimane stabile sulla numerosità di 9 -10 processi e obiettivi di controllo. Mentre chi decide per meno processi incrementa maggiormente. Questo vuole dimostrare che il focus su pochi processi permette di analizzarli più dettagliatamente con un maggior numero di obiettivi di controllo definiti. La stessa tendenza si evidenzia tra obiettivi e controlli. Quindi chi sceglie di inserire nello "scoping" più obiettivi di controllo (fascia alta), incrementa meno il numero dei controlli rispetto alla fascia bassa.

Si nota una relazione crescente tra processi, obiettivi e controlli nella totalità delle imprese. Il punto di partenza sono i processi IT che identificano il raggio di controllo. La maggior parte delle aziende parte da un livello basso (classe 6-12) di processi inseriti nello scoping. A riguardo degli obiettivi, la maggiore concentrazione si trova nella fascia intermedia (25-65), mentre la numerosità dei controlli è diversificata. Quindi l'inserimento in scoping è principalmente di pochi processi, ma quelli inseriti sono poi verificati molto attentamente dimostrando l'efficienza di ogni singolo controllo.

Nella crescita tra processi e obiettivi e tra obiettivi e controlli, la situazione è diversificata: alcune aziende crescono poco o rimangono anche stabili all'inizio prevedendo obiettivi di controllo coincidenti con i processi da analizzare ed hanno una crescita più che proporzionale; altre aziende crescono maggiormente all'inizio per poi crescere meno tra gli obiettivi e i controlli ed hanno una crescita meno che proporzionale.

Per i controlli generali IT si rileva una situazione migliore rispetto a quella relativa al censimento delle applicazioni IT in base alla criticità rispetto al financial reporting. Essi sono maggiormente classificati in base alla loro criticità rispetto al financial reporting (controlli "chiave", "primari", con rischio "alto/medio/basso", ecc). A livello settoriale il miglioramento interessa soprattutto il settore bancario che passa da una situazione di scarso censimento delle applicazioni IT ad una elevata classificazione dei controlli generali IT in base alla criticità rispetto al financial reporting.

La maggior parte delle aziende (53%) dedica lo stesso impegno profuso nei test dei controlli generali IT nei due momenti di attestazione annuale e semestrale. Le restanti si impegnano maggiormente sul testing del bilancio annuale. Ci sono ancora aziende che svolgono test solo con una sessione annuale che verrà poi utilizzata dal Dirigente preposto sia per l'attestazione annuale che semestrale. Alcune aziende hanno giustificato la presenza di un'unica sessione dal fatto che i controlli automatici sono ripetuti costantemente e non sono collegati all'anno solare. Alcune società, infine, impegnano più tempo e risorse nel testing dei controlli IT in occasione della redazione del bilancio semestrale.

I controlli generali IT sono caratterizzati da una sequenza crescente che parte dai processi, passa attraverso gli obiettivi e arriva ai controlli. Essi sono molto legati al financial reporting e sono verificati principalmente con uguale impegno per le attestazioni annuali e semestrali.

Come per la mappatura delle ap-

plicazioni, il risk assessment e gli entity level controls, anche l'identificazione dei controlli applicativi ("System Controls" o "Controlli Automatici") nelle matrici dei controlli ha un'elevata percentuale di risposte affermative. Le risposte negative derivano tutte dal settore bancario. La maggior parte delle aziende, tuttavia, rivela difficoltà nell'area dei controlli applicativi, soprattutto a causa della loro numerosità e delle competenze distintive necessarie per la loro realizzazione. Pur essendo più rilevanti nel processo di fronteggiamento dei rischi rispetto ai controlli generali IT, la responsabilità dei controlli applicativi non sempre è ben identificata. Con l'introduzione dell'informatica in azienda l'information technology ha iniziato a permeare l'area contabile ma poi si è diffusa tra tutte le attività aziendali. La diffusione del personal computer lo fa diventare uno strumento di lavoro per tutto il personale facendo nascere gli "end-user computing" o prodotti di "Office Automation". Tali strumenti, diffusi a tutti i livelli aziendali, non sono ancora stati considerati pienamente nel perimetro degli Internal Controls over Financial Reporting in quanto più difficili da censire. Ci si sofferma sui controlli contabili, ma dovrebbe essere considerati anche gli end-user computing perché, indirettamente influenzano il financial reporting. Anzi la loro natura li espone a una maggiore probabilità di errori e alla necessità di adeguati controlli.

Alcune aziende giustificano la mancata previsione di controlli sugli End user computing, sia perché non considerati rilevanti (non superano la soglia di maturità) per il financial reporting ma anche perché sono già coperti da controlli compensativi

in ambito di process level controls e con altri controlli IT (come per esempio i controlli sugli inserimenti manuali).

Le aziende che si avvalgono di Service Provider IT esterni lo fanno in maggioranza con una sola azienda. Le banche sono le organizzazioni che esternalizzano meno. Il management è responsabile della valutazione del sistema di controllo interno dell'outsourcer e deve prevedere adeguate procedure per ottenere una descrizione dei loro controlli e un'evidenza che siano operanti. Tale responsabilità è tenuta in considerazione poiché nessuna delle aziende che usano Servizi IT esterni non li valuta. Sia la valutazione del disegno che dell'efficacia operativa deve essere eseguita anche se il servizio è dato in outsourcing, e anche in questo caso l'analisi empirica dimostra la conformità alle normative poiché nessuna azienda si ferma alla sola analisi del disegno. Le aziende concordano clausole definite "Audit provisions" che regolano le responsabilità, definendo la discrezionalità decisionale, la misurazione di KPI key performance indicator, le penalità previste e le clausole di auditabilità, ma affidarsi a contratti commerciali presi come garanzia univoca senza ulteriori verifiche non è molto efficace. Spesso le aziende attuano verifiche dirette recandosi presso i locali del Service Provider IT.

La valutazione delle anomalie e la successiva remediation rappresentano la fase conclusiva di un processo di controllo che dovrebbe assicurare l'affidabilità del disegno e dell'operatività del sistema dei controlli sul financial reporting, compresa la componente IT. Nel campione esaminato, circa i due terzi delle società hanno definito un

modello di valutazione (anche in aggregato) delle anomalie rilevate nei controlli IT mentre le rimanenti società non hanno ancora provveduto in tal senso.

### 3. Conclusioni

1) Il principale framework per gli IT controls è il COBIT o il COBIT for SOX soprattutto nelle banche e assicurazioni mentre nelle società industriali prevale il CoSO report. La tendenza è l'inserimento della componente IT dei controlli nel più ampio modello basato sui rischi e sul "Top - down approach".

2) La responsabilità sui controlli IT, l'esecuzione dei test, l'attività di remediation coinvolge nelle varie società molteplici funzioni aziendali che non sempre permettono una separazione dei compiti nell'ambito dei controlli generali e applicativi IT. L'atteggiamento più frequente è l'assegnazione della responsabilità e del monitoraggio alla stessa funzione informatica o sistema informativo e l'assegnazione dell'esecuzione del test demandata all'Internal Audit in un'ottica di collaborazione con il Dirigente Preposto. La separazione dei compiti è più accentuata nel campo dei controlli applicativi.

3) La definizione del perimetro (collegamento società, processi, conti, mappatura applicazioni IT, censimento delle applicazioni in base alla criticità rispetto al financial reporting) appare meglio realizzata nel settore industriale. Il mondo bancario e assicurativo, solitamente all'avanguardia nell'ambito dei controlli, forse perché più complesso, è suscettibile di miglioramenti.

4) Si osserva una prima introduzione di strumenti automatici, con numerose aziende che non indicano strumenti specifici di supporto. La

problematica risulta nell'identificazione di uno strumento ad hoc o dell'utilizzo di un segmento di uno strumento più ampio. Anche l'approccio agli IT controls risulta diversificato tra chi li considera a se stante e chi li integra.

5) Un'ulteriore complessità deriva dalla tripartizione tra entity, generali e applicativi. I primi principalmente indagati tramite un questionario, una volta all'anno, inserendo qualche domanda sulla parte IT. I secondi sono i controlli più sviluppati attualmente attenendosi agli standard e ai framework utilizzati. Si evidenzia la tendenza a definire pochi processi IT e a sviscerarli in più obiettivi di controllo e in ancor più controlli, per focalizzarsi sulla parte più rilevante e controllarla al meglio. La parte più critica risulta quella dei controlli applicativi che è più personalizzata in funzione delle aziende, che necessita di competenze più specialistiche e risulta essere perimetrata con un approccio basato sul rischio e sul financial reporting.

6) Il settore degli end-user computing risulta scoperto in molte società, a differenza delle previsioni del framework che individuano in essi potenziali rischi nascosti. La produzione individuale di applicazioni software è difficilmente considerata nel perimetro applicativo degli Internal Controls over Financial Reporting in una percentuale elevata del campione di società.

7) Le società che si sono affidate a service provider IT sono prevalenti nel settore industriale e assicurativo, con alcune significative esperienze anche nelle banche. La responsabilità connessa agli Internal Controls over Financial Reporting consiglia di non limitare le attività ai controlli a distanza e alla contrattualistica

ma di eseguire direttamente test sul disegno e sull'operatività dei controlli sui Service Provider.

Le società sembrano consapevoli dell'importanza degli IT controls per l'attendibilità del bilancio ma molteplici sono le aree critiche (framework, completezza perimetro, controlli applicativi, end-user computing, IT provider) da affrontare. Tutte le società, inoltre, sentono una forte esigenza di razionalizzazione e integrazione tra le funzioni di controllo, anche in ambito IT. Anche il Collegio Sindacale e le Società di Revisione sono direttamente coinvolte nella valutazione dell'attendibilità dei bilanci d'impresa: i risultati di questa ricerca segnalano che la componente di rischi e controlli connessa alle tecnologie informatiche non va sottovalutata anche da parte dei Dottori Commercialisti che svolgono attività di auditing nelle società e, in particolare, nelle quotate.

#### BIBLIOGRAFIA

AIEA, Cobit e sistema di controllo interno nella Legge 262\2005, 2010.

Allegrini M., a cura di, Il controllo interno nei gruppi aziendali, McGraw-Hill, 2008.

Rocca E., a cura di, Comunicazione finanziaria. Disciplina, governo e applicazione operativa, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2010, Parte III.

IT Governance Institute, Cobit 4.1 Control Objectives, 2007, Traduzione italiana a cura di Associazione Italiana Information Systems Auditors – AIEA, maggio 2009.

IT Governance Institute, Cobit 4.1 Executive Summary Framework, 2007, Traduzione italiana a cura di Associazione Italiana Information Systems Auditors – AIEA e di ISA-

CA, maggio 2009.

IT Governance Institute, Obiettivi di controllo IT per la Sarbanes-Oxley. Il ruolo dell'IT nella progettazione ed implementazione dei controlli interni rispetto al financial reporting, II edizione, settembre 2006. Edizione in lingua italiana: settembre 2008 a cura di ISACA Roma.

## "OSSERVAZIONI AL PROGETTO DI REVISIONE DEI PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI PROMOSSO DALL'ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITÀ" a cura della Commissione Studi "Revisione legale dei conti" ODCEC di Foggia e Commissione Studi "Aziendali" ODCEC di Foggia

**Sommario: Premessa - Osservazioni – Sulla carenza in materia di informativa dei rischi aziendali delle vigenti norme e dei principi contabili nazionali – Sulla mancanza di un set di norme contabili semplificate per le piccole e medie imprese – Sulle incertezze concernenti la riclassificazione dei contributi in conto capitale iscritti nel passivo dello Stato Patrimoniale tra i risconti – Le reti di imprese e la proposta di ampliamento dell'informativa economico-finanziaria – Il Rendiconto Finanziario e la proposta di estendere l'obbligo di redazione ad alcune aziende di minori dimensioni.**

Gruppo di lavoro:

Dott. Antonio CORVINO  
Presidente Commissione Studi "Revisione legale dei conti"  
Dott. Christian FAVINO  
Presidente Commissione Studi "Aziendali"  
Dott. Nicola GALLO  
Dott. Giuseppe LEMMA  
Dott.ssa Elisabetta MAFROLLA  
Dott. Giovanni MONDELLI  
Dott.ssa Carla VALENTINO  
Dott. Paolo VENTURA

#### Premessa

In risposta all'Informativa n. 10 del 16/02/2011, con la quale gli iscritti degli Ordini locali sono stati invitati a formulare osservazioni e proposte in merito al progetto di revisione dei principi contabili nazionali avviato dall'Organismo Italiano di Contabilità (O.I.C.), le scriventi Commissioni istituite presso l'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Foggia espongono quanto segue.

Appare utile premettere che le osservazioni riportate nel seguente documento traggono spunto, per larga parte, dall'esperienza professionale e dalle conseguenti criticità emerse nella concreta applicazione dei principi contabili nel territorio locale che è caratterizzato

dalla presenza prevalente di imprese di minori dimensioni.

Nel commentare le suddette criticità, si esamineranno anche le proposte già formulate dall'O.I.C. relativamente all'ipotesi di modifica del Codice Civile (in attuazione delle Direttive UE 2001/65, 2003/51 e 2006/46) valutando se esse siano compatibili con la realtà imprenditoriale locale e, più in generale, con le caratteristiche e le finalità che persegue il bilancio di esercizio nel nostro Paese.

#### Osservazioni

Sulla carenza in materia di informativa dei rischi aziendali delle vigenti norme e dei principi contabili nazionali

In primo luogo le scriventi Commissioni osservano che la vigente disciplina che regola l'informativa di bilancio concernente i rischi che gravano sull'impresa appare inadeguata alle attuali esigenze del mercato.

Il fenomeno della globalizzazione e la correlata accentuazione della concorrenza nei principali settori produttivi ha incrementato il grado di incertezza che caratterizza le attività imprenditoriali: ne consegue che numerose imprese, che nei decenni passati garantivano ritorni economici stabili ed un equilibrio economico-finanziario agevolmente

monitorabile, oggi presentano profili di rischio estremamente elevati.

Ciò premesso, è ragionevole ritenere che le attuali prescrizioni di legge e, ancor di più, i principi contabili nazionali, non diano adeguata importanza al tema dei rischi aziendali, soprattutto nell'ambito delle realtà aziendali di minori dimensioni che, paradossalmente, appaiono i soggetti economici più esposti alla crisi internazionale.

In merito si osserva che le prescrizioni concernenti l'informativa sui rischi aziendali sono contenute principalmente (in modo peraltro piuttosto generico) nell'articolo 2428 c.c. che disciplina il contenuto della relazione sulla gestione<sup>1</sup>. Il suddetto articolo, al comma 1, prevede che la relazione predisposta dall'organo di amministrazione fornisca "una descrizione dei principali rischi e incertezze cui la società è esposta".

Occorre segnalare, però, che sono esonerate dalla redazione del suddetto documento le imprese di minori dimensioni che, nel redigere il bilancio in forma abbreviata, forniscano nella nota integrativa le informazioni sulla consistenza delle azioni proprie a fine esercizio e sulla loro movimentazione nel periodo amministrativo in chiusura (nn. 3 e 4 dell'art. 2428 c.c.).

Il quadro sistematico delle norme dianzi esaminate appare contraddittorio e

<sup>1</sup> Si noti che il Legislatore nazionale ha ritenuto opportuno dettare specifiche disposizioni solo relativamente all'informativa concernente i rischi finanziari aggiungendo il numero 6-bis al comma 3 dell'art. 2428 c.c. Sul tema dei rischi finanziari è successivamente intervenuto anche l'Organismo Italiano di Contabilità con il Documento O.I.C. n. 3 ("Le informazioni sugli strumenti finanziari da includere nella nota integrativa e nella relazione sulla gestione (artt. 2427-bis e 2428, comma 2, n. 6-bis c.c.)")

non del tutto condivisibile: le imprese di minori dimensioni, infatti, pur soggette a maggiori rischi legati alle incertezze dell'attuale contesto economico, sono potenzialmente esonerate dal fornire informazioni sui rischi gravanti sull'attività svolta.

Invero, nella pratica professionale si è osservato che l'accesso ai finanziamenti esterni da parte delle imprese di piccole dimensioni è sovente ostacolato proprio dalle scarse indicazioni sui profili di rischio aziendale, al punto che le medesime imprese sono costrette a fornire informazioni suppletive al di fuori canali di comunicazione ufficiali rappresentati dal bilancio e dagli altri documenti di informativa economico-finanziaria prescritti dalla legge. Alla luce di quanto innanzi richiamato, le scriventi Commissioni propongono quanto segue:

- a) riformulare le norme del Codice Civile che, nel disciplinare l'esonero dalla relazione sulla gestione per le imprese minori, si limitano a prescrivere l'indicazione delle sole informazioni concernenti la consistenza e la movimentazione delle azioni proprie;
- b) integrare le attuali norme precisando l'informativa minimale sui rischi aziendali (non limitata a quelli di natura finanziaria) da riportare in tutti i bilanci delle imprese, indipendentemente dalla loro dimensione;
- c) valutare l'opportunità di emanare uno specifico principio contabile che si soffermi sulle principali informazioni da fornire in ordine ai rischi aziendali, indicando anche le più adeguate modalità di rappresentazione dei rischi medesimi in bilancio.

Sulla mancanza di un set di norme contabili semplificate per le piccole e medie imprese  
Si è accennato dianzi che il legislatore nazionale ha previsto, ai sensi dell'art. 2435-bis cod. civ., alcune semplificazioni per la redazione del bilancio individuale delle imprese di minori dimensioni.

A tal riguardo si osserva che le sempli-

ficazioni previste per la redazione del bilancio in forma abbreviata riguardano principalmente la forma e il contenuto dei documenti di bilancio, ma non prevedono alcuna semplificazione in ordine all'applicazione dei criteri di valutazione.

Nella prospettiva di una imminente revisione delle disposizioni contenute nel Codice Civile, in attuazione delle Direttive UE 2001/65, 2003/51 e 2006/46, appare opportuno sollecitare una riflessione sulla opportunità di emanare norme contabili semplificate da applicare nella redazione dei bilanci delle imprese di piccola dimensione. Ciò in quanto, da una parte, il Legislatore italiano, nel D.Lgs. 38/2005, ha ritenuto opportuno porre un divieto assoluto di applicazione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS alle imprese minori che possono presentare i bilanci in forma abbreviata ai sensi del menzionato art. 2435-bis cod. civ. Non va sottovalutato, d'altra parte, che le proposte di modifica del Codice Civile, formulate dall'O.I.C. nel documento del 2008 ("Ipotesi di attuazione delle Direttive UE 2001/65, 2003/51 e 2006/46 con modifiche al Codice Civile") si ispirano largamente alle regole contenute nei documenti IAS/IFRS. Orbene le suddette proposte di modifica, seppur apprezzabili nella misura in cui intendono accelerare il processo di convergenza tra la disciplina contabile europea e quella internazionale, appaiono in alcuni punti difficilmente conciliabili con l'impianto normativo-contabile delle imprese di minori dimensioni.

Ci si riferisce, ad esempio, alle radicali proposte di modifica concernenti la classificazione e la valutazione degli strumenti finanziari. A tal riguardo, si ritiene che le proposte formulate dall'O.I.C., ispirate al modello contenuto nel principio IAS 39, presentino profili di criticità in quanto:

o introducono un criterio di classificazione particolarmente complesso che distingue quattro categorie di attività finanziarie e due categorie di

passività finanziarie e che, attualmente, è oggetto di revisione anche in sede IASB (con l'imminente emanazione della versione definitiva del nuovo principio contabile IFRS 9 destinato a sostituire lo IAS 39);

o consentono di valutare alcuni strumenti finanziari ("detenuti per la negoziazione" e "disponibili per la vendita") al fair value, in alternativa al criterio del costo storico. Tale previsione comporta, in primo luogo, un potenziale ampliamento della volatilità dei risultati aziendali; in secondo luogo, delinea una pericolosa coesistenza di due criteri profondamente differenti (costo vs. fair value) la cui adozione è rimessa ad una scelta arbitraria dell'organo di amministrazione;

o impongono l'applicazione di nuovo criterio (costo ammortizzato) per la valutazione dei crediti, dei debiti e degli strumenti finanziari destinati ad essere detenuti sino a scadenza; o prevedono l'applicazione della complessa disciplina di rilevazione e valutazione dei derivati di copertura (c.d. hedge accounting).

In relazione a quanto osservato, appare ragionevole valutare l'opportunità - nel novellare le norme del Codice Civile - di affiancare alle semplificazioni già esistenti in materia di bilancio abbreviato (ex art. 2435-bis c.c.) una serie di norme di più immediata applicazione rispetto a quelle previste per le imprese obbligate a redigere il bilancio in forma ordinaria.

Sulle incertezze concernenti la riclassificazione dei contributi in conto capitale iscritti nel passivo dello Stato Patrimoniale tra i risconti

Il Documento O.I.C. n. 16 ("Le immobilizzazioni materiali") statuisce che i contributi in conto capitale commisurati al costo delle immobilizzazioni materiali possono essere contabilizzati applicando uno dei seguenti metodi alternativi:

- a) iscrizione tra gli "Altri ricavi e

proventi" (voce A.5 del C.E.) e successivo rinvio della quota di competenza degli esercizi successivi mediante l'iscrizione di risconti passivi;

b) imputazione dei contributi in diretta riduzione del costo storico dei cespiti a cui i contributi medesimi sono riferiti.

Il Documento in esame precisa che i predetti metodi possono ritenersi ugualmente corretti, atteso che entrambi - in modo diretto o indiretto - comportano una riduzione del costo annualmente imputato nel Conto Economico.

Con riferimento al metodo della riscossione, è doveroso segnalare che, nella pratica professionale, emergono significative incertezze in ordine alla natura e alla eventuale riclassificazione dei correlati risconti passivi rilevati a fine esercizio.

Alcune imprese, infatti, in sede di riclassificazione del proprio bilancio, ritengono corretto trasferire il saldo dei suddetti risconti tra le poste del patrimonio netto; altre entità, invece, portano l'ammontare dei medesimi risconti in riduzione del costo storico dei cespiti per i quali si è beneficiato del contributo.

E' appena il caso di evidenziare che i differenti approcci dianzi descritti hanno riflessi non trascurabili in sede di riclassificazione dei bilanci d'esercizio. Il trasferimento del saldo dei risconti passivi nell'ambito delle voci del patrimonio netto conduce, infatti, ad una rappresentazione della solidità patrimoniale dell'impresa notevolmente differente rispetto all'ipotesi di riduzione del costo storico dei cespiti.

Alla luce di quanto innanzi esposto, appare ragionevole sollecitare l'O.I.C. ad integrare l'attuale contenuto del Documento O.I.C. n. 16, al fine di puntualizzare quale debba considerarsi l'approccio più adeguato da adottare in sede di riclassificazione del bilancio, relativamente ai risconti passivi rilevati a fronte dei contributi in conto capitale.

Le reti di imprese e la proposta di ampliamento dell'informativa economico-finanziaria

Le recenti dinamiche concorrenziali, caratterizzate da una graduale riduzione della domanda interna e da una progressiva globalizzazione dei mercati di sbocco e di approvvigionamento dei fattori produttivi, hanno condizionato significativamente la definizione della formula strategica delle aziende italiane. Le "arene" competitive con tassi di crescita rimarchevoli, come noto, risiedono nei cosiddetti Paesi BRIC, nei quali il Made in Italy o, meglio, l'Italian Style, risulta particolarmente apprezzato. Considerando i tratti salienti che connotano una strategia di internazionalizzazione nei suddetti Paesi, è ragionevole ritenere che la dimensione aziendale possa rappresentare una conditio sine qua non per superare la complessità organizzativa, dovuta il più delle volte ad una modesta conoscenza dei fattori ambientali locali (es. contrattualistica, clausole commerciali, modalità di pagamento ecc.). Ciò equivale a dire che l'accesso ai mercati di nuova espansione sembrerebbe ostruito alle PMI ovvero a un "tassello" di rilievo del "mosaico" produttivo nazionale. Queste ultime, dunque, sono obbligate a misurarsi con una nuova sfida competitiva che, a parere di numerosi professionisti e accademici, può essere affrontata tramite la costituzione di reti fra PMI internazionali. Si tratta, a ben vedere, di un altro importante step del processo di diffusione di un modello aggregativo, ispirato al concetto di rete (o network) e fondato sulla collaborazione fra i diversi partner che condividono e decidono di implementare un disegno strategico comune. La combinazione fra competenze distintive e complementari, detenute da aziende giuridicamente autonome, può rappresentare un'importante fonte del vantaggio competitivo del network, in quanto consente di percepire in anticipo e di soddisfare appieno i crescenti bisogni del cliente finale. La logica organizzativa della filiera produttiva, per

certi versi, può ritenersi superata dalla rete, nella quale le aziende (i c.d. nodi) interagiscono per migliorare le proprie capacità di creare e accrescere valore per il consumatore.

In ambito nazionale, la costituzione di reti di imprese rientra tra gli obiettivi di fondo della politica industriale. In tal senso, il legislatore ha disciplinato il Contratto di impresa tramite le Leggi n. 33 e n. 99 del 2009 e ha previsto un pacchetto di agevolazioni fiscali per le singole aziende aderenti a un network. Anche gli interlocutori finanziari (es. banche, confidi ecc.) hanno mostrato un notevole interesse per i network aziendali, perché verosimilmente un sistema integrato di imprese può migliorare l'accesso al credito della singola realtà imprenditoriale.

Oggi la volontà delle PMI italiane di cominciare a "fare massa critica" è riscontrabile nella conclusione di più di una trentina di contratti di rete che sono stati sottoscritti in diverse regioni (es. Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo, Basilicata per citarne alcune).

Tenuto conto che il network di imprese comincia a diffondersi nel contesto produttivo nazionale, è plausibile ritenere che anche il bilancio di esercizio di ciascun nodo sia corredato da una specifica informativa. Nel framework contabile domestico, soltanto gli aggregati aziendali fondati sui legami equity based (in specie i gruppi) vengono disciplinati compiutamente. In tal senso, alcuni esempi desumibili sia dal codice civile sia dai Principi Contabili ineriscono:

o all'art. 2424 c.c. da cui si evince un'esplicita menzione delle voci partecipazioni, B.III.1), e crediti verso imprese controllate, collegate e controllanti, B.III.2) e C.III.2), 3) e 4);

o all'art. 2425 c.c. nel quale in merito ai Proventi e agli oneri finanziari è statuita una "separata indicazione di quelli relativi a imprese controllate e collegate e di quelli da controllanti", C.15, C.16. a) e d) nonché C.17;

o all'art. 2427 c.c., punto 5);

o ai Documenti O.I.C. n. 12 "Composizione e schemi del bilancio di esercizio di imprese mercantili, industriali e di servizi", n. 15 "I Crediti" e n. 20 "Titoli e partecipazioni". Con specifico riguardo ai legami aziendali che non vengono rilevati nello Stato Patrimoniale, invece, sia l'art. 2427 c.c., punto 22-ter, sia un recente aggiornamento del Documento O.I.C. 12 (marzo 2010) affrontano il tema degli "accordi fuori bilancio". Traendo spunto dalla Direttiva 2006/46/CE, il Documento O.I.C. in parola segnala talune fattispecie, tra cui "l'outsourcing (servizi esternalizzati) ed altre operazioni analoghe". A ben vedere, è plausibile sostenere che nell'alveo concettuale dell'art. 2427 c.c., punto 22-ter possa essere incluso il tradizionale accordo di fornitura di un servizio erogato da un soggetto esterno. L'esternalizzazione del servizio contabile o di quello ICT, ad esempio, non implica la condivisione di un disegno strategico comune. Peraltro, esaminando il D.L. n. 5 del 10 Febbraio 2009 successivamente convertito con la L. n. 33 del 9 aprile 2009, a sua volta, in parte modificata dall'art. 1, comma 1 della L. n. 99 del 23 Luglio 2009, il contratto di rete presenta alcuni elementi distintivi rispetto all'esternalizzazione stricto sensu di un servizio. Basti pensare che le aziende contraenti possono istituire un fondo patrimoniale comune nell'intento di conseguire gli obiettivi strategici condivisi o ciascuna di esse può costituire un patrimonio destinato ad uno specifico affare, ai sensi dell'art. 2447-bis, comma 1, lettera a) del codice civile. Inoltre l'art. 3, comma 4-quater, del suddetto D.L. recita che "il contratto di rete è iscritto nel registro delle imprese ove hanno sede le imprese contraenti". Facendo leva sui postulati del bilancio di esercizio della "comprensibilità (chiarezza)" e della "prevalenza degli aspetti sostanziali su quelli formali" ampiamente trattati nel Documento OIC 11 "Bilancio d'esercizio – finalità e postulati", le scriventi Commissioni ritengono che – a seguito dell'auspicabile diffusione del contratto di rete

nel sistema produttivo italiano – sia opportuno attribuire ai network un'adeguata rappresentazione nei prospetti contabili e un'esauritiva disclosure nella Nota Integrativa. Si tratta, in effetti, di considerare nel vigente framework contabile non solo i gruppi aziendali e le joint venture, ma anche un'altra tipologia di aggregazione aziendale: la rete di imprese.

In questa prospettiva di analisi, tesa a ridurre il gap informativo tra la reportistica economico-finanziaria e le recenti evoluzioni organizzative delle realtà imprenditoriali nazionali, si propongono le seguenti modifiche:

o inserimento nell'art. 2424 c.c. delle voci B.III.2) e) e C.II.5-bis), denominabili "crediti verso imprese della rete", nelle quali esplicitare rispettivamente le immobilizzazioni finanziarie e i crediti entro l'esercizio successivo conseguenti all'adesione dell'azienda ad un contratto di rete. Tale proposta discende dalla riflessione che verosimilmente la rappresentazione contabile dei crediti, entro e oltre l'esercizio successivo, originati da un contratto di rete può essere migliorata, optando per l'allocatione di questi accadimenti gestionali in una specifica posta contabile, anziché in una residuale, come ad esempio quella denominata "crediti verso altri";

o inserimento nell'art. 2425 c.c. delle voci C.16. e) e C.17-ter), denominabili ad esempio "proventi da imprese della rete" e "interessi e altri oneri finanziari da imprese della rete", nei quali contabilizzare rispettivamente i proventi e gli oneri finanziari correlati all'adesione ad un network di imprese; o introduzione nell'art. 2427 c.c., del punto sub 5-bis), nel quale può essere utile evidenziare sia l'elenco sia gli aspetti salienti dei contratti di rete a cui partecipa un'azienda (es. denominazione giuridica e sede di ogni nodo, durata e ipotesi di recesso dal contratto di rete ecc.), visto che nell'attuale formulazione dell'art. 2427, punto sub 5), il legislatore richiama soltanto i legami aziendali equity based e precisa che bisogna indicare nella Nota Inte-

grativa "l'elenco delle partecipazioni, possedute direttamente o per tramite di società fiduciaria o per interposta persona, in imprese controllate e collegate, indicando per ciascuna la denominazione, la sede, il capitale, l'importo del patrimonio netto, l'utile o la perdita dell'ultimo esercizio, la quota posseduta e il valore attribuito in bilancio o il corrispondente credito". Tale osservazione trova fondamento nel fatto che nel documento approvato il 6 maggio 2008 dal Consiglio di Gestione dell'OIC e denominato "Ipotesi di attuazione delle Direttive UE 2001/65. 2003/51 e 2006/46 con modifiche al Codice Civile" si propone di ampliare l'informativa sugli aggregati aziendali tramite l'inclusione nell'art. 2427 c.c., punto sub 10), delle joint venture; o introduzione nell'art. 2427 c.c. del punto sub 11-bis) nel quale può essere utile specificare i proventi rivenienti dall'adesione ad un contratto di rete. Si tratta, in effetti, di integrare il vigente punto sub 11) dell'art. 2427 c.c., nel quale il legislatore prescrive di segnalare "l'ammontare dei proventi da partecipazioni, indicati nell'art. 2425, n. 17), diversi dai dividendi";

o coerentemente con la funzione informativa degli ITA GAAP, nel Documento O.I.C. 12, "Composizione e schemi del bilancio di esercizio di imprese mercantili, industriali e di servizi", occorre indicare anche i rapporti con le imprese aderenti ad un contratto di rete. Nella formulazione attuale, invece, con specifico riferimento alle aggregazioni aziendali, il Documento in parola suggerisce soltanto l'indicazione di informazioni inerenti ai "rapporti con imprese controllate, collegate e altre consociate (cioè imprese che direttamente o indirettamente controllano o sono controllate o si trovano sotto unico controllo) [...]". A ben vedere, però, oltre all'elenco dei contratti di rete sottoscritti da un'azienda e riportato nella Nota Integrativa (nell'art. 2427 c.c., del punto sub 5-bis), per ognuno di essi sarebbe opportuno prevedere la descrizione degli obiettivi strategici, del programma di attività da porre in essere,

dei risultati raggiunti alla data di chiusura dell'esercizio finanziario, dell'organismo a cui è demandato il coordinamento e la rappresentanza, del modello di governance della rete nonché dei diritti vantati, degli obblighi accettati, dei rischi assunti e dei benefici conseguibili da ogni nodo del network. E' auspicabile che la suddetta informativa sia enucleata nella Nota Integrativa, in luogo della Relazione sulla Gestione, affinché anche l'organo amministrativo di una PMI che redige il bilancio in forma abbreviata, in virtù dell'art. 2435-bis, sia obbligato a ottemperare all'esigenza di illustrare più compiutamente i tratti distintivi di un contratto di rete, al fine di tentare di soddisfare appieno le esigenze conoscitive di una variegata platea di stakeholder; o introduzione nel paragrafo E, "Nota integrativa", del documento O.I.C. n. 15 ("I Crediti"), del punto b-bis), nel quale è utile richiamare le informazioni attinenti ai crediti vantati nei confronti delle società aderenti ad una rete di imprese. Nell'attuale versione, invece, tale punto raccomanda all'organo amministrativo soltanto l'indicazione dei "crediti verso consociate, soci e altre parti correlate all'impresa, nonché i crediti verso la società o ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento e verso le altre società che vi sono soggette e informazioni su tali conti";

o enunciazione nella lettera c) del paragrafo E, "Nota integrativa", del documento OIC n. 15 ("I Crediti"), del criterio di ripartizione dei crediti secondo la categoria di attività, oltre che di quello secondo l'area geografica. Si ritiene opportuno precisare la tipologia e la motivazione di fondo che ha originato il credito. Tale impostazione contabile può migliorare il livello di disclosure del bilancio di esercizio, giacché può contribuire a limitare le fattispecie residuali da contabilizzare nelle voci "crediti verso altri" delle immobilizzazioni finanziarie, B.III. 2) d), e dei crediti esigibili entro l'esercizio, C.II. 5).

Il Rendiconto Finanziario e l'obbligo

di redazione per alcune aziende di minori dimensioni

Il recente quadro macro-economico tendenzialmente si è connotato non solo per una significativa crisi finanziaria, che ha "messo a dura prova" la salvaguardia della sopravvivenza delle aziende del sistema produttivo nazionale, ma anche per lo sviluppo di nuove tipologie di business (es. green economy, blue economy ecc.) pressoché inesplorate o in parte inesprese sino a qualche decennio addietro. In questo scenario, a grandi linee, può essere contestualizzata la situazione economica della Provincia di Foggia, nella quale le aziende sono state obbligate a misurarsi con una minore disponibilità di risorse finanziarie che giocoforza ha comportato una contrazione della domanda interna di beni e servizi. Le decisioni strategiche delle realtà imprenditoriali locali, dunque, sono state incentrate sull'opportunità di migliorare l'efficienza produttiva, di cominciare a "fare gioco di squadra" con alcuni fornitori e/o competitor, di guardare con maggiore interesse ai mercati esteri emergenti e, non da ultimo, di diversificare il proprio portafoglio di business. In quest'ultimo caso, taluni settori merceologici, come ad esempio quello delle energie rinnovabili, hanno registrato importanti tassi di crescita. Com'era lecito attendersi, queste dinamiche congiunturali hanno sortito inevitabili effetti anche sulla disclosure economico-finanziaria delle realtà aziendali locali che in via preminente rientrano nella classe dimensionale delle piccole e medie imprese (PMI) e che, in gran parte, redigono il bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'art. 2435-bis del Codice Civile. L'organo di amministrazione, in queste realtà aziendali, nell'espletamento delle attività di governo, sovente ha ampliato il proprio bagaglio gestionale, a seguito della necessità di confrontarsi con le nuove aspettative degli stakeholder. A tal riguardo, a titolo esemplificativo, basti pensare alla complessità organizzativa inerente alla costruzione di un parco eolico, la quale implica la ge-

stione di una miriade di relazioni con fornitori di tecnologia, interlocutori finanziari (ovvero banche, fondi di private equity ecc.) e professionisti (ossia archeologi, ingegneri, legali, esperti contabili ecc.).

Nella prospettiva di analisi volta all'aggiornamento/revisione dell'informativa contabile, pertanto, alcuni accadimenti gestionali suggeriscono che la formulazione vigente del bilancio in forma abbreviata alle volte sia inadeguata a rappresentare in via esauritiva le performance complessivamente conseguite da una PMI. In effetti, la dinamica economica può rivelarsi necessaria ma non sufficiente per delineare in maniera compiuta le potenzialità di successo connesse all'entrata in una nuova arena competitiva o all'espletamento di un percorso di turnaround. Sovente nella prassi professionale accade che gli interlocutori finanziari richiedano informazioni integrative sui flussi finanziari, al fine di comprendere appieno la solvibilità e la solidità aziendale sia nel caso di uno start-up imprenditoriale in un nuovo business sia nel caso di un progetto di risanamento aziendale. Questa classe di stakeholder, in altre parole, predilige la redazione del rendiconto finanziario ovvero di un report in cui, secondo quanto raccomandato dall'O.I.C. 12, "i dati derivanti da due stati patrimoniali consecutivi e dal conto economico sono elaborati e presentati [...] in modo tale da comprendere la reale dinamica finanziaria dell'esercizio".

Di conseguenza, traendo spunto dalle problematiche operative riscontrate nel tessuto produttivo locale e considerando che nell'art. 2427 c.c., punto 4), il legislatore statuisce che la Nota Integrativa deve riportare "le variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell'attivo e del passivo; in particolare per le voci del patrimonio netto, per i fondi e per il trattamento di fine rapporto, la formazione e le utilizzazioni", le scriventi Commissioni propongono di ampliare l'informativa sulla dinamica finanziaria delle PMI che redigono il bilancio di esercizio

in forma abbreviata. Atteso che nel comma 2 dell'art. 2435-bis c.c. del documento approvato il 6 maggio 2008 dal Consiglio di Gestione dell'O.I.C. e denominato "Ipotesi di attuazione delle Direttive UE 2001/65, 2003/51 e 2006/46 con modifiche al Codice Civile" si precisa che "le società che redigono il bilancio in forma abbreviata non sono tenute a presentare il rendiconto finanziario", l'ampliamento della disclosure finanziaria può aver luogo tramite la previsione di un altro parametro dimensionale che, una volta superato, obbliga l'organo di amministrazione alla stesura del rendiconto finanziario. Il parametro contabile e la soglia quantitativa possono essere individuati tramite uno studio puntuale avviato dall'O.I.C. e condotto da un apposito gruppo di lavoro. A titolo esemplificativo, alcune voci di bilancio da vagliare con particolare attenzione sono l'ammontare totale del Patrimonio Netto, dei Debiti finanziari entro e oltre l'esercizio o dei Debiti consolidati. In virtù della proposta in parola, il perimetro delle imprese di minori dimensioni può essere distinto nei seguenti raggruppamenti:

1. il primo, in cui vi rientrano le realtà imprenditoriali che non superano né il parametro dimensionale segnalato nel comma 2 (dianzi richiamato) né quelli riportati nel vigente comma 7 dell'art. 2435-bis c.c. ovvero totale dell'attivo dello Stato Patrimoniale pari a € 4.400.000, ricavi delle vendite e delle prestazioni pari a € 8.800.000 nonché numero dei dipendenti occupati in media durante l'esercizio finanziario pari a 50 unità;

2. il secondo, composto dalle aziende che – sebbene non siano obbligate alla stesura del bilancio in forma ordinaria – devono redigere il rendiconto finanziario, qualora l'ammontare complessivo del parametro dimensionale prescelto oltrepassi la soglia individuata nel predetto comma 2 dell'art. 2435-bis del Codice Civile.

Ne discende che le aziende incluse nel punto sub 2) sono indotte a perseguire un approccio di disclosure finanziaria

più esauriente rispetto al framework legislativo vigente e più efficace in termini di capacità di risposta alle attese di taluni stakeholder. Inoltre, appare utile sottolineare che la modifica normativa testé menzionata può intendersi come il compimento di un ulteriore step del processo di "avvicinamento" ai Principi Contabili IAS/IFRS.

Per le imprese appartenenti al punto sub 1), ossia quelle di minori dimensioni stricto sensu, invece, le scriventi Commissioni suggeriscono di introdurre un'informativa light sulla dinamica finanziaria. A riguardo, per questa tipologia di aziende, il Documento O.I.C. 12 potrebbe raccomandare nella Nota Integrativa la redazione di un prospetto teso a evidenziare la Posizione Finanziaria Netta, allo scopo di illustrare l'ammontare dell'indebitamento al netto degli investimenti e consentire al fruitore del bilancio di "farsi un'idea" più chiara sulla solidità finanziaria dell'azienda. Si tratta, in definitiva, di ampliare il nucleo di informazioni attinenti alla dinamica finanziaria, facendo leva sulla funzione "integrativa" attribuita agli ITA GAAP per la quale il Documento OIC 11 "Bilancio d'esercizio – finalità e postulati" suggerisce all'organo di amministrazione di indicare "gli elementi ed i dati (informazioni complementari), da includere nella nota integrativa, necessari per assicurare una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico nel rispetto dei postulati del bilancio".



Marco TALIENTO  
Prof. Associato di Economia Aziendale Università degli Studi di Foggia

#### IL PACKAGE DI BILANCIO SECONDO IL MODELLO INTERNAZIONALE

È noto che la *ratio* del "primo" principio IAS (IAS 1, intitolato *Presentation of Financial Statements*; promulgato dallo IASB, e omologato nell'UE con Reg. CE 1126/2008, come modificato con Reg. CE 1274/2008, Reg. CE 53/2009, Reg. CE 70/2009 e Reg. CE 243/2010) è quella di definire i criteri per la presentazione del bilancio redatto con scopi di carattere generale, in guisa da assicurarne la comparabilità sia temporale (con riferimento ai bilanci relativi a esercizi precedenti

della stessa entità), sia spaziale (cioè con i bilanci in un medesimo esercizio di altre entità). Pertanto, esso reca la disciplina inerente alla presentazione dei bilanci, le linee guida per la loro struttura e le disposizioni minime circa il loro contenuto. La rilevazione, la valutazione e l'informativa su specifiche operazioni e altri fatti sono invece demandate ad altri *standard*<sup>1</sup>.

Il nuovo par. 10, rubricato "Informativa completa di bilancio", dello IAS 1, dispone che il modello internazionale di bilancio sia composto da più documenti (*package*), di seguito identificati:

- a) un prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria alla fine dell'esercizio;
- b) un prospetto di conto economico complessivo dell'esercizio;
- c) un prospetto delle variazioni di patrimonio netto dell'esercizio;
- d) un rendiconto finanziario dell'esercizio;
- e) le note esplicative (assimilabili funzionalmente alla nostra nota integrativa), contenenti un elenco dei principi contabili rilevanti e altre informazioni esplicative; e, in più

f) un prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria all'inizio del primo esercizio comparativo, allorché un'entità applichi un principio contabile retroattivamente o ridetermini retroattivamente le voci nel proprio bilancio, oppure riclassifichi le voci di quest'ultimo.

Va detto che un'entità può utilizzare per i prospetti summenzionati denominazioni diverse da quelle usate nello *standard* internazionale (che a sua volta, nella versione in vigore fino al 31.12.2008, indicava ancora le *vecchie*, classiche denominazioni di "stato patrimoniale" e "conto economico").

<sup>1</sup> Più ampiamente: T. Onesti, M. Romano, M. Taliento, *Commento sub "Principi contabili internazionali (Reg. CE 3.11.2008, n. 1126/2008; Reg. CE 19.7.2002, n. 1606/2002; D.Lgs. 28.2.2005, n. 38)"*, in N. Abriani, M. Stella Richter, *Codice commentato delle Società*, Utet – Wolters Kluwer Italia, Torino – Roma, 2010.

Nell'ambito della vasta letteratura sui principi contabili internazionali, si segnalano – tra le altre – le seguenti opere: AA.VV., *Applying International Accounting Standards*, Milton, Wiley, 2005; AA.VV., *Principi contabili internazionali*, Torino, Giappichelli, 2006; AA.VV., *Il bilancio secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS*, Torino, Giappichelli, 2008; EPSTEIN - JERMAKOWICZ, *Interpretation and Application of International Accounting and Financial Reporting Standards 2009*, NJ, John Wiley & Sons, 2009; GIUNTA - PISANI, *Il bilancio*, Milano, Apogeo Editore, 2008; NOBES - PARKER, *Comparative International Accounting*, Boston, Prentice Hall, 2008; ZANDA, *Il bilancio delle società. Lineamenti teorici e modelli di redazione*, Torino, Giappichelli, 2007.

Rispetto agli schemi obbligatori ordinari richiesti dalla normativa civilistica (artt. 2423-ter, 2424, 2424-bis, 2425, 2425-bis, 2427, 2427-bis, 2428, 2435-bis, c.c.), il bilancio conforme al modello IAS/IFRS si dimostra comunque, pur nella complessità sostanziale dei richiamati documenti, meno rigido. Per giunta, la *financial review*, omologa della “relazione sulla gestione”, è solo un documento *narrativo* raccomandato, non obbligatorio nel paradigma internazionale (a tal riguardo, nel dicembre 2010, lo IASB ha approvato il *Practice Statement on Management Commentary*: che non è un vero e proprio IFRS).

Lo stato patrimoniale (*rectius*, il “prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria”) – è chiarito nello IAS 1, par. 54 – accoglie «come minimo» i valori inerenti alle seguenti voci<sup>2</sup>:

- a) immobili, impianti e macchinari;
- b) investimenti immobiliari;
- c) attività immateriali;
- d) attività finanziarie, esclusi i valori esposti in e), h) e i);
- e) partecipazioni contabilizzate con il metodo del patrimonio netto (*equity method*);
- f) attività biologiche;
- g) rimanenze;
- h) crediti commerciali e altri crediti;
- i) disponibilità liquide e mezzi equivalenti;
- j) totale delle attività classificate come possedute per la vendita e *asset* inclusi nei gruppi in dismissione classificati *as held for sale* (*ex IFRS 5*);
- k) debiti commerciali e altri debiti;
- l) accantonamenti;
- m) passività finanziarie, tranne i valori esposti in k) e l);
- n) passività e attività per imposte correnti (*ex IAS 12*);
- o) passività e attività per imposte differite (*ex IAS 12*);
- p) passività incluse nei gruppi in dismissione classificati come posseduti per la vendita (*ex IFRS 5*);
- q) interessenze di pertinenza di terzi presentate nel patrimonio netto;
- r) capitale emesso e riserve attribuibili ai soci della controllante.

Soprattutto, è il prospetto di conto economico (ribattezzato “prospetto di conto economico complessivo”) a subire le più profonde innovazioni.

Innanzitutto, un’entità deve presentare tutte le voci di ricavo e di costo<sup>3</sup> rilevate in un esercizio in un unico

<sup>2</sup> Le attività sono definite dallo IASB *framework* come “risorse controllate dall’impresa, risultato di operazioni svolte in passato, dalle quali sono attesi futuri benefici economici per l’impresa” (*An asset is a resource controlled by the entity as a result of past events and from which future economic benefits are expected to flow to the entity*). Le passività sono invece considerate “obbligazioni attuali dell’impresa nascenti da operazioni svolte in passato, il cui regolamento porterà alla fuoriuscita dall’impresa di risorse economiche che costituiscono benefici economici” (*A liability is a present obligation of the entity arising from past events, the settlement of which is expected to result in an outflow from the entity of resources embodying economic benefits*). Il netto deriva dalla somma algebrica tra attività e passività complessive (*Equity is the residual interest in the assets of the entity after deducting all its liabilities*).

<sup>3</sup> I ricavi, secondo lo IASB *framework* sono: “incrementi dei benefici economici nel corso dell’esercizio sotto forma di afflusso o rivalutazione di attività o di decremento di passività; essi trovano riscontro

prospetto di conto economico complessivo avente in sé due anime (*one statement approach*); oppure, in alternativa, in due prospetti (*two statement approach*): occorre che da un lato si mostrino le componenti dell’utile (perdita) d’esercizio (detto conto economico separato, o *income statement*) e dall’altro che, iniziando proprio dall’utile (perdita) d’esercizio, si indichino le altre voci “complementari”, di conto economico complessivo, non redditualizzate (*other comprehensive income statement*: v. par. 90 ss.).

Ciò detto, il (nuovo) conto economico deve esporre «come minimo» le seguenti voci (IAS 1, par. 82):

- a) ricavi;
- b) oneri finanziari;
- c) quota dell’utile e delle perdite delle società collegate e delle *joint venture* valutate con il metodo del patrimonio netto (*equity method*);
- d) oneri tributari;
- e) un unico importo comprendente il totale della plusvalenza o minusvalenza (al netto degli oneri fiscali) delle attività operative cessate e della plusvalenza o minusvalenza (sempre al netto degli effetti fiscali) registrata a seguito della valutazione al *fair value* netto o della dismissione degli *asset* o di un gruppo costituenti un’attività operativa cessata;
- f) utile (perdita) d’esercizio;
- g) ciascuna voce del prospetto delle altre componenti di conto economico complessivo classificato per natura, esclusi i valori esposti in h);
- h) quota delle voci del prospetto delle altre componenti di conto economico complessivo di imprese collegate e *joint venture* contabilizzate con il metodo del patrimonio netto (*equity method*);
- i) totale del conto economico complessivo.

Va da sé che le voci elencate per lo ‘stato patrimoniale’ e per il ‘conto economico’ devono essere opportunamente integrate, e ulteriormente dettagliate, quando lo pretenda un altro specifico principio contabile IAS o IFRS, ovvero quando ciò faciliti la rappresentazione fedele del patrimonio e del risultato economico.

Lo *standard* internazionale non definisce né l’ordine, né la forma dei citati prospetti basilari di bilancio.

È opportuno sottolineare, però, che nel prospetto dello stato patrimoniale – a norma del par. 60 ss. dello IAS 1 – occorre distinguere le attività e passività “correnti” da quelle “non correnti”.

Un elemento patrimoniale è classificato come attività (passività) “corrente” quando: a) si suppone che verrà realizzato (estinto) nel normale svolgimento del ciclo produttivo; b) è posseduto essenzialmente per essere negoziato; c) la sua realizzazione (estinzione) è prevista entro dodici mesi; d) è rappresentato da denaro o altra attività equivalente (l’impresa non ha facoltà di differirne l’estinzione oltre i dodici mesi).

nell’incremento della parte del patrimonio netto diversa da quella originariamente conferita dai partecipanti al capitale” (*Income is increases in economic benefits during the accounting period in the form of inflows or enhancements of assets or decreases of liabilities that result in increases in equity, other than those relating to contributions from equity participants*). I costi sono invece: “decrementi dei benefici economici nel corso dell’esercizio sotto forma di deflusso o svalutazione di attività o di incremento di passività; essi trovano riscontro nel decremento della parte del patrimonio netto diversa da quella originariamente conferita dai partecipanti al capitale” (*Expenses are decreases in economic benefits during the accounting period in the form of outflows or depletions of assets or incurrences of liabilities that result in decreases in equity, other than those relating to distributions to equity participants*). Tali definizioni sembrano accogliere un’impostazione *patrimonialista* (dove l’*asset* è l’elemento *cornerstone*) piuttosto che *redditualista*.

In alternativa a tale criterio, è possibile ordinare le attività e le passività in base alla loro “liquidità”. Per ogni voce dell’attivo e del passivo, va evidenziata la parte che si prevede di realizzare (o estinguere) entro/oltre dodici mesi rispetto alla data di chiusura dell’esercizio.

I possibili criteri di classificazione dei valori esposti nel documento di conto economico sono invece indicati nel par. 99 dello IAS 1, ove si dispone che l’impresa predisponga «un’analisi dei costi rilevati nell’utile (perdita) d’esercizio utilizzando una classificazione basata o sulla loro natura o sulla loro destinazione all’interno dell’entità, scegliendo quella fra le due che fornisce indicazioni che sono attendibili e più rilevanti». Gli oneri, e i proventi, non redditualizzati (esposti, come si chiarirà, nell’*other comprehensive income statement*), devono tuttavia essere – in linea di principio – classificati (al lordo, o al netto, dell’effetto fiscale) *per natura*.

Le note al bilancio devono contenere, invece, le seguenti informazioni (par. 112):

- a) i criteri di formazione del bilancio e gli specifici principi contabili utilizzati;
- b) le informazioni richieste nei documenti IAS/IFRS e non desumibili dagli altri prospetti obbligatori;
- c) le altre informazioni non obbligatorie ma di rilievo per favorire la comprensione del bilancio.

È importante sottolineare che, a differenza delle norme codicistiche, per lo IAS 1 (al par. 87), “non sono ammessi componenti di reddito straordinari” tanto nel conto economico complessivo quanto nelle note.

Per quanto concerne, infine, il prospetto delle variazioni del patrimonio netto e il rendiconto finanziario, giova rinviare alle specifiche disposizioni contenute, rispettivamente, nello IAS 1 (parr. 106-110) e nello IAS 7 (*Cash Flow Statements*).

In estrema sintesi, per quanto attiene alle variazioni del netto, nell’omonimo prospetto (*statement of changes in equity for the period*) si riportano – partendo dai risultati attestati dal conto economico complessivo, enfatizzando separatamente gli importi attribuibili ai soci della controllante e alla quota di pertinenza di terzi – i movimenti dei mezzi propri riconducibili a operazioni poste in essere dai proprietari del capitale aziendale (“*owner*” *changes in equity*: con evidenza dei conferimenti e degli utili divisi), nonché gli effetti di applicazioni retroattive di principi contabili o rideterminazioni di valori, in ossequio allo IAS 8.

Circa l’altro prospetto, il rendiconto finanziario (*statement of cash flows for the period*), è bene rammentare che esso fornisce agli utilizzatori del bilancio una fondamentale piattaforma di riferimento per valutare la capacità dell’impresa di generare disponibilità liquide e mezzi equivalenti, oltre che i fabbisogni in termini di impiego di tali flussi finanziari.

Ancora, sul piano dell’informativa comparativa (dilatata rispetto al passato), si richiede ora che il primo bilancio dell’impresa redatto in conformità agli IAS-IFRS contenga almeno tre prospetti della situazione patrimoniale-finanziaria, due prospetti di conto economico complessivo, due prospetti di conto economico separato (se presentato), due rendiconti finanziari, due prospetti delle variazioni di patrimonio netto oltre alle relative note.

Si osserva, in prima conclusione, che i vari emendamenti allo IAS 1, applicati dal 1.1.2009, da un lato, hanno rinnovato l’informativa inerente ai *financial statement* e, dall’altro, introdotto un nuovo prospetto – che è una sorta di estensione del “vecchio” conto economico, *de facto* sostituito – denominato *comprehensive income statement*, nell’obiettivo di allineare, per quanto possibile, i dettami contabili internazionali con quanto statuito dallo statunitense SFAS 130 *Reporting Comprehensive Income*. La configurazione di reddito ora sottesa include anche le variazioni patrimoniali che non transitano a conto economico, ossia i proventi e gli oneri imputati a patrimonio netto (perciò “non redditualizzati”). Più precisamente, si intendono le modifiche del patrimonio netto

causate da operazioni diverse da quelle poste in essere dai proprietari (“*non-owner*” *changes in equity*); si pensi, a mero titolo esemplificativo, a rivalutazioni di beni, a utili o perdite attuariali o su operazioni in valuta, su titoli *Available For Sale*, ecc.

Alcuni principi complementari in ordine all’articolata struttura dell’informativa di bilancio si rinvencono negli IAS 8 (“*Accounting Policy, Changes in Accounting Estimates and Errors*”)<sup>4</sup>, IAS 33 (“*Earnings Per Share*”)<sup>5</sup> e IFRS 5 (“*Non-Current Assets Held for Sale and Discontinuing Operations*”)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> L’intento dello IAS 8 è disciplinare i criteri per la selezione e il cambiamento di principi contabili (specifici principi, concetti di base, convenzioni, regole e prassi) – unitamente al conseguente trattamento contabile e all’informativa aziendale –, concentrando altresì l’attenzione sulle modifiche nelle stime contabili e sulle correzioni di errori.

Lo standard si propone pure di migliorare la rilevanza e l’attendibilità dei bilanci e la loro comparabilità nel tempo e nello spazio in ossequio alla *Fair presentation*.

Si sottolinea che, ove possibile e non diversamente richiesto, i cambiamenti di politiche contabili esigono un’applicazione retroattiva, con imputazione degli effetti a variazione del saldo iniziale degli utili riportati a nuovo nel bilancio di apertura dell’esercizio di comparazione (fattispecie non prevista dal documento nazionale n. 29), al netto dei relativi effetti fiscali, se presenti. Invece, i cambiamenti di stime (es. crediti in sofferenza, obsolescenza tecnica degli impianti, delle rimanenze di magazzino, ecc.), essendo il frutto di un naturale processo di aggiornamento delle informazioni di bilancio, richiedono un’applicazione prospettica (dunque si indicano gli effetti sulla situazione patrimoniale, finanziaria ed economica a partire dall’esercizio in cui si verifica il mutamento della stima). Infine, gli errori – per imperizia, frodi, inesattezze di calcolo, erronee applicazioni delle politiche contabili, sviste, ecc. – sono distinti in significativi (derivanti dall’omissione o dall’errata determinazione di poste del bilancio, evitabili in ipotesi di corretto utilizzo di tutte le informazioni disponibili) e non significativi (pur commessi di proposito per dare una rappresentazione diversa da quella reale). Il trattamento contabile prevede che l’importo della correzione di un errore determinante che si riferisca a esercizi precedenti debba essere riflesso, con applicazione retroattiva, rettificando gli utili portati a nuovo del bilancio d’apertura, salvo che ciò risulti possibile.

<sup>5</sup> Lo scopo precipuo dello IAS 33 è quello di definire i principi per la determinazione e l’esposizione in bilancio dell’indicatore “utile per azione”, nell’obiettivo di migliorare la comparabilità spazio-temporale in special modo delle aziende quotate.

Nonostante i limiti dei valori restituiti dal citato indicatore, ascrivibili più che altro ai diversi principi contabili che possono essere utilizzati per determinare l’utile aziendale, una determinazione uniforme del denominatore (le azioni, che notoriamente possono essere di varia categoria: ordinarie, privilegiate, ecc.) sembra senz’altro poter migliorare significativamente la qualità dell’informativa finanziaria delle imprese.

L’attenzione dello IAS in parola è, pertanto, focalizzata sul calcolo del numero di azioni in circolazione rilevante ai fini della valutazione dell’utile unitario, sia nella versione detta “base”, sia nella configurazione “diluata” (cioè quella che assume che gli strumenti convertibili siano convertiti, che le opzioni o warrant siano esercitate, o che le azioni ordinarie siano emesse una volta verificatesi alcune condizioni; la diluizione, ovviamente, provoca *ceteris paribus* una contrazione dell’utile per azione).

<sup>6</sup> Il quinto IFRS illustra la contabilizzazione delle attività possedute per la vendita, le modalità di esposizione in bilancio delle attività operative cessate e le relative informazioni integrative (*disclosure*). In particolare, stabilisce che le attività che soddisfino i criteri per essere classificate come possedute per la vendita (*as held for sale*), siano valutate al minore tra il valore contabile e il net fair value (cioè il valore equo decurtato dei costi di vendita), e che l’ammortamento su tali attività non prosegua.

È richiesto inoltre che le attività che soddisfino i requisiti per essere classificate come possedute per la vendita siano espone separatamente nello stato patrimoniale; e che lo stesso avvenga nell’ambito del conto economico per i risultati delle attività operative cessate.

Di seguito, si riportano alcune tra le possibili esemplificazioni dei documenti di bilancio (quelli di derivazione contabile), secondo il modello internazionale.

*Esempio di Stato Patrimoniale:*

Attività	X	X-1	Netto e Passivo	X	X-1
Attività non correnti			Patrimonio netto		
<b>Terreni, impianti e fabbricati</b>			<b>Capitale sociale</b>		
<b>Avviamento</b>			<b>Riserve</b>		
<b>Altri beni intangibili</b>			<b>Utili portati a nuovo</b>		
<b>Partecipazioni</b>			Totale		
<b>Titoli disponibili per la vendita</b>			<b>Interessi di minoranza</b>		
Totale attività non correnti			Totale patrimonio netto		
Attività correnti			Passività non correnti		
<b>Rimanenze</b>			<b>Prestiti a medio-lungo termine</b>		
<b>Crediti commerciali</b>			<b>Imposte differite</b>		
<b>Altre attività correnti</b>			<b>Fondi</b>		
<b>Cassa e disponibilità liquide</b>			Totale passività non correnti		
Totale attività correnti			Passività correnti (incluse quote a breve di passività a M/L termine)		
Totale Attivo			Totale netto e passivo		

*Esempio di Conto Economico 'per natura':*

	X	X-1
Ricavi di vendita		
<b>Altri ricavi operativi</b>		
<b>Variazione rimanenze</b>		
<b>Materie prime e materiali di consumo utilizzati</b>		
<b>Costi del personale</b>		
<b>Svalutazioni e ammortamenti</b>		
<b>Altri costi operativi</b>		
Utile Operativo		
<b>Oneri finanziari</b>		
<b>Quota di risultato delle partecipate</b>		
Risultato ante imposte		
<b>Imposte dell'esercizio</b>		
Risultato di esercizio		
<b>Attribuibile a:</b>		
<b>Azionisti della capogruppo</b>		
<b>Interessi di minoranza</b>		
Totale di riepilogo		

*Esempio di Conto Economico 'per destinazione':*

	X	X-1
Ricavi di vendita		
<b>Costo del venduto</b>		
<b>Margine lordo</b>		
<b>Altri proventi</b>		
<b>Costi commerciali</b>		
<b>Costi amministrativi</b>		
<b>Altri costi</b>		
Utile Operativo		
<b>Oneri finanziari</b>		
<b>Quota di risultato delle partecipate</b>		
Risultato ante imposte		
<b>Imposte dell'esercizio</b>		
Risultato di esercizio		
<b>Attribuibile a:</b>		
<b>Azionisti della capogruppo</b>		
<b>Interessi di minoranza</b>		
Totale di riepilogo		

Infine, si propone il *prospetto del risultato economico complessivo* ('per natura', *one statement approach*):

Voci	201X	201X-1
Ricavi (vendite e prestazione di servizi) . . . . .		
+ Altri ricavi . . . . .		
± Variazioni delle rimanenze di prodotti finiti e prodotti in corso di lavorazione		
- costo per materie prime e materiale di consumo utilizzati.		
- costi per benefici ai dipendenti. . . . .		
- ammortamenti e accantonamenti . . . . .		
- svalutazione immobilizzazioni materiali . . . . .		
- altri costi . . . . .		
- oneri finanziari . . . . .		
<i>Reddito pre-imposte</i> . . . . .		
- imposte sul reddito . . . . .		
<i>Risultato netto</i> . . . . .		
Attribuibile a:		
Azionisti della capogruppo . . . . .		
Interessenze minoritarie . . . . .		
<i>Other Comprehensive Income</i> . . . . .		
± utili e perdite conseguenti a rivalutazioni . . . . .		
± utili e perdite attuariali . . . . .		
± utili e perdite su operazioni in valuta . . . . .		
± utili e perdite su partecipazioni AFS . . . . .		
± quote di utili e perdite effettive su <i>cash flow hedge</i> . . . . .		

Ove s'intenda adottare il *two statement approach*, il prospetto aggiuntivo (estensivo) parte direttamente dall'utile netto d'esercizio, dettagliando a seguire i soli elementi costituenti l'*other comprehensive income*.

## LA CESSIONE DI QUOTE SOCIETARIE COME STRUMENTO DI RICAMBIO GENERAZIONALE DELLE IMPRESE: IL RUOLO DEL DOTTORE COMMERCIALISTA



di Immacolata Calice

Le imprese a proprietà familiare rappresentano una componente fondamentale del sistema economico italiano. Nell'economia del Centro-Sud, in particolare, esse costituiscono un mondo variegato e in evoluzione: dalla fine degli anni Ottanta a oggi sono divenute sempre più numerose le imprese di una certa complessità dal punto di vista sia degli assetti proprietari, sia delle strategie, sia delle strutture aziendali.

Gli specialisti di family business concordano sul fatto che la prossima generazione di imprenditori si troverà ad affrontare un contesto, interno ed esterno, generalmente più difficile e incerto di quello di cui sono stati protagonisti i predecessori. Numerose famiglie imprenditoriali dovranno prepararsi, dunque, a prendere decisioni importanti in ordine alla risoluzione di problemi concernenti l'articolazione del rapporto famiglia-impresa oggi e

in futuro, l'implementazione di strategie che favoriscano o meno la managerializzazione dell'impresa, la configurazione dell'assetto proprietario della generazione successiva. In particolare, proprio perché investono la sfera delicata dei rapporti di parentela, tali decisioni tendono spesso a essere rinviate piuttosto che affrontate e preparate per tempo, con il rischio di pregiudicare la funzionalità duratura dell'impresa, il benessere delle famiglie proprietarie e le relazioni familiari stesse.

A tal proposito, il ruolo del Dottore Commercialista può sicuramente rivelarsi prezioso al fine di assicurare la continuità delle imprese familiari, la quale richiede attenzione sia alle scelte di governo dell'impresa in senso stretto, sia alle scelte di governo della proprietà, intesa come entità dotata di una propria autonomia relativa.

Nello specifico, vista la possibilità introdotta dal Legislatore italiano, il quale, attraverso l'entrata in vigore dell'art.36 comma 1-bis del D.L. 112/2008, convertito in legge con la Legge n. 133/2008, ha permesso che il deposito dell'atto di trasferimento delle quote di srl nel Registro delle imprese sia effettuato oltre che dal notaio, anche dalla categoria dei Dottori Commercialisti ed esperti contabili iscritti all'Albo, il Professionista può decidere di soffermarsi sull'utilizzo da parte delle imprese a proprietà familiare delle regole e degli strumenti che le società prediligono con riguardo alla trasferibilità delle quote tra soggetti legati da vincoli di parentela, nonché sul

grado di propensione all'apertura del capitale a soci estranei alla compagine familiare.

A riguardo, nonostante possa sembrare che le criticità relative alla circolazione delle azioni dell'impresa familiare siano prerogativa esclusiva delle imprese di medio-grandi dimensioni, è interessante notare come l'evidenza empirica dimostri un'effettiva esigenza di formulazione di principi e regole per la trasmissibilità delle quote anche per l'impresa di dimensioni minori. Si tratta in prevalenza di diritti di prelazione e opzione, formalizzati soprattutto in statuto e, in minor misura, in patti parasociali e tanto più frequenti all'aumentare del numero dei soci familiari e, in particolare, dei soci familiari coinvolti in azienda.

Come noto, in presenza di una clausola di prelazione, chi intende vendere le quote deve offrirle preventivamente ai soci, i quali hanno diritto di acquistarle allo stesso prezzo offerto dal terzo acquirente. La clausola di prelazione adottata negli statuti delle società a proprietà familiare risponde, dunque, sicuramente a logiche di conservazione degli equilibri tra tutti i soci o tra i familiari appartenenti ad uno stesso ramo.

Nel caso di trasferimento a familiari collaterali, il diritto in questione, infatti, può essere esercitato da parte dei familiari appartenenti ad uno stesso ramo per vincolare il trasferimento di quote al di fuori del ramo di appartenenza; nel caso di trasferimento a familiari non consanguinei o a soci "estranei"<sup>1</sup>

alla compagine familiare, invece, l'obiettivo della clausola di prelazione è evitare la presenza di soci terzi non graditi o situazioni di dissidio legate al trasferimento della quota in caso di divorzi e nuove nozze.

L'esperienza professionale suggerisce che la maggior parte delle società preferisce formalizzare le regole anzidette in statuto e in minor misura in patti parasociali o patti di famiglia.

Per ciò che concerne i patti parasociali, a parere di chi scrive, il limite quinquennale alla durata degli stessi sembra rappresentare un deterrente al relativo utilizzo ai fini della formalizzazione delle regole per la trasmissione delle quote. Per ciò che concerne, invece, la diffusione dello strumento patto di famiglia, è bene ricordare che il "patto di famiglia" è il contratto con cui, compatibilmente con le disposizioni in materia di impresa familiare e nel rispetto delle differenti tipologie societarie, l'imprenditore trasferisce, in tutto o in parte, l'azienda, e il titolare di partecipazioni societarie trasferisce, in tutto o in parte, le proprie quote, ad uno o più discendenti (art. 768 bis c.c.); si tratta, a chiare lettere, di un contratto, e deve rivestire una forma solenne quale evidente misure di garanzia per gli interessi coinvolti: la stipula, infatti, deve essere redatta per atto pubblico a pena di nullità, (è forma ad substantiam, art. 1325 n. 4 c.c.). Non è, ovviamente, un negozio testamentario e quindi non è mortis causa: è, di fatto, una convenzione inter vivos traslativa ad efficacia reale, la cui peculiarità è quella di andare ad incidere sulla successione del disponente.

Tramite l'introduzione nel nostro ordinamento giuridico dei patti di

famiglia<sup>2</sup>, il Legislatore ha voluto migliorare la gestione del ricambio generazionale sia dal punto di vista del gruppo attuale di comando, sia dal punto di vista dei successori, al fine di evitare dissidi ereditari e semplificare il processo di transizione in toto. Tuttavia, l'evidenza empirica mostra ancora un scarso utilizzo dello stesso: a parere di chi scrive, la motivazione alla base della decisione di non utilizzare il patto di famiglia per la gestione del ricambio generazionale è dovuta, in gran parte, alle lacune legislative, nonché alle difficoltà applicative del regime fiscale dei patti stessi<sup>3</sup>.

In conclusione: il processo di ricambio generazionale delle imprese familiari è visto il più delle volte come un problema di "persone", mentre al centro dovrebbe esserci l'impresa e la sua continuità; in particolare, nel periodo attuale, caratterizzato da forte aumento di competitività dovuto all'apertura dei mercati, diventa sempre più viva la necessità di un'implementazione efficace da parte degli imprenditori delle strategie scelte per scongiurare le minacce alla continuità d'impresa.

In tal contesto, dunque, senza nessuna pretesa di soluzioni esaustive, il Dottore Commercialista potrebbe proporre metodi e strumenti di azione per il superamento delle principali problematiche connesse al passaggio generazionale: nello specifico, si ritiene che la presenza di articolate clausole restrittive dell'assetto proprietario, molto diffusa negli statuti societari delle imprese familiari italiane, debba lasciare il posto alla cultura dell'apertura del capitale, nonché all'utilizzo dei patti di famiglia, i quali rappresentano sicuramente uno strumento più "idoneo" a

diminuire la caducità del family business. In tal modo, sarà tutelata l'azienda come attività economica, evitando le principali criticità connesse alla sovrapposizione istituzionale tra impresa e famiglia o, perlomeno, attenuando la prevalenza del sistema famiglia sul sistema impresa.

<sup>1</sup> A tal proposito, giova ricordare come in molte società l'entrata di soci terzi sia subordinata alla c.d. clausola di gradimento, la quale richiede il possesso di determinati requisiti da parte dell'acquirente, ovvero il consenso di un organo sociale al trasferimento delle azioni.

La tendenza a limitare la partecipazione all'impresa da parte di soggetti "estranei" alla compagine familiare dimostra l'esistenza di una sorta di spirito di autoconservazione dell'impresa familiare, nonché di fiducia verso le risorse "interne" e le capacità distintive create dalla stessa.

Tuttavia, è possibile osservare come l'entrata di soggetti estranei non sempre costituisca un pericolo alla sopravvivenza dell'impresa, anzi potrebbe rappresentare una valida alternativa per permetterle di allentare la dipendenza finanziaria dalla famiglia, favorendo, in tal modo, il processo di crescita e la creazione di valore.

Inoltre, l'apertura del capitale si configura anche come possibilità di "professionalizzazione" dell'impresa familiare. Infatti, nel caso in cui la quota fosse ceduta a manager esterni in possesso di capacità tecniche e gestionali migliori di quelle possedute dai soci "parenti", l'impresa avrebbe la possibilità di essere guidata in maniera più efficace ed efficiente.

Infine, i soci esterni rispetto alla famiglia potrebbero spesso far da "arbitro" alle controversie familiari, contribuendo fattivamente a superare l'inerzia che spesso caratterizza questa tipologia di imprese, al fine di semplificare i processi di governo della compagine proprietaria e dei rapporti famiglia-

impresa

Ci si auspica, dunque, che in futuro gli imprenditori superino la bassa propensione ad aprire il capitale a soci terzi, comprendendo le possibilità offerte da questa operazione in ordine al superamento delle difficoltà collegate alle crescenti pressioni competitive, all'evoluzione del contesto economico generale, delle infrastrutture e della normativa, nonché agli stessi processi di ricambio generazionale.

<sup>2</sup> Cfr. Legge n. 55 del 14 febbraio 2006 recante "Modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia".

<sup>3</sup> Per gli aspetti tributari si rinvia alla letteratura specialistica, con una sola annotazione: nonostante il favorevole trattamento fiscale riservato ai patti di famiglia ai fini dell'imposta di donazione, il principale ostacolo all'utilizzo degli stessi è legato alle incertezze relative all'imposizione diretta:

- dell'attribuzione dell'azienda all'assegnatario;
- dell'attribuzione delle partecipazioni all'assegnatario;
- della liquidazione a favore degli altri legittimari che non hanno partecipato al patto di famiglia.



**Claudio SCIANCALEPORE** – Dottorando di ricerca in **Pubblica Amministrazione dell'Economia e delle Finanze** – **Governo dell'Ambiente e del Territorio** – **Università degli Studi di Bari**

### LA DIBATTUTA NATURA PRESUNTIVA DEGLI ACCERTAMENTI BANCARI E LE CONSEGUENZE SUL CONTRADDITTORIO

**Sommario: 1) Il procedimento istruttorio nelle indagini finanziarie - 2) Presunzione legale o presunzione semplice? - 3) La centralità del contraddittorio**

#### 1. Il procedimento istruttorio nelle indagini finanziarie

Le indagini finanziarie<sup>1</sup> consentono al Fisco di determinare il reddito del contribuente basandosi sulle movimentazioni del conto corrente allo stesso intestato.

In passato si riteneva che tali indagini non potessero derogare al segreto bancario in quanto quest'ultimo era garan-

tito indirettamente dall'art. 47 Cost. in tema di tutela del risparmio e liberà di investimento. Solo con i successivi interventi del legislatore<sup>2</sup> e della Corte Costituzionale<sup>3</sup> il muro del segreto bancario si è sgretolato dinanzi al preminente interesse fiscale. Ad oggi le indagini bancarie sono disciplinate dall'art. 32 del DPR 600/1973 e dall'art. 51 del DPR 633/1972.

L'indagine si avvia a seguito dell'auto-

rizzazione rilasciata dal direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate o dal direttore regionale della stessa, ovvero, per il Corpo della Guardia di Finanza, del comandante regionale<sup>4</sup>. L'autorizzazione de qua è un provvedimento amministrativo discrezionale<sup>5</sup> col quale l'Amministrazione pondera le esigenze di investigazione con il diritto alla riservatezza del contribuente. Si discute in dottrina e

giurisprudenza se tale provvedimento amministrativo debba essere motivato o meno<sup>6</sup> ovvero se sia essenziale per l'avvio delle indagini bancarie. Parrebbe, però, che la mancanza dell'autorizzazione od un suo vizio non precluda l'utilizzabilità dei dati acquisiti nelle indagini finanziarie<sup>7</sup>. Tanto in virtù dell'inesistenza nell'ordinamento tributario, diversamente da quello penale, del principio dell'inutilizzabilità della prova irritualmente acquisita.

La legge, inoltre, prevede in capo al responsabile dell'intermediario finanziario che ha ricevuto la richiesta di indagini finanziarie, l'obbligo di dare immediata notizia al soggetto interessato, ovvero sia al contribuente, non sanzionando, però, l'eventuale inadempienza.

#### 2. Presunzione legale o presunzione semplice?

notiziato della sola attività investigativa. Si veda altresì G. ZIZZO, Le autorizzazioni nelle indagini tributarie, in *Corriere Tributario*, 2009, 44, 3565 e seguenti; A. TOMASSINI – A. TORTORA, Rafforzati i poteri degli uffici negli accertamenti bancari, in *Corriere Tributario*, 2005, 5, 353; L. FERRAJOLI, La tutela del contribuente nelle procedure di accertamento bancario: linee evolutive, in *Il fisco*, 2004, 25, fasc. 1, 3815.

<sup>7</sup> Si veda Cass. Civ., 26 febbraio 2010, n. 4741; Cass. Civ., 30 novembre 2009, n. 25142; Cass. Civ., 21 luglio 2009, n. 16874; Cass. Civ., 19 febbraio 2009, n. 4001 con note di R. ACIERNO, Atti di polizia giudiziaria e indagini finanziarie. L'assenza di autorizzazione, in *Il fisco*, 2009, 13, fasc. 2, 2136 e G. ANTICO, Salvo l'accertamento da indagini bancarie senza autorizzazione, disponibile su [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it), 12 marzo 2009; Cass. Civ., 7 aprile 2003, n. 4987 con nota di R. BONAVIDACOLA, Utilizzabilità di prove irritualmente acquisite, in *Rivista di diritto tributario*, 2003, 6, 571 e seguenti. Si veda altresì N. D'AMATI, Segreto bancario: poteri di controllo, prove e presunzioni, in *Corriere Tributario*, 1995, 33, 3. Per la dottrina contraria a tale tesi si veda A. A. GENISE, Le indagini bancarie e finanziarie, in *Il Fisco*, 2010, 21, fasc. 1, 3319-3320. In giurisprudenza si veda CTP Bari, 2 dicembre 2009, 168 secondo cui solo mediante l'esibizione della documentazione il giudice è posto in grado di vagliare il motivo che ha spinto gli uffici all'utilizzo dell'indagine bancaria. Si veda, altresì, A. CISSELLO – G. ODETTO – G. VALENTE, Accertamento, Milano, 2010, 953; G. ODETTO – M. PEIROLLO, Iva, Milano, 2010, 1482.

<sup>8</sup> Osserva tuttavia R. LUPI, *Diritto tributario. Parta generale*, Milano, 2005, 143 “Si tratta di una disposizione giustificabile quando le “deroghe” al segreto bancario erano subordinate a gravi irregolarità, ma ormai anacronistica, tanto più che la documentazione bancaria dei versamenti effettuati con assegno non resta disponibile presso l'istituto di credito dove il versante intrattiene il conto, ma affluisce presso la banca dell'erogante”. A pag. 144 afferma, inoltre, che “Si può però dubitare che le indagini bancarie, ancorché molto utili, siano un'arma risolutiva contro l'evasione in quanto i contribuenti potrebbero non versare in banca le somme che intendono occultare al fisco (magari utilizzandole direttamente per spese personali) o comunque mascherare i versamenti “scomodi” su conti bancari intestati a prestanome o conoscenti, non identificabili dal fisco nemmeno in via presuntiva”.

<sup>9</sup> Si veda Cass. Civ., 18 settembre 2003, n. 13918.

<sup>10</sup> Si veda Cass. Civ., 16 aprile 2010, n. 9147; Cass. Civ., 16 ottobre 2009, n. 21975, con nota di A. MARCHESELLI, Accertamenti bancari: regole rigide producono risultati irragionevoli e implausibili, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2010, 1, 51 e seguenti; Cass. Civ., 7 febbraio 2008, n. 2843; Cass. Civ., 13 giugno 2007, n. 13819.

<sup>11</sup> Cfr. B. AIUDI, Rilevanza presuntiva delle movimentazioni bancarie ed interpello del contribuente. Art. 51 del D.P.R. n. 633/1972 e art. 32 del D.P.R. n. 600/1973: quale presunzione?, in *Bollettino Tributario d'informazioni*, 2000, 3, 166; G. TABEL, Fisco e segreto bancario: profili procedurali, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1986, 1110 e seguenti; M. TANCREDI, Osservazioni su alcune questioni in tema di accertamento bancario, *Bollettino tributario d'informazioni*, 1998, 1752 e seguenti.

<sup>12</sup> Cfr. Circolare Agenzia delle Entrate n. 32/E del 19 ottobre 2006 con commento di S. STUFANO, Ampliato l'ambito di operatività delle indagini finanziarie, in *Corriere Tributario*, 2006, 44, 3522 e seguenti; Circolare Comando Generale della Guardia di Finanza n. 128000 del 21 aprile 2005 con nota di P. BORRELLI, L'estensione dei poteri nelle indagini bancarie, in *Corriere Tributario*, 2005, 27, 2181 e seguenti. Si veda, altresì, G. ANTICO, Controlli finanziari: l'utilizzo delle risultanze delle indagini. Circolare n. 32/E del 19 ottobre 2006. L'incidenza dei costi occulti, in *Il fisco*, 2006, 42, fasc. 1, 6486; M. CHIORAZZI – A. IACONO, Le nuove indagini bancarie alla luce della circolare n. 32/E del 19 ottobre 2006, in *Il fisco*, 2006, 41, fasc. 1, 6393.

<sup>13</sup> Si vedano, ex multis, Cass. Civ., 6 maggio 2011, n. 10036; Cass. Civ., 21 marzo 2011, n. 6425; Cass. Civ., 29 dicembre 2010, n. 26260; Cass. Civ., 27 ottobre 2010, n. 21943; Cass. Civ., 22 ottobre 2010, n. 21695, con nota di A. MARCHESELLI, Ancora fraintendimenti sull'onere della prova negli accertamenti bancari, in *Corriere Tributario*, 2011, 1, 24 e seguenti; Cass. Civ., 7 ottobre 2010, n. 20735; Cass. Civ., 20 agosto 2010, n. 18809; Cass. Civ., 4 agosto 2010, n. 18057; Cass. Civ., 7 luglio 2010, n. 16062; Cass. Civ., 31 marzo 2010, n. 7813; Cass. Civ., 11 marzo 2010, n. 5913; Cass. Civ., 11 novembre 2009, n. 23852 con note di A. MARCHESELLI, Accertamenti bancari: regole rigide producono risultati irragionevoli e implausibili, in *Corriere Tributario*, 2010, 1, 47 e seguenti e V. FICARI, Movimentazioni bancarie ed accertamento in capo ad un lavoratore dipendente, in *Bollettino Tributario d'informazioni*, 2010, 1, 59-60; Cass. Civ., 16 ottobre 2009, n. 21975; Cass. Civ., 15 ottobre 2009, n. 25132; Cass. Civ., 9 ottobre 2009, n. 21454; Cass.

<sup>1</sup> Secondo S. MICALI, Profili procedurali e riflessi processuali delle indagini bancarie, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2009, 4, 263 le indagini finanziarie rientrano nell'attività istruttoria di tipo acquisitivo dell'Amministrazione finanziaria. A detta di S. STUFANO, La tutela del contribuente nelle indagini tributarie, Milano, 2006, 271 le indagini bancarie si caratterizzano per una autonomia istruttoria, costituendo un modello ispettivo diverso dalla verifica fiscale compiuta mediante accessi nei locali od ispezioni documentali.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa delle indagini bancarie si rimanda a A. A. GENISE, Le indagini bancarie e finanziarie, in *Il Fisco*, 2010, 21, fasc. 1, 3314-3317; G. FRANSONI, “Indagini finanziarie”, diritto alla riservatezza e garanzie “procedimentali”, in *Corriere Tributario*, 2009, 44, 3587-3588; A. PICCARDO, Gli accertamenti bancari: evoluzione normativa ed applicazioni giurisprudenziali, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2007, 1, 33 e seguenti.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza 18 febbraio 1992, n. 51. Osserva G. FRANSONI, “Indagini finanziarie”, diritto alla riservatezza e garanzie “procedimentali”, in *Corriere Tributario*, 2009, 44, 3588-3594 come tale sentenza faccia riferimento alla tutela del riserbo nei rapporti tra intermediario finanziario e cliente e non, invece, alla tutela alla riservatezza di quest'ultimo violata dalle norme sulle indagini finanziarie.

<sup>4</sup> Secondo la giurisprudenza l'efficacia probatoria degli estratti conto acquisiti in sede di accesso, in assenza di contestazioni circa la loro conformità agli originali, è equiparata a quelli detenuti presso le banche. Si veda Cass. Civ., 10 marzo 2008, n. 6351.

<sup>5</sup> Secondo F. ARDITO, Il segreto bancario nella normativa tributaria, in *Bollettino Tributario d'informazioni*, 1995, 19, 1395 si tratta di un “provvedimento amministrativo di natura ampliativa”.

<sup>6</sup> In giurisprudenza, contraria all'obbligo di motivazione, Cass. Civ., 4 maggio 2010, n. 10675 con nota di R. ACIERNO, Autorizzazione per le indagini finanziarie: motivazione e notifica, in *Il fisco*, 2010, 20, fasc. 2, 3208 e seguenti; Cass. Civ., 21 luglio 2009, n. 16874 con nota di L. RAPETTI, La motivazione dell'autorizzazione all'accertamento c.d. bancario, in *Diritto e pratica tributaria*, 2010, 2, 245 e seguenti. Favorevole, CTR Piemonte, 18 gennaio 2011, n. 1034; CTP Milano, 19 marzo 2008, n. 95 con nota di M. A. CAPULA, Sulla motivazione dell'autorizzazione all'espletamento delle indagini bancarie e sull'efficacia temporale dell'estensione ai professionisti della presunzione di imponibilità dei prelievi, in *Giustizia Tributaria*, 2009, 1, 40 e seguenti. Secondo G. D. TOMA, Indagini finanziarie: modalità di svolgimento e ruolo della Guardia di finanza, in *Il Fisco*, 2009, 5, fasc. 1, 691-697 al fine di rispettare il diritto alla privacy del contribuente e le garanzie offerte dallo Statuto dei Diritti del Contribuente la motivazione dell'autorizzazione dovrà essere portata a conoscenza del contribuente dall'Amministrazione finanziaria con apposita comunicazione, mentre l'operatore finanziario verrà

richiama una praesumptiones iuris tantum visto che contiene una clausola di salvezza della prova contraria da parte del contribuente<sup>14</sup>. Quest'ultimo, infatti, potrà opporsi alla presunzione legale relativa dimostrando che il reddito accertato sia stato dichiarato ovvero non sia imponibile.

Altra parte della dottrina, invece, osteggia tale ricostruzione, sostenendo che la presunzione assume natura semplice (hominis) e che, dunque, le risultanze bancarie rappresentino soltanto degli indizi<sup>15</sup>. Alcuni Autori<sup>16</sup> hanno,

infatti, osservato che l'utilizzo delle risultanze delle indagini finanziarie non configura un procedimento di accertamento diverso da quello ordinario che, invece, si basa su presunzioni semplici: la disciplina di tali indagini è opportunamente collocata nell'art. 32 del DPR n. 600/1973 che si limita a dettare disposizioni in merito ai poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria e non a creare un nuovo tipo di accertamento fondato sulla presunzione legale relativa.

In aggiunta all'equivalenza tra rimes-

se sul conto corrente e ricavi, l'art. 32, comma 1, numero 2 del DPR 600/1973 prevede che sono considerati come ricavi o compensi, i prelevamenti o gli importi riscossi dal conto corrente, salvo che il contribuente indichi il soggetto beneficiario di tali movimentazioni<sup>17</sup> od esse risultino dalle scritture contabili. Anche in tal caso, dunque, i prelevamenti dal conto corrente<sup>18</sup> sono considerati dal Fisco come ricavi imponibili tramite una presunzione legale relativa<sup>19</sup>.

La dottrina maggioritaria<sup>20</sup> ha criticato

tale disposizione in quanto qualora la ratio sottostante fosse quella di colpire un ricavo pregresso, si incorrerebbe in una doppia tassazione sulla stessa ricchezza che grava dapprima al momento del versamento e successivamente a quello del prelievo. Se, invece, la norma intendesse colpire un ricavo futuro conseguito grazie all'utile investimento del denaro prelevato, vi sarebbe, ancora una volta, da un lato il rischio di una doppia imposizione (dapprima sul prelievo e poi sull'eventuale versamento successivo), dall'altro un effetto impositivo nullo in quanto il ricavo futuro si ritiene pari al costo/prelievo. Tuttavia, nonostante tali criticità logi-

co-inferenziali, la Corte Costituzionale<sup>21</sup>, ha dichiarato la legittimità costituzionale della disposizione consentendo all'Amministrazione finanziaria di considerare ricavi anche i prelievi in conto corrente.

### 3. La centralità del contraddittorio

L'art. 32, comma 1, numero 2 del DPR 600/1973 (ed analogamente l'art. 51, comma 2, numero 2 del DPR n. 633/1972) stabilisce che il Fisco può invitare i contribuenti, indicandone il motivo, a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti<sup>22</sup>.

La prassi<sup>23</sup>, la giurisprudenza<sup>24</sup> ormai consolidata, e parte della dottrina<sup>25</sup>, basandosi su una interpretazione letterale della norma, ritengono che tale contraddittorio è meramente facoltativo per l'Amministrazione finanziaria. Quest'argomentazione viene avvalorata dall'inesistenza di una specifica sanzione che vada a giustificare il mancato contraddittorio come, ad esempio, la illegittimità dell'avviso di accertamento. Gli accertamenti basati su indagini bancarie, perciò, essendo supportati da una presunzione legale relativa, non necessitano di un contraddittorio obbligatorio col contribuente. Del resto, come ha precisato la Cassazione<sup>26</sup>, un

Civ., 26 febbraio 2009, n. 4589; Cass. Civ., 3 settembre 2008, n. 22179; Cass. Civ., 17 giugno 2008, n. 16341; Cass. Civ., 5 giugno 2008, n. 14847; Cass. Civ., 26 maggio 2008, n. 13516; Cass. Civ., 12 maggio 2008, n. 11750, con nota di M. A. CAPULA, Sull'applicabilità della presunzione di imponibilità delle operazioni di prelevamento nei confronti dei professionisti, in *Rassegna Tributaria*, 2008, 4, 1106 e seguenti; Cass. Civ., 21 marzo 2008, n. 7766; Cass. Civ., 7 febbraio 2008, n. 2843; Cass. Civ., 5 dicembre 2007, n. 25365; Cass. Civ., 5 ottobre 2007, n. 20858; Cass. Civ., 1 ottobre 2007, n. 20632, 20631, 20630; Cass. Civ., 27 luglio 2007, n. 16720; Cass. Civ., 13 giugno 2007, n. 13819; Cass. Civ., 21 marzo 2007, n. 6743 con nota di A. LOVISOLO, Condizioni e limiti di applicabilità delle presunzioni di imponibilità alle operazioni bancarie desunte da rapporti formalmente intestati a soggetti terzi rispetto al contribuente accertato, in *GT Rivista di Giurisprudenza tributaria*, 2007, 9, 763 e seguenti; Cass. Civ., 10 novembre 2006, n. 24085 con nota di A. MARCHESELLI, Accertamento bancario dei redditi di fonte illecita e Statuto del contribuente, in *Corriere Tributario*, 2007, 5, 401 e seguenti; Cass. Civ., 25 ottobre 2006, n. 22853; Cass. Civ., 8 settembre 2006, n. 19330; Cass. Civ., 23 giugno 2006, n. 14675; Cass. Civ., 25 gennaio 2006, 1439 con nota di D. PLACIDO, Conti correnti: presunzione di ricchezza. Tocca ai contribuenti provare il contrario, in *D&G*, 2006, 10, 18 e seguenti; Cass. Civ., 14 ottobre 2005, 19947 con note di A. MARCHESELLI, Presunzioni fondate su accertamenti bancari e difesa del contribuente, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2006, 5, 443 e seguenti; A. MARCHESELLI, Hanno valore probatorio i dati risultanti da conti bancari non transitati nelle scritture, in *Corriere Tributario*, 2005, 45, 3579 e seguenti; Cass. Civ., 8 agosto 2003, n. 11994 con nota di A. MARCHESELLI, L'efficacia probatoria dei dati bancari e delle dichiarazioni dei terzi, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2004, 1, 30 e seguenti; Cass. Civ., 13 maggio 2003, n. 7329; Cass. Civ., 17 giugno 2002, n. 8683 con nota di M. PISANI, I presupposti di estensione a terzi delle indagini bancarie, in *Corriere Tributario*, 2002, 34; Cass. Civ., 17 maggio 2002, n. 7267; Cass. Civ., 29 agosto 2001, n. 11326, con nota di F. MONTANARI, Indagini bancarie e tutela del contribuente, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2001, 12; Cass. Civ., 19 giugno 2001, n. 8340; Cass. Civ., 19 febbraio 2001, n. 2435. La legittimità costituzionale di tale presunzione è stata affermata da Corte Cost., 6 luglio 2000, n. 260; Corte Cost., 26 febbraio 2002, n. 33. Tale tesi è stata sostenuta anche dai giudici tributari pugliesi. Si veda CTP Bari, 21 febbraio 2009, n. 79.

<sup>14</sup> Contra S. PETTINATO, Accertamenti bancari. Arma impropria (del fisco), in *Il fisco*, 1999, 35, 11392 e seguenti; C. CONSOLO, Segreto bancario e sua permeabilità al fisco: recenti evoluzioni normative, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1991, 492 e seguenti; S. MULEO, "Dati", "dabili" ed "acquisibili" nelle indagini bancarie tra prove ed indizi, in *Rivista di diritto tributario*, 1999, 9, 605 e seguenti secondo cui l'utilizzo dei termini "dati" ed "elementi", associato alla mancanza di espressioni tipicamente introduttive di presunzioni rende le indagini bancarie un procedimento meramente indiziario.

<sup>15</sup> Cfr. S. SAMMARTINO, La rilevanza fiscale delle operazioni di prelevamento, in L. PERRONE (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 453; L. BUCCI, Considerazioni sulla valenza presuntiva delle movimentazioni bancarie, in *Rassegna tributaria*, 2001, 1, 135; A. MARCHESELLI, Accertamenti bancari: regole rigide producono risultati irragionevoli e implausibili, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2010, 1, 52. In giurisprudenza Cass. Civ., 6 febbraio 2001, n. 15447. Una posizione intermedia è assunta da L. BARBONE, Le norme sull'utilizzabilità dei dati bancari nell'accertamento: una matassa senza bandolo?, in *Rassegna tributaria*, 1995, 4, 726 e seguenti, secondo cui le risultanze delle indagini bancarie danno luogo ad una presunzione iuris tantum con relativo rovesciamento dell'onere della prova solo nella fase del contraddittorio precontenzioso. In sede processuale, invece, essere dovranno essere considerate come semplici indizi. Secondo V. FICARI, Conti correnti dei soci e ricavi presunti della società di persone a base familiare, in *Bollettino Tributario d'informazioni*, 2009, 11, 886 e seguenti, non si tratta di una presunzione legale relativa ma di una norma sulla ripartizione dell'onere della prova.

<sup>16</sup> Cfr. L. TOSI, Segreto bancario: irretroattività e portata dell'art. 18 della Legge n. 413 del 1991, in *Rassegna Tributaria*, 1995, 9, 1395 e seguenti; S. STUFANO, Valenza presuntiva ai fini tributari dei dati bancari, in *Corriere Tributario*, 1998, 34, 2557.

<sup>17</sup> Come stabilito dalla CTP Bologna, 14 giugno 2007, n. 158, al contribuente sarà sufficiente indicare le generalità del beneficiario. Sarà poi onere dell'Amministrazione finanziaria contestare l'effettività della dazione di denaro. Contra L. BUCCI, Considerazioni sulla valenza presuntiva delle movimentazioni bancarie, in *Rassegna tributaria*, 2001, 1, 141; A. MARCHESELLI, Contraddittorio e accertamenti bancari: i principi costituzionali e comunitari, in *Rassegna Tributaria*, 2009, 4, 1204.

<sup>18</sup> La Cassazione ha ritenuto legittimo un accertamento basato su una indagine bancaria anche nel caso il conto corrente del contribuente presenti un saldo negativo. Si veda Cass. Civ., 15 novembre 2007, n. 23690 con nota di A. CONTRINO, Ricostruzione sintetica del reddito imponibile fondata su dati bancari, in *Corriere Tributario*, 2008, 5, 387 e seguenti.

<sup>19</sup> Si veda G. MARINO, La valenza presuntiva dei prelevamenti ingiustificati dai conti correnti nell'accertamento del reddito dei lavoratori autonomi, in *Il Fisco*, 2005, 2839. Secondo Cass. Civ., 29 luglio 2005, n. 16035 con nota di F. BENINCASA, Appunti in tema di accertamento bancario e di incidenza del giudicato penale nel processo tributario, in *Bollettino Tributario d'informazioni*, 2006, 22, 1817 e seguenti, gli assegni bancari transitati nei conti correnti bancari e cambiati "per cassa" possono non essere considerati ricavi occulti qualora il contribuente dimostri che le movimentazioni relative sono state contabilizzate e registrate.

<sup>20</sup> Si veda R. CORDEIRO GUERRA, Questioni aperte in tema di accertamenti basati su conti correnti bancari, in *Rassegna Tributaria*, 1998, 2, 563; G. INGRAO – R. LUPI, Ancora sull'utilizzo dei prelevamenti negli accertamenti bancari, in *Dialoghi tributari*, 2005, 11, 1455 e seguenti; R. LUPI, La

doppia presunzione è vietata ... solo quando non è convincente, in *Rassegna tributaria*, 1994, 10, 1618 e seguenti; F. TESAURO, Istituzioni di diritto tributario. Parte generale, Milano, 2006, 198; S. MULEO, "Dati", "dabili" ed "acquisibili" nelle indagini bancarie tra prove ed indizi, in *Rivista di diritto tributario*, 1999, 9, 605 e seguenti; A. BENAZZI, Accertamenti bancari ed equiparazione a ricavi di versamenti e prelevamenti: problemi ancora aperti, in *Giustizia Tributaria*, 2008, 2, 249; R. DOMINICI, I prelevamenti e i versamenti sono considerati "ricavi" fino a prova contraria, in *Corriere Tributario*, 2005, 44, 3477 e seguenti.

<sup>21</sup> Si veda Corte Cost., 8 giugno 2005, n. 225 con note di A. MARCHESELLI, Prelevamenti bancari non contabilizzati e presunzione tributaria di ricavi: un'occasione perduta, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 5, 4005 e seguenti; A. COMELLI, L'accertamento bancario tra principio di eguaglianza e principio di capacità contributiva, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2005, 805 e seguenti; A. PICCARDO, Gli accertamenti bancari: evoluzione normativa ed applicazioni giurisprudenziali, in *Diritto e pratica tributaria*, 2007, 1, 42; G. FRANSONI, La presunzione di ricavi fondata su prelevamenti bancari nell'interpretazione della Corte costituzionale, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, 9, 967 e seguenti; A. VOGLINO, Accertamento bancario e deducibilità dei costi occulti (secondo la sentenza della Corte Costituzionale 8 giugno 2005, n. 225), in *Bollettino Tributario d'informazioni*, 2005, 13, 1081 e seguenti.

<sup>22</sup> Il contenuto dell'invito a comparire è individuato da F. FOTI, Le indagini finanziarie nell'accertamento tributario, disponibile su [www.rivista.ssef.it](http://www.rivista.ssef.it).

<sup>23</sup> Cfr. Circolare Agenzia delle Entrate n. 32/E del 19 ottobre 2006.

<sup>24</sup> Si veda Cass. Civ., 3 marzo 2010, n. 5051 con nota di N. MONFREDA – A. COSCARELLI, Contraddittorio e indagini finanziarie, in *Il fisco*, 2010, 16, 2555 e seguenti; Cass. Civ., 26 giugno 2009, n. 15172; Cass. Civ., 13 marzo 2009, n. 6094; Cass. Civ., 5 febbraio 2009, n. 2752, con nota di A. IANNACCONE, Accertamenti Iva e imposte dirette: il Fisco può basarsi sui movimenti bancari del contribuente anche senza preventiva convocazione, in *D&G*, 2009, 33 e seguenti; Cass. Civ., 3 settembre 2008, n. 22179; Cass. Civ., 20 giugno 2008, n. 16837; Cass. Civ., 7 febbraio 2008, n. 2821; Cass. Civ., 21 dicembre 2007, n. 27032; Cass. Civ., 7 settembre 2007, n. 18868 con nota di M. IAVAGNILIO, Limiti all'utilizzo dei dati bancari dei soci per l'accertamento in capo alla società, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2008, 1, 37 e seguenti; Cass. Civ., 18 dicembre 2006, n. 27063; Cass. Civ., 8 settembre 2006, n. 19330; Cass. Civ., 23 giugno 2006, n. 14675; Cass. Civ., 7 aprile 2006, n. 8253; Cass. Civ., 7 aprile 2006, n. 8253; Cass. Civ., 10 marzo 2006, n. 5365; Cass. Civ., 13 febbraio 2006, n. 3115 con nota di A. IANNACCONE, Obbligo di contraddittorio? Per il fisco no, in *D&G*, 2006, 12, 18 e seguenti; Cass. Civ., 27 giugno 2005, n. 13808 con nota di P. BORRELLI, I versamenti su conti bancari sono imputati a ricavi salvo prova contraria, in *Corriere Tributario*, 2005, 39, 3103 e seguenti; Cass. Civ., 13 aprile 2005, n. 13803; Cass. Civ., 13 maggio 2003, n. 7329; Cass. Civ., 7 maggio 2003, n. 6910; Cass. Civ., 15 ottobre 2003, n. 15413; Cass. Civ., 18 aprile 2003, n. 6232 con nota di P. CORSO, Accertamento, contraddittorio e sentenza in tema di indagini bancarie, in *GT Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2003, 9; Cass. Civ., 10 febbraio 2003, n. 18851; Cass. Civ., 13 giugno 2002, n. 8422; Cass. Civ., 17 maggio 2002, n. 7267; Cass. Civ., 29 marzo 2002, n. 4601; Cass. Civ., 26 febbraio 2002, n. 2814; Cass. Civ., 18 gennaio 2002, n. 518 con nota di F. PACE, Effetti della notifica diretta all'Ufficio della sentenza di secondo grado, in *Corriere tributario*, 2002, 25, 2268 e seguenti; Cass. Civ., 3 marzo 2001, n. 3128; Cass. Civ., 25 ottobre 2000, n. 14012; Cass. Civ., 1 agosto 2000, n. 10060 con note di V. VERDUCCI, Le presunzioni in base ai dati bancari nel sistema delle prove, in *Rivista di diritto tributario*, 2000, 12, 601 e seguenti e E. TATA, Carenze legislative e cautele interpretative in tema di contraddittorio nelle indagini fiscali, in *Rassegna Tributaria*, 2000, 6, 1907 e seguenti; Cass. Civ., 28 luglio 2000, n. 9946 con nota di S. FIORENTINO, La Corte di Cassazione e gli "accertamenti bancari": questioni "vecchie e nuove" tra retroattività, obbligo di preventivo contraddittorio e valenza "probatoria" delle movimentazioni bancarie alla stregua di una interessante pronuncia della Suprema Corte, in *Rivista di diritto tributario*, 2002, 5, 330 e seguenti; Cass. Civ., 6 ottobre 1999, n. 11094. Per quanto attiene la giurisprudenza di merito si veda CTR Lazio, 4 luglio 2006, n. 1 con nota di S. GALLO, Incertezze sull'obbligatorietà del contraddittorio nelle indagini bancarie, in *Bollettino Tributario d'informazioni*, 2007, 4, 376 e seguenti; CTR Liguria, 25 settembre 1997, n. 100. In passato, invece, la giurisprudenza di merito si era assestata su posizioni opposte. Si veda CTR Piemonte, 14 luglio 2004, n. 8; CTP Messina, 6 febbraio 2004, n. 362; CTP Firenze, 7 luglio 1998; CTP Varese, 13 marzo 1997, n. 21 con nota di A. PICCARDO, Per l'accertamento fondato sui dati bancari è necessario il contraddittorio tra contribuente e fisco, in *Diritto e pratica tributaria*, 2007, 1, 33 e seguenti; CTP Milano, 3 marzo 1997; CTP Monza, 20 maggio 1996, n. 1392 con nota di A. BENAZZI, Necessario il contraddittorio fra contribuente e ufficio per l'utilizzo dei dati bancari, in *GT – Rivista di giurisprudenza tributaria*, 1997, 564 e seguenti; CTP Chiavari, 14 dicembre 1994, n. 527.

<sup>25</sup> Cfr. L. BARBONE, Accertamenti bancari, la giurisprudenza sta andando nella direzione giusta?, in *Il fisco*, 1996, 33, 8069 e seguenti.

<sup>26</sup> Si veda Cass. Civ., 29 dicembre 2010, n. 26316 con commento di A. MARCHESELLI, Contraddittorio e procedimento tributario, un passo indietro e due avanti; Cass. Civ., 5 febbraio 2009, n. 2752, con nota di A. IANNACCONE, Accertamenti Iva e imposte dirette: il Fisco può basarsi sui movimenti bancari del contribuente anche senza preventiva convocazione, in *D&G*, 2009, 33 e seguenti; Cass. Civ., 3 marzo 2001, n. 3128; Cass. Civ., 27 ottobre 2000, n. 14200 con note di R. MICELI, Il diritto del contribuente al contraddittorio nella fase istruttoria, in *Rivista di diritto tributario*, 2001, 5, 371 e seguenti e A. VIOTTO, Legalità dell'attività istruttoria e utilizzo di dichiarazioni di terzi nel procedimento di accertamento e nel processo tributario, in

generale principio audita altera parte non è previsto nell'ordinamento tributario italiano, salvo che in alcuni settori come negli accertamenti standardizzati con applicazione di parametri e studi di settore<sup>27</sup> ovvero in materia doganale<sup>28</sup>. Tale orientamento, tuttavia, stride con quello affermato dalla Corte di Giustizia CE che, invece, ha affermato la centralità del contraddittorio nei procedimenti accertativi<sup>29</sup> nonché con il nuovo indirizzo del legislatore

nazionale che ha di recente imposto l'obbligo di contraddittorio negli accertamenti sintetici<sup>30</sup>.

In caso di mancato invito, tuttavia, il contraddittorio potrà comunque avere luogo tramite le osservazioni al p.v.c. ex art. 12, comma 7 della legge 212/2000<sup>31</sup>, un eventuale accertamento con adesione, ovvero in fase di contenzioso<sup>32</sup>.

Tale posizione è stata aspramente criticata dalla dottrina maggioritaria<sup>33</sup> che

ha ritenuto il contraddittorio obbligatorio per il Fisco. L'indispensabilità del dialogo, deriva in primis dal principio di leale collaborazione e buona fede di cui all'art. 10 dello Statuto di Diritti del Contribuente<sup>34</sup> che deve informare i rapporti tra Fisco e contribuente nonché dagli istituti di partecipazione procedimentale disciplinati dalla legge 241/1900 sul procedimento amministrativo, i cui principi generali sono applicabili anche in campo tributario

in forza della sua vis espansiva<sup>35</sup>. Il rispetto del principio audita altera parte, inoltre, permetterebbe di conferire una maggiore certezza nell'utilizzo della presunzione legale altrimenti "caratterizzata da un bassissimo livello di ragionevolezza"<sup>36</sup>: è necessario che il contribuente venga ascoltato dall'Ufficio al fine di dare maggiore credibilità alle risultanze delle indagini finanziarie ovvero dimostrare la loro infondatezza. Come sostenuto dalla dottrina, infatti, il contraddittorio permette proprio di conferire valenza probatoria agli elementi derivanti dall'indagine finanziaria che, altrimenti, assumerebbero natura indiziaria<sup>37</sup>. Il dialogo tra le parti sarebbe, dunque, la conditio sine qua non per conferire alle risultanze dell'indagine bancaria natura di presunzione legale relativa. Tale dialogo, perciò, dovrebbe avvenire in una fase antecedente al contenzioso sia per ragioni di economia procedimentale sia perché lo slittamento di quest'ultimo alla fase processuale renderebbe difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa, considerando la celerità che caratterizza il processo tributario<sup>38</sup>. Si è, inoltre, attentamente osserva-

to<sup>39</sup> che la clausola di salvezza di cui all'art. 32, comma 1, numero 2)<sup>40</sup> ed all'art. 51, comma 2, numero 2) del DPR 633/1972<sup>41</sup> implica che l'Amministrazione finanziaria può emanare l'atto impositivo solo dopo che è stata data al contribuente la possibilità di replicare alle risultanze delle indagini finanziarie. L'accertamento, dunque, potrà avvenire in seguito all'intervento del contribuente volto ad esporre le proprie ragioni.

Anche l'interpretazione letterale dell'art. 32 sostenuta dalla giurisprudenza è stata criticata dalla dottrina<sup>42</sup> in quanto il verbo "potere" indica non tanto una facoltà nell'instaurazione del contraddittorio quanto il potere di accertamento dell'Amministrazione finanziaria disciplinato dallo stesso articolo.

La norma, dunque, sembrerebbe porre un obbligo in capo all'Amministrazione finanziaria di invitare il contribuente al contraddittorio ed un onere su quest'ultimo di parteciparvi per contrastare le pretese fiscali<sup>43</sup>. Tuttavia, qualora il contribuente decida di declinare l'invito al dialogo, la sua scelta non può che avvalorare le risultanze

dell'indagine bancaria ed il successivo accertamento<sup>44</sup>.

Rivista di diritto tributario, 2001, 2, 53 e seguenti.

<sup>27</sup> Cfr. Cass. Civ., 18 dicembre 2009, 26638; Cass. Civ., 18 dicembre 2009, 26636; Cass. Civ., 18 dicembre 2009, 26635; Cass. Civ., 7 febbraio 2008, n. 2816 con nota di L. R. CORRADO, Accertamenti standardizzati e rilevanza processuale del comportamento delle parti in sede amministrativa, in Rivista di diritto tributario, 2009, 5, 381 e seguenti; Cass. Civ., 28 luglio 2006, n. 17229, con nota di A. MARCHESELLI, Per l'applicazione delle presunzioni semplici di cui agli studi di settore è necessaria la previa attuazione del contraddittorio, in GT – Rivista di giurisprudenza tributaria, 2006, 12, 1047 e seguenti. Si veda S. FIACCADORI, La prova contraria agli studi di settore e la giurisprudenza, in Il Fisco, 2009, 44, 7259 e seguenti; M. BASILAVECCHIA, Accertamento e studi di settore: soluzione finale, in GT, 2010, 3, 212 e seguenti. Tuttavia secondo A. MARCHESELLI, Le sezioni Unite sulla natura presuntiva degli studi di settore, in Corriere Tributario, 2010, 4, 251 "la formulazione prescelta dalla Corte parrebbe di portata generalissima, tale da farne ritenere imprescindibile l'attuazione" del contraddittorio "non solo nel caso di accertamenti standardizzati, ma in generale".

<sup>28</sup> Cfr. Cass. Civ., 11 giugno 2010, 14105 con nota di M. BASILAVECCHIA, La Suprema Corte "estende" il diritto al contraddittorio agli accertamenti doganali. Si rafforza il contraddittorio in materia doganale, in GT Rivista di giurisprudenza tributaria, 2010, 10, 875 e seguenti; Cass. Civ., 9 aprile 2010, n. 8481 con nota di S. ARMELLA, Divieto di contabilizzazione a posteriori dei tributi doganali per "errore attivo" delle Autorità. Nel settore doganale una sentenza restrittiva della Corte di cassazione, in GT Rivista di giurisprudenza tributaria, 2010, 8, 693 e seguenti.

<sup>29</sup> Si veda Corte di Giustizia CE, sez. II, 18 dicembre 2008, n. 349, causa C-349/07, cd. sentenza Sopropé con note di A. MARCHESELLI, L'ordinamento comunitario "impone" il rispetto dei termini per l'esercizio dei diritti di difesa. Il diritto al contraddittorio nel procedimento amministrativo tributario è diritto fondamentale del diritto comunitario, in GT Rivista di giurisprudenza tributaria, 2009, 3, 203 e seguenti; M. GAMBARDELLA – D. ROVETTA, Principi generali del diritto comunitario, diritto di difesa e obbligazione doganale: cosa cambia nell'ordinamento nazionale in seguito alla sentenza della Corte di giustizia nel caso C-349/07, in Diritto e Pratica Tributaria, 2009, 4, 783 e seguenti; G. RAGUCCI, Il contraddittorio come principio generale del diritto comunitario, in Rassegna Tributaria, 2009, 2, 580 e seguenti.

<sup>30</sup> Si veda l'art. 22 del D.L. 31 Maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 secondo cui "L'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218". Si veda, altresì, la Circolare Agenzia delle Entrate n. 4/E del 15 febbraio 2011.

<sup>31</sup> Cfr. Cass. Civ., 23 luglio 2008, n. 20268.

<sup>32</sup> Osserva A. MARCHESELLI, Le presunzioni nel diritto tributario. Dalle stime agli studi di settore, Torino, 2008, 164 che la scelta di rimandare il contraddittorio solo in fase contenziosa "è contraria sia al principio di imparzialità (che impone che la P.A., prima di provvedere, accerti diligentemente la situazione di fatto su cui interviene, sia pure con strumenti ragionevoli e non defatigatori) sia a quello di buon andamento (che in questo settore impone, nel ragionevole utilizzo delle risorse, che si eviti l'emissione di accertamento al buio, suscettibili di ragionevole modifica o ritiro alla luce degli elementi offerti dal contribuente) della pubblica amministrazione".

<sup>33</sup> Si veda R. D'ANGIOLELLA, Accertamento: l'utilizzo dei dati bancari per la determinazione del reddito imponibile e dell'Iva, in Il fisco, 2000, 2, 420; G. MARONGIU, Lo Statuto dei diritti del contribuente e la tutela dell'affidamento, in Rivista di diritto tributario, 2008, 3, 159; A. MARCHESELLI, Difesa del contribuente dagli accertamenti su conti bancari di terzi, in Corriere Tributario, 2010, 35, 2871; A. PICCARDO, Per l'accertamento fondato su dati bancari è necessario il contraddittorio tra contribuente e Fisco, in Diritto e pratica tributaria, 1998, 1, 18 e seguenti; F. NIEDDU – R. LUPI, Movimentazioni bancarie senza contraddittorio amministrativo: dalla prova legale alla prova libera, in Dialoghi di diritto tributario, 2006, 7/8, 905 e seguenti; A. MARCHESELLI, Accertamenti bancari: regole rigide producono risultati irragionevoli e implausibili, in GT Rivista di giurisprudenza tributaria, 2010, 1, 53; V. FICARI, La rilevanza delle movimentazioni bancarie e finanziarie ai fini dell'accertamento delle imposte sul reddito e sul valore aggiunto, in Rassegna Tributaria, 2009, 5, 1281-1283; F. MARRONE, La disciplina degli accertamenti bancari ai fini fiscali, in Rassegna Tributaria, 1996, 3, 622 e seguenti; S. SCREPANTI, La documentazione bancaria quale prova dell'evasione fiscale, in Il fisco, 2003, 32, fasc. 1, 4974 e seguenti; G. D. TOMA, Indagini finanziarie: modalità di svolgimento e ruolo della Guardia di finanza, in Il Fisco, 2009, 5, fasc. 1, 686-689 secondo cui il mancato contraddittorio offerto al contribuente determina che le indagini bancarie "pur non potendo costituire il presupposto legittimante l'adozione della presunzione iuris tantum de qua, possono, tuttavia, sia assumere un'efficacia probatoria diretta dell'evasione, se è dimostrato un loro immediato legame con i fatti generatori di reddito o di imponibili ai fini Iva, sia essere idonei a costruire presunzioni semplici (o semplicissime, in taluni contesti), in grado, per via indiretta, di dimostrare una capacità impositiva del contribuente diversa da quella che risulta ufficialmente".

<sup>34</sup> Sia consentito rimandare a M. BASILE, Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente, Bari, 2010. Inoltre, secondo P. PIANTAVIGNA, Osservazioni sul procedimento tributario dopo la riforma della legge sul procedimento amministrativo, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 2007, 1, 45 e seguenti "non occorrerebbe più attendere il provvedimento pregiudizievole per attivare una qualche tutela, dal momento che il soggetto privato interviene nella dialettica procedimentale con inedite facoltà (prendere visione degli atti del procedimento; intervenire e presentare memorie scritte e documenti nel luogo di formazione della fattispecie provvedimentale), provocandone una contaminatio e impostando un nuovo modello relazionale con l'Amministrazione, all'insegna del principio democratico della leale collaborazione e della buona fede (art. 10, comma 1, Statuto)".

<sup>35</sup> Cfr. A. IANNACCONI, Accertamenti Iva e imposte dirette: il Fisco può basarsi sui movimenti bancari del contribuente anche senza preventiva convocazione, in D&G, 2009, 33 e seguenti. Tuttavia osserva P. SELICATO, L'attuazione del tributo nel procedimento amministrativo, Milano, 2001,

388 che, in ambito tributario, la partecipazione "sembrerebbe ridursi ad un'attività di mera "collaborazione", nel cui esercizio il contribuente verrebbe a trovarsi in una posizione strumentale a quella in cui si trova l'Ufficio nell'espletamento della sua funzione "inquisitoria", che, pertanto, resta ben lontana dalla fisionomia delle fattispecie partecipative disciplinate nel Capo III della l. 241/90".

<sup>36</sup> Cfr. A. MARCHESELLI, Difesa del contribuente dagli accertamenti su conti bancari di terzi, in Corriere Tributario, 2010, 35, 2871-2872.

<sup>37</sup> Così M. V. SERRANÒ, Sulla opportunità del contraddittorio nelle indagini bancarie, in Bollettino Tributario d'informazioni, 2008, 7, 534; M. V. SERRANÒ, La tutela del contribuente nelle indagini bancarie, Messina, 2003, 145; G. MARINO, La valenza presuntiva dei prelievi ingiustificati dai conti correnti nell'accertamento del reddito dei lavoratori autonomi, in Il fisco, 2005, 975; G. D. TOMA, Indagini finanziarie: modalità di svolgimento e ruolo della Guardia di finanza, in Il Fisco, 2009, 5, fasc. 1, 685 e seguenti; G. M. CIPOLLA, La prova tra procedimento e processo tributario, Padova, 2005, 287; R. FANELLI, Modalità dell'accertamento basato su indagini bancarie, in GT Rivista di giurisprudenza tributaria, 1998, 3, 287 e seguenti; R. D'ANGIOLELLA, L'utilizzo dei dati bancari per la determinazione del reddito imponibile e dell'Iva, Il fisco, 2000, 2, 420 e seguenti.

<sup>38</sup> Cfr. L. FERLAZZO NATOLI – G. INGRAO, Il rispetto del contraddittorio e la residualità dell'accertamento tributario, in Bollettino Tributario d'informazioni, 2010, 7, 487; B. AIUDI, Movimentazioni bancarie e interpello del contribuente, in Bollettino Tributario d'informazioni, 2007, 8, 677; S. LA ROCCA, Le indagini finanziarie tra i poteri di accertamento degli uffici, gli obblighi degli intermediari finanziari e i diritti dei contribuenti "indagati", in Il fisco, 2007, 11, 1561.

<sup>39</sup> Cfr. A. A. GENISE, Le indagini bancarie e finanziarie, in Il Fisco, 2010, 21, fasc. 1, 3320; A. MARCHESELLI, Difesa del contribuente dagli accertamenti su conti bancari di terzi, in Corriere Tributario, 2010, 35, 2871; A. MARCHESELLI, Contraddittorio e accertamenti bancari: i principi costituzionali e comunitari, in Rassegna Tributaria, 2009, 4, 1204.

<sup>40</sup> "I dati ed elementi attinenti ai rapporti ed alle operazioni [...] sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti [...] se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine".

<sup>41</sup> "I dati ed elementi attinenti ai rapporti ed alle operazioni [...] sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti [...] se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto nelle dichiarazioni o che non si riferiscono ad operazioni imponibili".

<sup>42</sup> Cfr. A. MARCHESELLI, Difesa del contribuente dagli accertamenti su conti bancari di terzi, in Corriere Tributario, 2010, 35, 2871.

<sup>43</sup> Sul tema si veda M. BASILE, Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente, Bari, 2010, 107 e seguenti. In tal senso A. MARCHESELLI, Contraddittorio e accertamenti bancari: i principi costituzionali e comunitari, in Rassegna Tributaria, 2009, 4, 1207 e 1211 secondo cui "La presunzione descritta dall'art. 32 si situa insomma a metà tra una "provocazione" al contribuente perché egli chiarisca la natura dei propri movimenti bancari e la sanzione dell'omesso adempimento di un onere di collaborazione. Se il contribuente non mantiene un atteggiamento di collaborazione attuativo del suo obbligo di buona fede con il Fisco (giustificare le proprie operazioni bancarie), scaturisce la conseguenza che quelle operazioni si considerano imponibili".

<sup>44</sup> In tal senso Cass. Civ., 15 ottobre 2010, n. 21318.



REPUBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE  
DI BARI SEZ. STACCATATA DI FOGGIA

riunita con l'intervento del Signor:

- |                          |        |           |            |
|--------------------------|--------|-----------|------------|
| <input type="checkbox"/> | FINI   | LAZZARINO | Presidente |
| <input type="checkbox"/> | CERASE | ANTONIO   | Relatore   |
| <input type="checkbox"/> | MERRA  | VITO      | Giudice    |
| <input type="checkbox"/> |        |           |            |

ha emesso la seguente

SENTENZA

- sull' appello n° 1712/09  
depositato il 17/06/2009  
- avverso la sentenza n° 90/08/2008  
emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di FOGGIA  
proposto dall'ufficio: AG.ENTRATE DIREZIONE PROVINCIALE UFFICIO CONTROLLI

controparti:

VIALE DELLE MEDAGLIE D'ORO 189 00136 ROMA RM

difeso da:  
MERLICCO DOTT. DOMENICO  
VIA DANTE ALIGHIERI, 17 71042 CERIGNOLA FG

71042 CERIGNOLA FG

difeso da:  
MERLICCO DOTT. DOMENICO  
VIA DANTE ALIGHIERI, 17 71042 CERIGNOLA FG

00136 ROMA RM

difeso da:  
MERLICCO DOTT. DOMENICO  
VIA DANTE ALIGHIERI, 17 71042 CERIGNOLA FG

ORIGINALI

SEZIONE

N° 27

REG.GENERALE

N° 1712/09

UDIENZA DEL

08/02/2010 ore 09:00

SENTENZA

N°

32/27/10

PRONUNCIATA IL:

08 FEB. 2010

DEPOSITATA IN  
SEGRETARIA IL

11 FEB. 2010

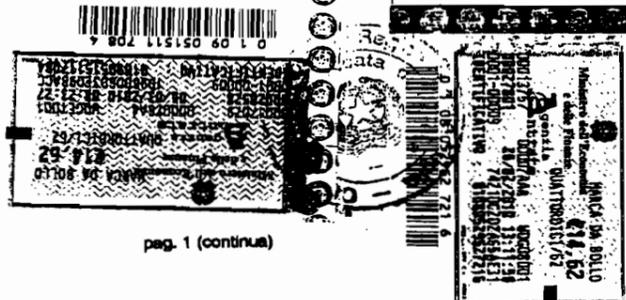
Il Segretario

L'ASSISTENTE TRIBUTARIO  
(Sig. Antonio SERENO)



Per copia autentica dell'originale  
5 MAR. 2010

IL SEGRETARIO  
L'ASSISTENTE TRIBUTARIO  
(Sig. Antonio SERENO)



pag. 1 (continua)

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In data 15/9/2005 il dr. .... proponeva formale ricorso avverso il silenzio rifiuto dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di rimborso IRAP, presentata ai sensi dell'art. 38 del DPR n. 602/1973, relativamente ai periodi d'imposta 2001 e 2002.

A seguito del decesso del ricorrente, il ricorso veniva riassunto dagli eredi Sig.ra F. .... e Sigg. I. .... con formale comunicazione depositata in data 2/3/2008.

Nella stessa data venivano, inoltre, presentate memorie con cui si ribadivano le argomentazioni già prospettate con il ricorso introduttivo cioè che nella fattispecie non sussistevano i presupposti per l'applicazione dell'imposta IRAP in quanto, l'attività che svolgeva il dr. .... di medico convenzionato con il SSN era basata esclusivamente sulla sua propria capacità professionale non assimilabile in alcun modo ad altra attività produttrice di reddito d'impresa e, per l'assenza di attività organizzata per il tramite di una stabile organizzazione di forza lavoro e di mezzi.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Cerignola - sostenendo la fondatezza del suo operato.

La Commissione Tributaria Provinciale di Foggia, sez. 8, con sentenza n. 90 del 18 aprile 2008 il ricorso riconoscendo nei confronti degli eredi F. .... il diritto al rimborso dell'IRAP per i periodi d'imposta 2001 e 2002.

Avverso tale sentenza proponeva appello l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Cerignola - la quale, nel chiedere la riforma della stessa insisteva sul fatto che nel caso in questione non sussistevano le condizioni per la non soggezione ad IRAP dell'attività professionale svolta a suo tempo dal dott.

Resistevano gli eredi di quest'ultimo i quali, concludevano con la richiesta del rigetto dell'appello dell'Ufficio e la conferma integrale della sentenza impugnata con vittoria delle spese di giudizio.

*Q. Offici*



Per la relativa controversia veniva chiesto la discussione in pubblica udienza.

#### MOTIVI DELLA SENTENZA

Preliminarmente ritiene questo Collegio di far rilevare che, la Suprema Corte Costituzionale con sentenza n. 156 del 21/5/2001 statuente in ordine alla supposta illegittimità costituzionale dell'imposta IRAP dopo aver precisato che tale imposta colpiva "il valore aggiunto prodotto da ogni tipo di attività autonomamente organizzata, sia essa di carattere imprenditoriale o professionale" aveva, poi, statuito che "è tuttavia vero ..... che mentre l'elemento organizzativo è connaturato alla nozione stessa di impresa, altrettanto non può dirsi per quanto riguarda l'attività di lavoro autonomo, ancorché svolta con carattere di abitudine, nel senso che è possibile ipotizzare un'attività imprenditoriale o professionale svolta in assenza di organizzazione di capitali o lavoro altrui".

La Corte, proseguendo inoltre nel percorso logico da essa tracciato aveva aggiunto che, "nel caso di un'attività professionale che fosse svolta in assenza di elementi di organizzazione - il cui accertamento, in mancanza di specifiche disposizioni normative, costituisce questione di mero fatto - risulterà mancante il presupposto stesso dell'imposta sulle attività produttive, per l'appunto rappresentato, secondo l'art. 2, dall'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, con la conseguente inapplicabilità dell'imposta stessa".

La sentenza della Corte Costituzionale, in sostanza, invitava a valutare, caso per caso, "l'esistenza" e il "peso" degli eventuali "elementi di organizzazione" caratterizzanti l'attività esercitata dal soggetto, al fine di stabilire l'assoggettabilità o meno dello stesso all'imposta IRAP.

Specificatamente agli "elementi" che realizzavano il presupposto impositivo giova, altresì, far rilevare in proposito che lo stesso Legislatore con l'art. 1, comma 1°, del D.Lgs n. 137 del 1998, con la modifica del testo

*C. F. U.*

originario dell'art. 2 del D.Lgs n. 446/1997 introduceva la locuzione "autonomamente" prima del termine originariamente "organizzazione".

Appare evidente che, per realizzarsi il presupposto impositivo dell'IRAP non era, quindi, sufficiente la presenza di una mera organizzazione in quanto, così come si evinceva dal tenore letterale della norma innanzi citata, era necessario che l'organizzazione fosse dotata anche di "autonomia"

E' sul concetto di "autonomia dell'organizzazione" è ormai indirizzo costante della giurisprudenza sia di legittimità che di merito nel ritenere che, "l'organizzazione" (lavoro dipendente e mezzi) è "autonoma" solo se è in grado di apportare un "valore aggiunto" in maniera ulteriore rispetto all'attività personale del contribuente: suscettibile, quindi, di generare "reddito ulteriore al reddito" che viene prodotto dal soggetto attraverso la sua prestazione che viene assoggettata all'imposta IRPEF.

In conclusione, deve ritenersi che per l'assoggettabilità ad imposta IRAP ci devono essere un insieme di fattori, tali da essere in grado di creare valore aggiunto anche da soli senza l'apporto personale del soggetto per cui, l'imposta non è applicabile ove in concreto i mezzi personali e materiali di cui lo stesso si avvale costituiscono un mero ausilio della sua attività personale.

Nel caso di specie, ritiene questa Commissione di confermare l'operato del primo giudice il quale, correttamente aveva ritenuto inconfutabile che l'attività di medico di base svolta dal dr 1 senza l'ausilio alcuno di dipendenti e/o collaboratori con l'utilizzo della sola attrezzatura necessaria all'esercizio della sua professione, mancava di quegli "elementi" tali da poterla far inquadrare in una "autonoma organizzazione" sufficiente a giustificare l'applicazione nei suoi confronti dell'imposta IRAP essendo i medici di base soggetti, in base all'accordo collettivo nazionale che ne disciplina la loro attività, ad un complesso di vincoli e limitazioni, quali l'obbligo di aprire un ambulatorio solo nella località carente loro assegnata, l'obbligo di non superare un numero massimo di assistiti, l'obbligo di osservare orari di apertura e

chiusura dell'ambulatorio e di visite domiciliari, l'obbligo di comunicare i periodi di ferie e di riposo.

Per le ragioni sopra esposte mancando i presupposti per poter, quindi, considerare il dr ..... soggetto passivo dell'imposta IRAP conseguentemente vanno restituite nei confronti degli eredi le somme indebitamente versate a tale titolo relativamente agli anni 2001 e 2002, con le maggiorazioni di legge.

Le spese seguono la soccombenza.

**P.Q.M.**

La Commissione rigetta l'appello dell'Ufficio, conferma l'impugnata sentenza e determina le spese di giudizio che si liquidano in via forfetaria di Euro 400,00 (quattrocento/00) per il primo grado ed Euro 600,00 (seicento/00) per il secondo, oltre Iva e accessori come per legge da porsi a carico della parte soccombente.

Foggia 08/02/2010

Il Giudice Relatore  
(dott. Antonio Cerase)

*Antonio Cerase*



Il Presidente  
(Avv. Lazzarino Fini)

*Avv. Fini*



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE  
DI FOGGIA

riunita con l'intervento dei Signori:

- |                          |         |               |
|--------------------------|---------|---------------|
| <input type="checkbox"/> | LA CAVA | CARMELA       |
| <input type="checkbox"/> | CATALDO | GUIDO ANTONIO |
| <input type="checkbox"/> | ZOPPO   | LEONARDO      |
| <input type="checkbox"/> |         |               |

SEZIONE 4

Presidente e Relatore

Giudice

Giudice

SEZIONE  
N° 4  
REG.GENERALE  
N° 2229/07 (riunificato)  
UDIENZA DEL

23/02/2010 ore 09:00

SENTENZA

N°

59 / 4 / 10

PRONUNCIATA IL:

23 FEB. 2010

DEPOSITATA IN  
SEGRETERIA IL

16 APR. 2010

Il Segretario  
IL SEGRETARIO  
(Antonio CINQUEPALMI)

*Antonio Cinquepalmi*

ha emesso la seguente

SENTENZA

- sul ricorso n° 2229/07  
depositato il 09/07/2007

- avverso AVVISO DI LIQUIDAZIONE n° RF720076980000645 REGISTRO  
contro AG.ENTRATE DIREZIONE PROVINCIALE UFFICIO CONTROLLI FOGGIA

proposto dal ricorrente:

..... SRL  
CERIGNOLA FG

difeso da:  
MERLICCO DOMENICO  
VIA D. ALIGHIERI 17 71042 CERIGNOLA FG

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE  
PER USO STUDIO

- sul ricorso n° 2230/07  
depositato il 09/07/2007

FOGGIA

26 APR. 2010

- avverso AVVISO DI RETTIFICA E LIQUIDAZIONE n° RF720076980000667 REGISTRO  
contro AG.ENTRATE DIREZIONE PROVINCIALE UFFICIO CONTROLLI FOGGIA

proposto dal ricorrente:

..... SRL  
71042 CERIGNOLA FG

difeso da:  
MERLICCO DOMENICO  
VIA D. ALIGHIERI 17 71042 CERIGNOLA FG

IL SEGRETARIO  
(Antonio CINQUEPALMI)

*Antonio Cinquepalmi*

pag. 1 (continua)

s.r.l., come legalmente rappresentata, con ricorso n.2229/2007 depositato alla Commissione Tributaria il 9/7/2007 e notificato all' Agenzia dell'Entrate Ufficio di Cerignola in data 2/7/2007, impugnava l'avviso di rettifica e liquidazione d'imposta n. rif. RF20076980000645 atto n.20031V000853000, notificato al ricorrente il 8/5/2007, con il quale l'Ufficio, con riferimento all'atto di compravendita per notaio Carbone del 9/5/2003, registrato il 27/5/2003 al n.853, serie 1V, numero 000048, con il quale la società ricorrente aveva acquistato un suolo edificatorio di mq. 4.010 al prezzo in atto di €.550.000,00, dichiarando di aver diritto alla tassazione agevolata di cui all'art. 33 comma 3 della L. n. 388/2000, aveva revocato il detto beneficio, irrogando le conseguenti sanzioni, sul presupposto che il suolo oggetto della compravendita non era rientrava in un Piano Urbanistico Particolareggiato, regolarmente approvato secondo la normativa statale o regionale.

La società ricorrente, dopo aver presentato in data 22/6/2007 istanza di annullamento in autotutela, con il citato ricorso contestava l'illegittimità dell'atto impugnato, per i seguenti motivi:

- il beneficio invocato spettava all'acquirente ai sensi dell'art. 33 comma 3 della L. n. 388/2000, in quanto sul suolo oggetto della compravendita era consentita l'edificazione secondo le norme generali degli Studi Particolareggiati di zona B, definitivamente approvati con delibera del Consiglio Comunale di Cerignola n.37/1980 approvata dalla sez. provinciale di controllo di Foggia il 20/3/1980, come emergeva dal certificato urbanistico in atto richiamato;
- la motivazione dell'atto impugnato era carente ed, inoltre, l'Ufficio aveva omesso di allegare la dichiarazione della parte venditrice circa l'inesistenza di variazioni agli strumenti urbanistici.

Sulla base di detti motivi, la società ricorrente chiedeva alla adita Commissione Tributaria Provinciale di dichiarare la nullità dell'atto impugnato, con vittoria delle spese di giudizio.

Costitutosi il contraddittorio, l' Agenzia dell'Entrate Ufficio di Cerignola con propria memoria del 15/10/2007 deduceva la legittimità e fondatezza del proprio operato sul presupposto che, come emergeva dalla certificazione urbanistica, il suolo in esame

risultava edificabile secondo le norme generali degli "Studi Particolareggiati di zona B" e non, invece, in forza di apposito Piano Urbanistico Particolareggiato, regolarmente approvato secondo la normativa statale o regionale, per cui mancava il requisito di legge per la spettanza del beneficio invocato.

Inoltre, l'Ufficio deduceva la legittimità del proprio operato, sia perché la motivazione era congrua, tant'è che la ricorrente aveva potuto spiegare ampia difesa al riguardo, sia perché nessun obbligo aveva l'Ufficio di allegare la dichiarazione della parte venditrice circa l'inesistenza di variazioni agli strumenti urbanistici, in quanto tale dichiarazione era inserita nello stesso atto di compravendita, pertanto era ben nota alla società ricorrente.

La società ricorrente con propria memoria del 10/2/2010 ribadiva la propria eccezione di nullità dell'atto impugnato per violazione degli artt.li 51 e 52 del DPR n.131/86, oltre che degli artt.li 6 e 7 della L.n.212/2000 e dell'art. 3 della L..241/90, nonché la illegittimità della revoca del beneficio, in quanto spettante per legge.

La medesima società ricorrente, con ricorso n.2230/2007 depositato alla Commissione Tributaria il 9/7/2007 e notificato all' Agenzia dell'Entrate Ufficio di Cerignola in data 2/7/2007, impugnava l'avviso di rettifica e liquidazione d'imposta n. RF20076980000667 atto n.20031V000853000, notificato al ricorrente il 8/5/2007, con il quale l'Ufficio, con riferimento allo stesso atto di compravendita per notaio Carbone del 9/5/2003, aveva rettificato il valore finale dichiarato in atto in €.550.000,00, elevandolo, in base all'elemento di confronto rappresentato dalla stima UTE del 2/5/2007, ad € 740.000,00.

La ricorrente contestava l'atto impugnato, per i seguenti motivi:

- la rettifica del valore dichiarato era stata eseguita dall'Ufficio in violazione dell'art. 51 del D.P.R. n.131, in quanto si basava su una stima UTE, che prendeva a base i valori degli immobili espressi dall'OMI per l'anno 2007, mentre la compravendita risaliva all'anno 2003, operando una diminuzione non giustificata del solo 15%;
- la motivazione dell'operata rettifica era stata omessa e, comunque, doveva ritenersi insufficiente in quanto nessun atto di compravendita similare era stato indicato a confronto;
- il valore dichiarato di €. 137,00 al mq. doveva ritenersi congruo, in quanto in zone limitrofe il prezzo di esproprio pagato dal Comune era stato di soli €. 15,50 al mq.

Sulla base di detti motivi, la società ricorrente chiedeva all'adita Commissione Tributaria Provinciale in via principale di dichiarare la nullità dell'atto impugnato ed in via subordinata di operare una congrua riduzione del valore accertato, con vittoria di spese di giudizio.

Costitutosi il contraddittorio, l'Agenzia dell'Entrate Ufficio di Cerignola con propria memoria dell'11/10/2007 deduceva la legittimità e fondatezza del proprio operato e l'insufficienza delle eccezioni sollevate dalla ricorrente, pertanto chiedeva la conferma del maggior valore come accertato dall'Ufficio, sul presupposto che, per quanto le valutazioni dell'OMI siano da considerare indicazioni di massima, nella fattispecie, l'Ufficio aveva eseguito un sopralluogo, che gli aveva consentito di esprimere una valutazione tecnica adeguata all'ubicazione dei suoli.

La società ricorrente con propria memoria del 10/2/2010 ribadiva le proprie eccezioni, contestando la validità della valutazione OMI, la mancanza di qualsiasi atto di confronto da parte dell'Ufficio ed, inoltre, evidenziava che nell'atto in questione, risalente all'anno 2003, era stato dichiarato un valore di € 137,00 al mq., mentre in un atto di compravendita risalente all'anno 2004 e relativo ad un suolo posto a solo qualche centinaio di metri da quello in questione il valore medio a mq. era stato dichiarato in € 17,56, che tale valore era stato rettificato dalla stessa Agenzia delle Entrate in € 25,00 al mq., mentre in sede contenziosa la Commissione Tributaria Provinciale di Foggia con sentenza n. 118/01/2008, divenuta definitiva, per mancata impugnazione, aveva accolto il ricorso annullando l'atto di rettifica e ritenendo, quindi, congruo il valore medio dichiarato di € 17,56 al mq.

I ricorsi riuniti venivano discussi alla pubblica udienza del 23/2/2010, nella quale le parti si riportavano alle rispettive conclusioni in atti.

#### OSSERVA

la Commissione che entrambi gli atti impugnati non risultano inficiati da omessa o insufficiente motivazione, anzi gli stessi appaiono esaurientemente motivati, ma è proprio dalle motivazioni addotte in entrambi che si trae il convincimento della infondatezza delle operate rettifiche.

Quanto all'avviso n. RF20076980000645 atto n.20031V000853000, notificato il 8/5/2007, deve ritenersi l'illegittimità dell'operata revoca del beneficio previsto dall'art. 33 comma 3

della L. n. 388/2000, che espressamente così dispone: "I trasferimenti di beni immobili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati, comunque denominati, regolarmente approvati ai sensi della normativa statale o regionale, sono soggetti all'imposta di registro dell'1 per cento e alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro cinque anni dal trasferimento."

Stante il tenore letterale della richiamata norma il beneficio spetta, dunque, per tutte le aree per le quali si applichino piani urbanistici particolareggiati "comunque denominati", pertanto, quel che rileva ai fini dell'applicazione della norma in esame non è il riscontro formale dell'insistenza del suolo in area soggetta a piano particolareggiato, bensì la circostanza sostanziale che il suolo si trovi in un'area in cui, come in quelle soggette a piano particolareggiato, sia possibile edificare (cfr. Cass. sent. n. 16835/2008, sent. n.28013/2009)

Rilevato che per il suolo in questione risulta, come da certificato urbanistico allegato all'atto di compravendita, chiaramente consentita la possibilità edificatoria "secondo le norme generali degli Studi Particolareggiati di zona B", deve di conseguenza ritenersi applicabile alla fattispecie il beneficio di cui al citato dall'art. 33 comma 3 della L. n. 388/2000.

La questione esaminata, cui consegue la dichiarazione di illegittimità della operata rettifica, spettando nel caso in esame il beneficio applicato, comporta l'assorbimento delle altre eccezioni sollevate dalla ricorrente avverso l'atto impugnato.

Quanto all'avviso n. RF20076980000667 atto n.20031V000853000, notificato il 8/5/2007, con cui l'Ufficio, con riferimento allo stesso atto di compravendita per notaio Carbone del 9/5/2003, rettificava il valore finale dichiarato in atto in € 550.000,00, elevandolo, in base all'elemento di confronto rappresentato dalla stima UTE del 2/5/2007, ad € 740.000,00 deve rilevarsi l'inattendibilità dei valori OMI adottati nella valutazione UTE, sia perché sono riferiti all'anno 2007, mentre l'atto di compravendita è del 2003, sia, perché l'attualizzazione del valore non si giustifica, in assenza di ogni altra motivazione, con la sola diminuzione indicata nella percentuale del 15%, e, soprattutto, perché deve dichiararsi l'inconferenza delle valutazioni OMI attesa la pronuncia di illegittimità al riguardo della Corte di Giustizia Europea, recepita nell'ordinamento nazionale dall'art. 24 della L.n.88/2009.

REPORT ATTIVITA' FORMATIVE - GENNAIO - APRILE 2011

Né appare sufficiente, in assenza di ogni altro elemento di raffronto, l'affermazione dell'Ufficio laddove sostiene che l'accertamento sia stato frutto anche di un sopralluogo da parte sua, considerato che nessun criterio oggettivo viene fornito a questa Commissione quale esito dell'operato sopralluogo.

Occorre, invece, considerare gli atti di confronto adottati dalla ricorrente per zone viciniori a quella in esame, dai quali risulta, in un caso, che il prezzo di esproprio pagato dal Comune è stato di €. 15,50 al mq. ed in un altro caso, che per altra vendita risalente all'anno 2004, ovvero successiva di un anno alla fattispecie in esame, ed oggetto di contenzioso tributario, è stato ritenuto congruo il prezzo medio dichiarato di €.17,56 al mq.

Alla luce di tali considerazioni appare congruo il prezzo dichiarato nella fattispecie in esame risalente al 2003 di €. 137,00 al mq..

Di conseguenza va dichiarata l'illegittimità dell'atto impugnato.

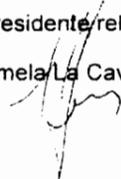
Considerato l'esito del giudizio, rilevato che la società ricorrente per entrambi gli atti impugnati aveva presentato istanza di annullamento in autotutela e che tali istanze non risultano essere state riscontrate, si ritiene di dover condannare l'Ufficio al pagamento delle spese di giudizio nella misura liquidata in dispositivo in via equitativa.

**P. Q. M.**

La Commissione, definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti n.2229/2007 e 2230/2007 proposti da s.r.l. rispettivamente avverso gli avvisi di rettifica e liquidazione n. RF20076980000645 e n. RF20076980000667 dell'Agenzia delle Entrate di Cerignola, così provvede: accoglie i ricorsi riuniti. Condanna l'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di Foggia al pagamento delle spese di giudizio in favore del ricorrente, che liquida in complessivi €. 1.000,00, oltre accessori di legge.

Così deciso, 23 febbraio 2010

Il Presidente/relatore  
Carmela La Cava



TELECONFERENZA "LA FINANZIARIA E LE ALTRE NOVITA' FISCALI 2011"	14/01/2011	CERIGNOLA
Incentivi alle imprese in materia di sicurezza"	18/01/2011	FOGGIA
LA MANOVRA E LE ALTRE NOVITA' PER IMPRESE E PROFESSIONISTI	26/01/2011	CERIGNOLA
Videoconferenza Il Bilancio 2010	03/02/2011	FOGGIA
Protocollo d'intesa INPS	03.02.2011	FOGGIA
Convegno promosso da Confindustria CONTRATTO DI RETE	17/02/2011	FOGGIA
Videoconferenza IRDCEC - ACCORDI DI RISTRUTTURAZIONE DEI DEBITI, NUOVE DISPOSIZIONI IN TEMA DI PREDEDUCIBILITÀ, TRANSAZIONE FISCALE E PREVIDENZIALE	21.02.2011	FOGGIA
INCONTRI DI DIRITTO COMMERCIALE	4/03/2011	FOGGIA
SEMINARIO "STRUMENTI SACE A SOSTEGNO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE	10/03/2011	FOGGIA
VIDEOCONFERENZA IRDCEC LA CHIUSURA DEI BILANCI 2010	21/03/2011	FOGGIA
"Seminario in materia di contenzioso tributario"	01/04/2011	FOGGIA
"Collegio sindacale: profili giuridici, casi e prassi"	28/03/2011	FOGGIA
INCONTRI DI DIRITTO COMMERCIALE	14/04/2011	FOGGIA
Videoconferenza IRDCEC: "Analisi di bilancio "	21/04/2011	FOGGIA
Assemblea generale iscritti - approvazione bilancio consuntivo 2010	28.04.2011	FOGGIA



**SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO  
ED AGGIORNAMENTO  
PROFESSIONALE IN MATERIA DI  
CONTENZIOSO TRIBUTARIO**

Il giorno 01.04.2011 presso la Sala Azzurra della CCIAA di Foggia, si è tenuto un seminario di approfondimento ed aggiornamento professionale in materia di contenzioso tributario, con la preziosissima partecipazione del dott. Ennio Attilio Sepe, Presidente della Commissione Tributaria Regionale della Puglia e Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Tributarî, del dott. Federico Cassano, Presidente della Commissione Tributaria Provinciale di Foggia, del dott. Mario Bovio, Presidente della Sez. II Comm. Trib. Prov. Foggia, del dott. Renato Liguori, Presidente della Sez. III Comm. Trib. Prov. Foggia, del dott. Vincenzo Morlacco, Presidente della Sez. IV Comm. Trib. Prov. Foggia, del dott. Giuseppe Pellegrino, Presidente della Sez. V Comm. Trib. Prov. Foggia.

L'incontro formativo, che ha costituito un'opportuna occasione ed utile strumento di confronto professionale con gli organi della Giustizia tributaria per la risoluzione di specifiche e complesse problematiche professionali in materia di processo tributario, ha previsto una relazione introduttiva del dott. Ennio Attilio Sepe su "Gli atti impugnabili"; una tavola rotonda dal titolo "Giusto processo tributario e parità delle parti", avente ad oggetto tematiche segnalate dai colleghi dell'ODCEC di Foggia, Cristiano Stasi e Luigi Maida, alla quale sono intervenuti il dott. Federico Cassano, il dott. Mario Bovio, il dott. Renato Liguori, il dott. Vincenzo Morlacco, il dott. Giuseppe Pellegrino e che è stata moderata dal dott.

Alessandro Buccino, Vice Presidente dell'ODCEC di Foggia e Vice Presidente della Sez. VI Comm. Trib. Prov. Foggia. Sono seguite le conclusioni del dott. Ennio Attilio Sepe.



**Incontro formativo 18 gennaio 2011:  
"Stato di attuazione del Bando INAIL  
per incentivi alle imprese per la  
realizzazione di interventi in materia di  
salute e sicurezza sul lavoro; Incentivi  
alle imprese in materia di sicurezza".**

Facendo seguito al tavolo tecnico tenutosi il giorno 31 dicembre scorso in CCIAA, al quale hanno preso parte, oltre all'ODCEC di Foggia, il Segretario Generale della CCIAA di Foggia, Matteo Di Mauro, l'Assessore alle Attività produttive della Provincia di Foggia, Pasquale Pazienza, il Direttore dell'Inail provinciale, Carlo Maielli, il Presidente dell'ordine dei Consulenti del Lavoro di Foggia, Francesco Maldera, si è tenuto martedì 18 gennaio 2011, alle ore 10.00 presso la Sala Azzurra della CCIAA di Foggia, un incontro, avente ad oggetto le seguenti tematiche lo stato di attuazione del "Bando INAIL per incentivi alle imprese per la realizzazione di interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro" e incentivi alle imprese in materia di sicurezza. Detto incontro, è stato agli ordini professionali, agli esperti in materia di sicurezza del lavoro, ai sindacati, alle imprese, rientra in una serie di azioni congiuntamente previste dal suindicato tavolo tecnico e finalizzate a favorire la cultura della sicurezza del lavoro. In particolare, sono stati programmati percorsi formativi e informativi per i datori di lavoro insieme a progetti di prevenzione e alfabetizzazione per i lavoratori sui temi della sicurezza, oltre ad un'azione intensiva di informazione sul disposto del Bando INAIL.





RAPPRESENTIAMO UNA MINORANZA DEL 99,9%.



Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili  
Circonscrizione del Tribunale di Foggia