

Quarta Relazione Annuale

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

(predisposta ai sensi del DPCM 329/01 art. 2, c. 2)

PARTE PRIMA

Vigilanza e ispezione

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

PAGINA BIANCA

Capitolo I – Novità principali

Preliminarmente alla presentazione delle attività di vigilanza e di ispezione svolte dall'Agenzia per le Onlus nell'anno 2005, è opportuno richiamare – seppure come semplice rinvio – quanto si era già avuto modo di esprimere nella premessa alla Parte Prima della Relazione Annuale concernente l'anno 2004¹. Si deve infatti ribadire che, per le medesime ragioni evidenziate in quella sede, anche nel 2005 le suddette attività sono state realizzate congiuntamente e, in particolare, che i poteri ispettivi sono stati esercitati esclusivamente in relazione alla necessità di approfondire determinate questioni emerse nel corso della conduzione di istruttorie riferibili al compimento di azioni di vigilanza.

Fatta questa doverosa premessa, occorre però sottolineare sin d'ora che nel corso dello stesso anno, per quanto concerne l'obiettivo della futura attivazione di un servizio ispettivo dell'Agenzia, sono stati compiuti passi significativi e di grande rilevanza strategica. Oltre al prosieguo dell'attività formativa interna alla struttura, infatti, è stato siglato un innovativo Protocollo d'Intesa fra la nostra Istituzione e il Corpo della Guardia di Finanza, il quale – com'è universalmente riconosciuto – vanta una lunga e robusta tradizione di competenza ed efficacia anche in merito alla conduzione di azioni ispettive e di controllo sulle molteplici forme attraverso cui si realizza l'attività economica nel nostro Paese. Ed è per sottolineare il valore di tale accordo che si è scelto di sottoscrivere il relativo Atto in forma solenne nel corso di un'apposita cerimonia tenutasi a Roma lo scorso 20 ottobre 2005.

Nell'ambito della precitata intesa si è quindi potuta concordare una precisa modalità di azione al fine di garantire la possibilità – qualora si verifichi la giustificata esigenza, da parte dell'Agenzia, di ottenere maggiori informazioni su determinati enti – di richiedere l'attivazione del competente Comando della Guardia di Finanza per procedere all'effettuazione degli opportuni controlli.

Si tratta di una positiva e concreta conferma dell'importanza (già più volte richiamata nelle precedenti Relazioni Annuali) della collaborazione sinergica fra i diversi organi dello Stato. Un'importanza che si può tradurre, oltre che in termini di maggior efficacia del servizio reso ai cittadini a fronte di un contenimento della spesa pubblica, anche come maggiore consolidamento e valorizzazione del patrimonio di abilità,

¹ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (1° gennaio 2004 – 31 dicembre 2004), Parte Prima, Premessa, pp. 11-13.

conoscenze e competenze proprio di ciascuna istituzione. Infine, rispetto al caso su cui ci si è soffermati, si deve sottolineare come l'attivazione di questa nuova collaborazione potrebbe ovviare, almeno in parte, ad alcune criticità riferibili all'assenza di poteri sanzionatori propri dell'Agenzia.

L'azione concordata con il Corpo della Guardia di Finanza prevede innanzitutto una prima fase di presentazione dell'intesa (incluse le modalità con cui la stessa deve venir attuata sul territorio sotto il coordinamento del Nucleo Speciale Entrate della Guardia di Finanza, che è appunto incaricato di seguirne da vicino l'attuazione) e delle relative attività di controllo. Questi momenti di approfondimento saranno condotti in collaborazione con la stessa Agenzia e si svolgeranno presso le sedi dei Comandi regionali. Nel corso del 2006, infine, il progetto di collaborazione sarà ulteriormente ampliato e si potrà perciò avviare il primo programma di controlli.

Sempre in tema di rapporti interistituzionali riferibili ai poteri di vigilanza ed ispezione, infine, è giusto ricordare che anche durante il 2005 è proseguito il confronto dialogico fra l'Agenzia per le Onlus e l'Agenzia delle Entrate. Si deve peraltro rimarcare che, a fronte della volontà di coordinare le rispettive azioni, permangono importanti divergenze in merito all'interpretazione ed all'applicazione di talune norme e di taluni regolamenti.

Al di là delle novità concernenti il rapporto fra l'Agenzia e le altre Pubbliche Amministrazioni, è giusto soffermarsi brevemente anche su quelle relative alla struttura interna dell'Agenzia.

Da questo punto di vista, vanno segnalati gli ulteriori mutamenti organizzativi realizzati all'interno del Dipartimento Attività Giuridiche nel corso dell'anno 2005. Da un lato, infatti, si è continuato a suddividere l'attività tra due distinti uffici (Ufficio Vigilanza e Controllo e Ufficio Indirizzo Normativo), che hanno seguito, ciascuno, i lavori delle due relative Commissioni consiliari, attraverso il gruppo di lavoro formato nel corso degli ultimi tre anni. Dall'altro, in considerazione del notevole incremento del lavoro (soprattutto in relazione alle richieste pervenute dalle Direzioni Regionali delle Entrate), si è deciso di inserire due nuove risorse in *staff* al responsabile dei due predetti uffici. Tale decisione si giustifica, peraltro, anche per la trasversalità delle funzioni svolte da tali uffici in seno al Dipartimento, il quale opera su entrambi i fronti avvalendosi delle medesime risorse. In particolare, le due nuove unità sono destinate ad assolvere specialmente attività di carattere amministrativo e comunicazionale. Il loro inserimento dovrebbe rendere più efficace il coordinamento di tutta l'attività giuridica, potenziando le attività di segreteria e

specializzando una parte della struttura nella redazione degli atti amministrativi necessari per l'approvazione dei pareri, in numero sempre crescente. Inoltre, dovrebbe consentire di far fronte più adeguatamente alla nuova previsione, adottata con la modifica del regolamento organizzativo, di affidare al dipartimento Attività Giuridiche la cura della redazione del Bollettino informativo dell'Agenzia. Tale scelta ha generato, vista la copiosità del materiale da pubblicare, la necessità di individuare una risorsa cui affidare questo compito al di fuori del gruppo di lavoro che si occupa stabilmente della disamina dei quesiti di carattere giuridico e della predisposizione dei relativi pareri.

Capitolo II – I dati generali

Come si è avuto modo di anticipare nel corso del primo capitolo, riguardo all'attività di vigilanza si è avuto nel 2005 un significativo aumento delle **istanze ricevute e registrate**, che ammontano complessivamente a **1813** (tra le quali non sono state conteggiate le richieste inviate via *e-mail*).

Rispetto alle caratteristiche di tali richieste di parere, una prima distinzione interessante (*visualizzata nel grafico numero 1*) concerne la loro differente provenienza. Tra le 1813 istanze, infatti, soltanto **93** sono state inoltrate da soggetti privati contro le **1720** provenienti da enti pubblici. Anche quest'anno, pertanto, come già era accaduto nel 2004, si è registrata una diminuzione percentuale delle richieste pervenute dai privati, la quale, tuttavia (anche su questo punto v'è una continuità con l'anno precedente), non si spiega in base a una diminuzione delle richieste dei privati (che sono anzi aumentate in termini assoluti), ma in forza del maggiore incremento delle richieste inviate all'Agenzia dalle pubbliche amministrazioni.

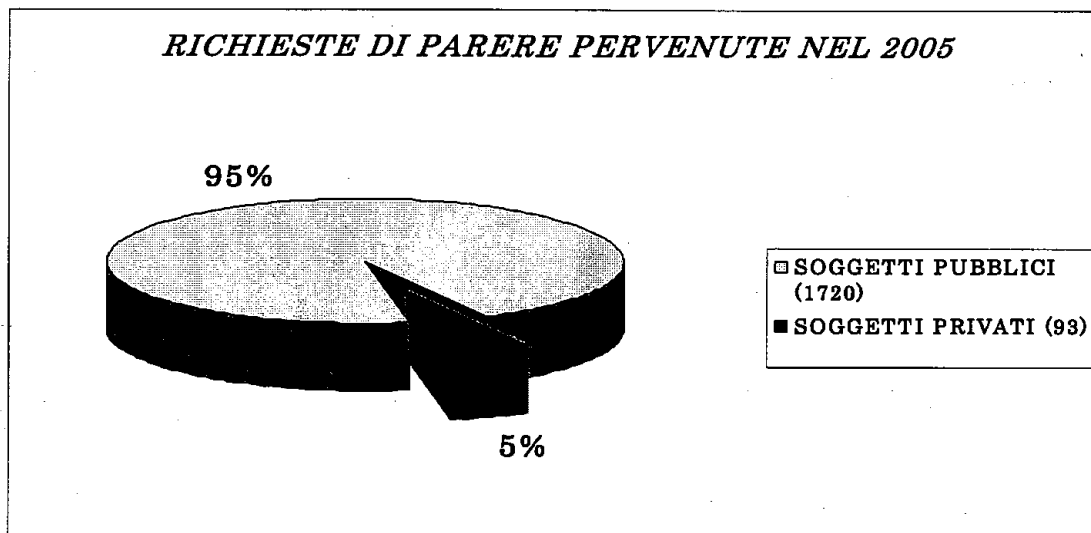


Grafico 1

Per rendere meglio l'idea di questo processo di incremento a due velocità, si è scelto di evidenziare (*nel grafico n. 2*) – riguardo alle richieste pervenute da enti pubblici – la differenza numerica tra le richieste protocollate negli anni 2003, 2004 e 2005². Una crescita davvero ragguardevole che, naturalmente, ha comportato un notevole aumento dell'attività e dell'impegno degli uffici preposti.



Grafico 2

² Non si è ritenuto particolarmente significativo inserire in tale confronto anche i dati del 2002 (in cui pure si è avuta una prima attività di vigilanza dell'Agenzia), in quanto il periodo temporale di riferimento non era congruo con quelli successivi. L'Agenzia infatti si insediò solo l'8 marzo e all'incirca per i primi due mesi non fu in grado di operare in tale direzione. Le informazioni sull'attività di vigilanza svolta dall'Agenzia nel 2002 si possono peraltro rinvenire in: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002), Parte Seconda, Capitolo II, pp. 48-70. Non sfuggirà ai lettori l'adozione di un

Rispetto alle domande pervenute da parte di privati (che rappresentano il **5%** del totale), invece, è opportuno segnalare che **28 su 77** coincidono con altrettante richieste di parere sulla devoluzione del patrimonio di organizzazioni senza fini di lucro³, mentre le restanti richieste contengono quesiti interpretativi, dubbi applicativi e specifiche richieste di intervento.

Nel grafico sottostante, infine, si dà conto anche delle diverse tipologie dei soggetti privati (organizzazioni e consulenti) che hanno inoltrato richieste all'Agenzia.

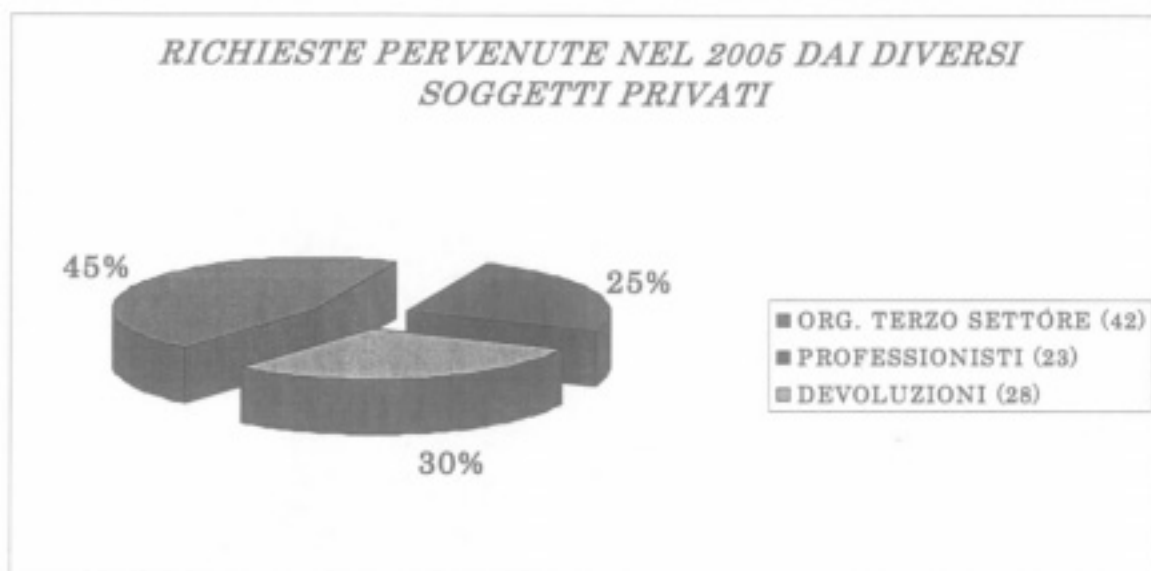


Grafico 3

criterio classificatorio tanto delle richieste pervenute quanto dei pareri emessi ancora provvisorio e in parte difforme da quello adottato successivamente.

³ A questo proposito, si rammenta che secondo le previsioni contenute nel DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, art. 3, comma 1, lettera k) ... nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, [l'Agenzia] rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi, rispettivamente, degli articoli 10, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e 111, comma 4-quinquies, lettera b) del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e 4, settimo comma, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, fatte salve le normative relative a specifiche organizzazioni ed enti. E' questa la sola fattispecie in cui i pareri obbligatori dell'Agenzia rivestono natura vincolante.

In generale, le istanze pervenute, oltre all'approvazione con provvedimento deliberativo dei pareri emessi in merito alle richieste delle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate riguardanti le cancellazioni di organizzazioni dall'anagrafe delle Onlus⁴, hanno comportato anche l'esame di quesiti di interesse generale che, in taluni casi, hanno dato impulso all'emanazione di successivi atti di indirizzo. Nei restanti casi si è provveduto, invece, attraverso note di risposta la cui estensione e cura è stata demandata dal Consiglio esclusivamente all'Ufficio competente e che, pertanto, non rientrano nel novero delle deliberazioni assunte nel corso dell'anno.

Nel grafico di seguito riportato viene raffigurata la divisione delle richieste pervenute da parte di enti pubblici.

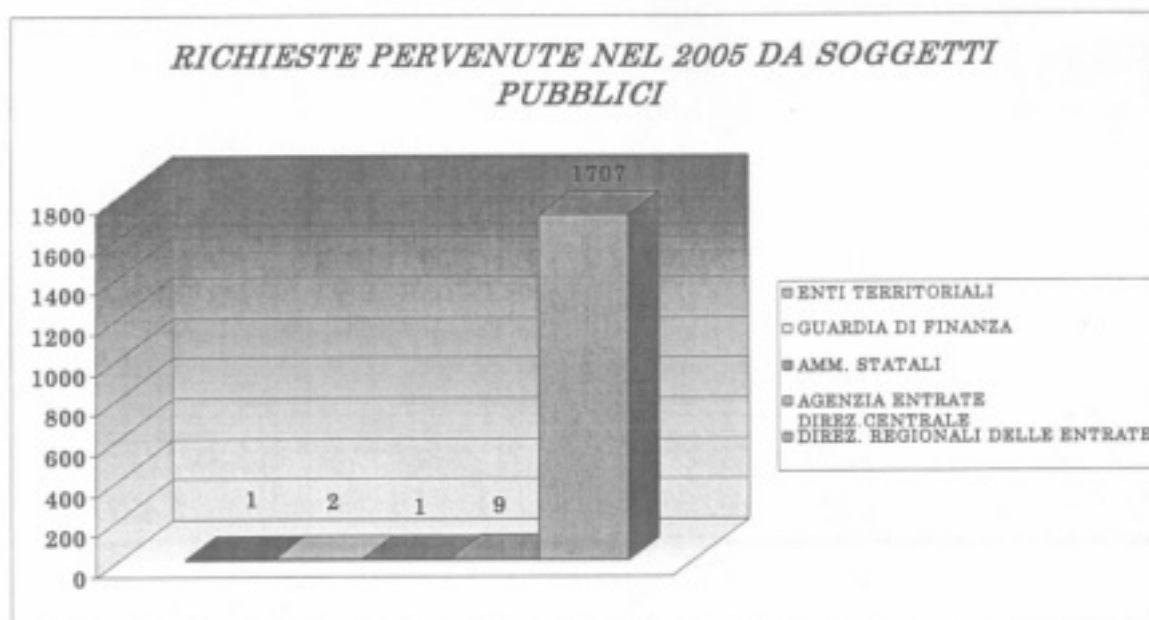


Grafico 4

⁴ E' opportuno ricordare che la cancellazione di un'organizzazione dall'Anagrafe delle Onlus implica la perdita della qualificazione stessa di Onlus e con essa il venir meno di significative agevolazioni fiscali (anche con effetto retroattivo).

In particolare, a fronte delle 1700 circa richieste di parere inviate dall'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia per le Onlus ha approvato, con apposito provvedimento, **1696 pareri**. Tra questi ultimi, **6** esaminano testi di circolari, mentre gli altri **1690** provengono dalle diverse sedi delle Direzioni regionali dell'Agenzia dell'Entrate e riguardano i controlli sull'Anagrafe condotti in base al regolamento emanato con DM n. 266 del 2003.

Come indicato nel grafico di seguito riportato, tra i pareri della nostra Istituzione in merito alle richieste di cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus inoltrate dalle Direzioni Regionali delle Entrate, si nota che:

1434 pareri recano nelle conclusioni un giudizio favorevole alla cancellazione;

153 pareri esprimono un parere negativo alla cancellazione;

103 pareri richiedono un supplemento d'indagine.

Si segnalano, infine, 3 casi aggiuntivi in cui si è proceduto all'archiviazione senza emissione di parere in quanto l'ente la cui posizione era in corso di valutazione ha richiesto, nel frattempo, la cancellazione dall'Anagrafe.

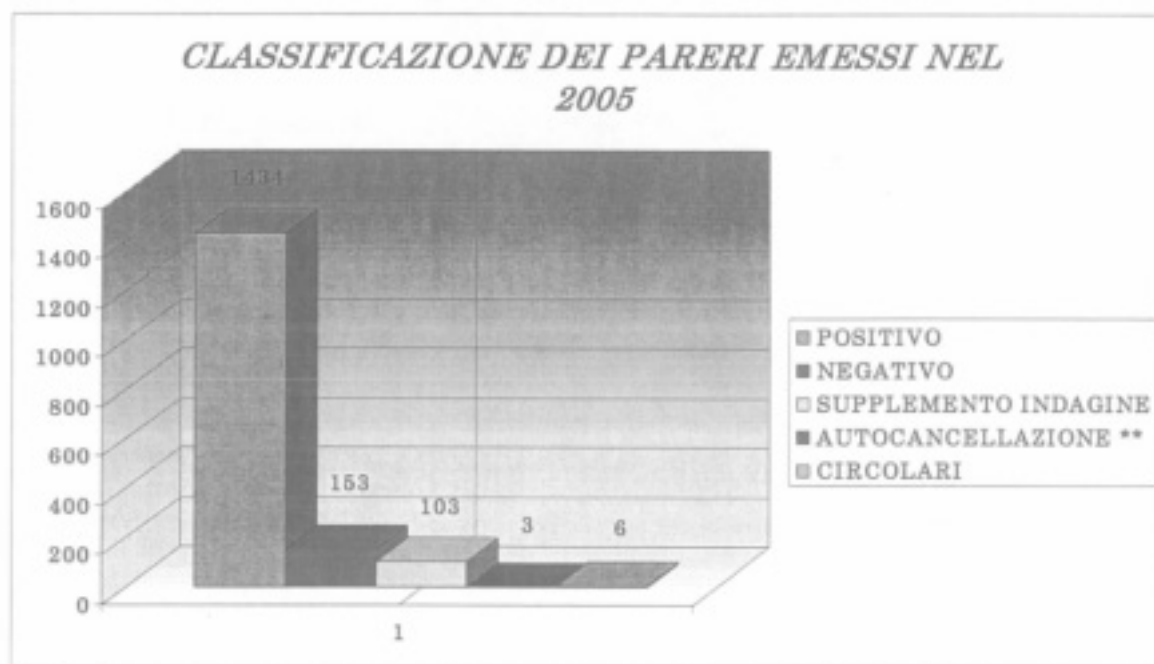


Grafico 5

Nel grafico n. 6 si propone un raffronto degli esiti delle istruttorie condotte nell'anno 2005 con quelli relativi agli anni 2003 e 2004.



Grafico 6

Come evidenziato dal grafico sopra riportato, i pareri relativi alla richiesta di un supplemento d'indagine nel corso del 2005 sono stati 103, contro i 21 del 2004 e i 6 del 2003. Si deve segnalare, a questo proposito, che, in generale, l'Agenzia per le Onlus ha registrato una bassissima percentuale di riscontri in termini di nuova proposizione delle richieste di parere da parte delle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate. In alcuni di questi casi si è ottenuto il riscontro sostanziale di un'effettiva attività solidaristica che nello statuto era stata espressa in maniera inadeguata, mentre, in altri, si è avuta la conferma che la genericità con la quale era stata espressa l'attività statutaria denunciava in sé una carenza effettiva del precitato requisito.

In ogni caso, soprattutto in talune regioni, è andata via via crescendo la risposta alle richieste di supplemento d'indagine che servono sicuramente a contenere il contenzioso. D'altro canto, il Decreto Ministeriale n. 266 del 2003 sui controlli prevede che si proceda a verifiche formali, ma anche sostanziali, prima di ricorrere all'emissione del provvedimento di cancellazione e, pertanto, come riscontrato in diversi casi, il modo migliore con cui procedere di fronte a uno statuto generico sembra essere quello di raccogliere maggiori elementi di giudizio onde non incorrere in errori amministrativi.

Nel grafico sottostante sono evidenziate, in numeri assoluti, le richieste di supplemento d'indagine inoltrate dall'Agenzia per le Onlus e le relative risposte pervenute dall'Amministrazione Finanziaria in questi anni.

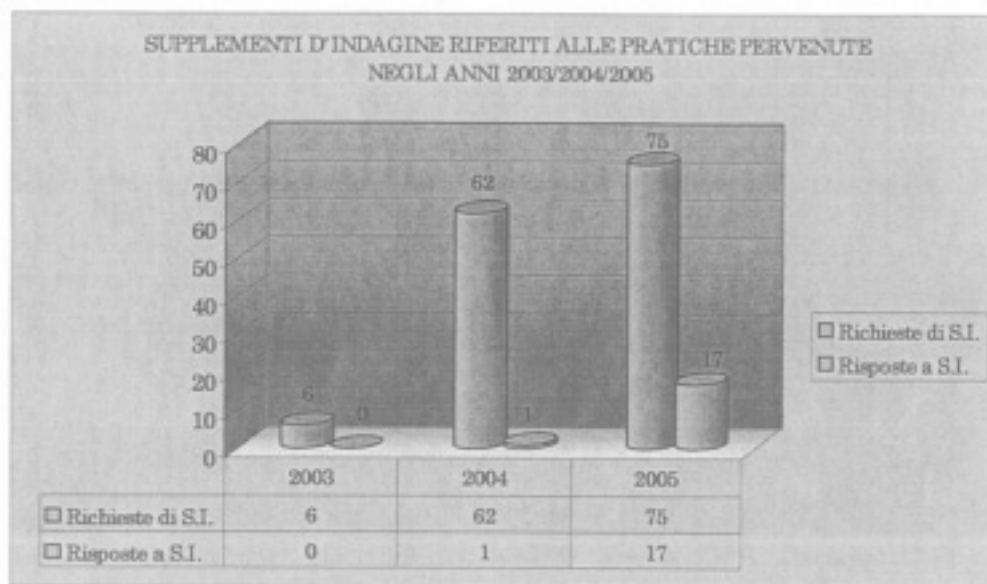


Grafico 7