

111

UE: Raccomandazioni e Appendici per il non profit

di Paolo Manzo (p.manzo@vita.it)

05/09/2005



Ecco il testo tradotto della Raccomandazione dell'Unione europea del 22 luglio e delle Appendici in merito a un codice di condotta per le Organizzazioni non profit

*Bruxelles, 22 Luglio 2005
JLS/D2/DB/NSK D(2005) 8208*

BOZZA PER RACCOMANDAZIONI AGLI STATI MEMBRI IN MERITO A UN CODICE DI CONDOTTA PER LE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT AFFINCHE' PROMUOVANO LA TRASPARENZA E SEGUANO MIGLIORI CONDOTTE NELLA CONTABILITA'

Il settore non profit svolge una fondamentale attività umanitaria e i suoi servizi sono indispensabili ai cittadini in aree di vitale importanza. Tuttavia esistono prove che le organizzazioni non profit siano state usate per finanziare il terrorismo e per commettere altri crimini. Al fine di proteggere il settore e per rafforzare l'integrità e la fiducia dei donatori, standard di trasparenza e di contabilità più elevati dovrebbero essere applicati dalle organizzazioni non profit. Quest'obiettivo risponde anche alle richieste dei governi degli Stati membri della Ue e di organismi internazionali.

Si deve prestare attenzione affinché niente sia fatto per danneggiare il lavoro o la reputazione della grande maggioranza delle organizzazioni non profit operanti a livello nazionale, dell'Unione europea e/o internazionale. Applicando elevati livelli di trasparenza e accountability, le organizzazioni non profit dimostrano la loro responsabilità nei confronti della generosità dei cittadini e contribuiscono a combattere l'uso erraneo delle risorse. Il presente documento ha l'obiettivo di trovare un approccio che minimizzi il rischio degli abusi, senza essere un fardello per il settore.

Tenendo presente le vulnerabilità del settore non profit nei confronti del finanziamento del terrorismo e di altri crimini, la Commissione indirizza un numero di raccomandazioni agli Stati membri e un Codice di Condotta per le organizzazioni non profit che operano nel territorio dell'Unione europea. Il documento, quindi, interessa le organizzazioni non profit di ogni tipo (NPO) "impegnate nella raccolta e nella distribuzione di fondi a scopi caritatevoli, religiosi, culturali, formativi e/o sociali, o per portare a termine altri tipi di attività benefiche".

A. RACCOMANDAZIONI AGLI STATI MEMBRI AFFINCHE' AFFRONTINO LE VULNERABILITA' DEL SETTORE NON PROFIT IN MERITO AL FINANZIAMENTO DI ATTIVITA' TERRORISTICA E DI

ALTRI CRIMINI.

A.1 Meccanismi globali

Handwritten signature

o Gli Stati Membri dovrebbero assicurarsi di avere designato delle autorità competenti aventi la responsabilità di controllare il settore non profit. Il ruolo di supervisione potrebbe essere affidato sia a un unico organismo pubblico o a delle autorità già esistenti e di fiducia.

o Il ruolo di supervisione delle autorità competenti dovrebbe includere le funzioni seguenti:

- Rendere operativi dei sistemi di registrazione accessibili pubblicamente per tutte le NPO esistenti sul territorio, desiderose di usufruire di trattamenti fiscali preferenziali, del diritto di raccogliere fondi e di accedere a prestiti pubblici. La registrazione dovrebbe prendere la forma di una comunicazione invece di un'approvazione, a priori, durante la fase di costituzione. Gli Stati Membri dovrebbero identificare le categorie di NPO che ricadono fuori dei limiti del sistema di registrazione e mitigare il rischio che può dare chi "sta fuori";
- Dare delle linee guida alle NPO sulla trasparenza finanziaria, così come informare le persone interessate sulla vulnerabilità del settore, sugli indicatori di rischio e sulle linee guida utili per identificare le attività sospette;
- Ci dovrebbe essere coordinamento tra le autorità competenti in merito alle indagini sugli abusi delle NPO;
- Le Autorità Competenti dovrebbero avere capacità per valutare il rischio di abuso della singola NPO ed essere rafforzata per richiedere nel dettaglio un maggior numero di particolari dove ci sia il sospetto che la NPO lavori al di fuori dalle leggi;
- Le Autorità Fiscali dovrebbero condurre regolari ed efficaci controlli fiscali sulle organizzazioni non profit che ricevono trattamenti impositivi speciali.

Le autorità preposte a supervisionare il settore non profit dovrebbero costituire una struttura efficiente che agisca in modo coordinato, al fine di soddisfare appieno le funzioni complessive loro affidate.

A.2 Incoraggiare l'accettazione e il rispetto del Codice di Condotta

Per promuoverne la sottoscrizione, gli Stati Membri dovrebbero tenere in considerazione i seguenti temi:

o La registrazione, una trasparenza certificata e degli standard di accountability, conferiscono uno status concreto per la NPO e aiutano ad acquisire e mantenere la fiducia del pubblico e la credibilità dell'azione del non profit;

o Potrebbe essere offerto a tutte le NPO che rispettino i requisiti della registrazione e che prendano le misure opportune sulla trasparenza e l'accountability uno status fiscale privilegiato, la ricompensa di finanziamenti pubblici e il diritto del fundraising pubblico (se regolato);

o Il principi e le misure di trasparenza ed accountability proposte dal Codice di Condotta dovrebbero essere incluse nei marchi esistenti e in quelli futuri;

o Gli enti di monitoraggio privati o le organizzazioni che raggruppano le NPO dovrebbero essere incoraggiate a introdurre simboli di approvazione o altri meccanismi simili per certificare le NPO che rispettano il Codice di Condotta.

A.3 Programmi per la presa di coscienza sulle vulnerabilità delle NPO sul finanziamento al terrorismo e ad altri crimini.

Le NPO sono state usate impropriamente per trasferire denaro ad organizzazioni terroristiche e quindi, è di importanza vitale che gli Stati Membri e le NPO stesse siano pienamente consapevoli degli indicatori che possono segnalare l'uso scorretto di tali organizzazioni per finanziare il terrorismo e compiere altre attività criminose. Gli Stati Membri dovrebbero assicurare che questi indicatori siano largamente conosciuti tra tutte le autorità competenti, le NPO e i donatori potenziali. Una lista degli indicatori di rischio può essere consultata nell'Appendice di questo documento. Sulle basi degli indicatori di rischio:

- o Gli Stati Membri dovrebbero intraprendere dei programmi per coscientizzare il settore non profit sui rischi/le vulnerabilità del settore all'abuso;
- o Le NPO dovrebbero essere incoraggiate a valutare le "good practices" che già seguono per rafforzare ulteriormente la prevenzione dell'uso scorretto per finanziare il terrorismo e per altre finalità criminose;
- o Dovrebbero essere fornite delle linee guida al settore privato che ha rapporti con il settore non profit (istituzioni finanziarie, contabili, consulenti, avvocati) per facilitare la riduzione e il blocco delle attività/transazioni sospette, incluse le tecniche notoriamente usate per l'infiltrazione delle NPO da parte dei terroristi.

A.4 Indagini sull'uso improprio delle organizzazioni non profit

Lo scambio di informazioni e la cooperazione a livello nazionale dovrebbe essere guidata e coordinata, se possibile, da una delle autorità competenti e aventi la responsabilità di supervisionare le NPO e comprende le Autorità Fiscali, le Unità di Intelligente Finanziaria e i servizi delle Forze dell'Ordine. Per facilitare lo scambio di informazioni a livello nazionale, dovrebbe essere nominata una persona in ognuna delle entità rappresentanti l'unico punto di contatto per gli scopi di scambio d'informazioni nei casi connessi all'uso inappropriato delle NPO al finanziamento del terrorismo. Dovrebbero essere introdotti passaggi di informazione dedicati tra queste entità per assicurare uno scambio rapido ed efficace. L'indagine dovrebbe essere proporzionale al peso del rischio individuato.

B. UN CODICE DI CONDOTTA PER LE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT AL FINE DI PROMUOVERE LA TRASPARENZA E MIGLIORI PRATICHE DI RESPONSABILITÀ

Applicando dei livelli potenziati di trasparenza e accountability, le NPO dimostrano la loro responsabilità verso la generosità pubblica e si difendono contro l'uso improprio. I seguenti requisiti costituiscono uno strumento per le NPO al fine di mantenere la fiducia della gente e rafforzare la credibilità del loro lavoro indispensabile. Ma, allo stesso tempo, costruiscono così una struttura per le autorità pubbliche al fine di identificare l'uso improprio delle NPO in tema di finanziamento al terrorismo e di altri abusi criminali.

Le NPO dovrebbero produrre e aggiornare un "Modulo Base di Identificazione" dell'organizzazione che dovrebbe essere inviato all'autorità competente nel registrare. Questa autorità dovrebbe essere informata dei cambiamenti del "Modulo Base di Identificazione" e delle ramificazioni varie dell'organizzazione (assieme a una dichiarazione su come il patrimonio netto della NPO viene distribuito). Il "Modulo Base di Identificazione" dovrebbe essere anche disponibile in un ufficio registrato.

Il "Modulo Base di Identificazione" dovrebbe includere, come minimo, i seguenti elementi:

- Il Nome per esteso (e formale) della NPO, se ci sono gli acronimi e altri soprannomi che usualmente la identificano, una ragione sociale e un Numero di Registrazione;
- L'indirizzo dell'ufficio registrato, numeri di telefono e fax, l'indirizzo del sito Internet (se c'è) e i precedenti indirizzi e cambiamenti vari della sede;
- Il nome completo e formale, incluso gli acronimi, e l'indirizzo delle "filiali" dell'associazione;
- Una dichiarazione degli Obiettivi generali, delle Policies e delle Priorità della NPO;
- Una descrizione della struttura organizzativa e decisionale della NPO, descrivente la dimensione dell'organizzazione e i sistemi di controllo finanziari interni;
- Una descrizione delle aree geografiche dove i fondi sono trasferiti (in uscita) e da cui provengono (in entrata);
- Una lista di Nomi di tutti i membri, direttori, membri del comitato direttivo, fiduciari e relative responsabilità. Dove necessario chi controlla o beneficia della NPO dovrebbe essere identificato.

La lista dei numeri di conti bancari intestati alla NPO e ogni documento contenente informazioni che identificano le persone cui fanno riferimento dovrebbe essere preservato in una sezione confidenziale del registro, e non dovrebbe essere accessibile al pubblico presso l'ufficio registrato della NPO.

o La NPO dovrebbe avere un mantenimento appropriato dei libri contabili e preparare una Dichiarazione Finanziaria Annuale sugli introiti e le spese. Dovrebbe essere preparato un Rapporto Annuale contenente la descrizione e il budget delle attività, i progetti dell'ultimo anno finanziario, includendo una dichiarazione su come questi hanno promosso gli Obiettivi Generali della NPO. Le NPO dovrebbero fornire dettagli delle loro attività in linea con la dimensione dell'organizzazione. Le Dichiarazioni Finanziarie e i Rapporti dovrebbero essere a disposizione presso l'ufficio registrato per le autorità pubbliche che hanno la responsabilità di supervisione.

o Le NPO dovrebbero mantenere una piena e completa tracciabilità delle verifiche contabili e dei fondi trasferiti all'estero della giurisdizione/Paese di competenza e dei fondi trasferiti a ogni persona che presta un servizio per conto della NPO in questione.

o Le Dichiarazioni Finanziarie Annuali, i Rapporti, le minute degli incontri dei fiduciari, le registrazioni delle verifiche contabili dovrebbero essere mantenute per almeno 5 anni presso l'ufficio registrato della NPO.

o Le NPO dovrebbero usare conti bancari registrati per spostamenti di denaro in ogni singola transazione, quando c'è la possibilità di usare il sistema bancario formale. Tutto il denaro ricevuto dovrebbe essere depositato in questi conti e gli esporsi in contante dovrebbero passare per gli stessi conti bancari. Un certo quantitativo di contante può servire per le spese quotidiane della NPO.

o Tutte le NPO dovrebbero seguire la regola "Conosci i tuoi soci, i tuoi donatori e i tuoi beneficiari", il che significa che la NPO dovrebbe fare il maggiore degli sforzi per verificare l'identità, le credenziali e la buona fede dei beneficiari, dei donatori e dei soci.

C. CONSIDERAZIONI A LIVELLO EUROPEO

Molte NPO operano in più di uno Stato Membro e svolgono attività in Paesi terzi. Quindi una cooperazione efficace tra gli Stati membri della UE e gli altri Paesi è di vitale importanza nella prevenzione e nella lotta al terrorismo e al crimine. Inoltre bisogna considerare come le Istituzioni Europee potrebbero facilitare questa cooperazione e incoraggiare ulteriormente l'osservanza di questo Codice di Condotta da parte delle NPO.

C.1. Sviluppo delle "linee guida Ue" o di un'"etichetta Ue" per le NPO che soddisfano i requisiti del Codice di Condotta.

Dovremmo esaminare la possibilità per un'ulteriore sviluppo di "linee guida Ue" o di un'"etichetta Ue" basata sulla trasparenza rafforzata e sulle misure di responsabilità così come sono state inserite nel Codice di Condotta. I principi per tali linee guida e per l'etichetta potrebbe essere deciso a livello Europeo. La Commissione Europea considererà se i finanziamenti comunitari alle NPO possano essere legati al rispetto con le misure di trasparenza e di responsabilità rafforzata.

C.2. Cooperazione nell'indagine a livello Europeo sull'uso improprio ai fini del finanziamento del terrorismo.

La cooperazione e lo scambio di informazioni a livello Ue ed internazionale dovrebbe comprendere un network fatto di punti di contatto singoli di Forze dell'ordine che abbiano esperienza di finanziamento al terrorismo e conoscenza del settore delle NPO. La Commissione promuoverà un network di scambio di informazioni e di cooperazione a livello UE tra autorità di Forze dell'Ordine e, dove sia necessario, altri corpi atti a indagare sul possibile abuso da parte delle NPO.

o Ulteriore attenzione deve essere data nella creazione di Team congiunti di Indagine (JIT) per indagare sul possibile uso distorto delle NPO. Team congiunti di Indagine specializzati potrebbero iniziare in un modo autonomo raccogliendo informazioni su un caso specifico o in seguito a richiesta da parte di uno Stato Membro, dell'Europol o dell'Eurojust.

o I moduli di addestramento del CEPOL (Collegio di Polizia Europea)

Il ruolo del CEPOL potrebbe essere cruciale nell'addestrare ufficiali di polizia esperti nel mettere in luce le vulnerabilità del settore, le tipologie degli abusi, nel promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni e nel potenziare il ruolo degli JIT.

C.3. I programmi di consapevolezza europea

Quando contribuiscono ad attività caritatevoli tramite il settore non profit, i cittadini che vivono nell'Unione europea hanno la responsabilità di fare il massimo sforzo per verificare la buona fede dell'organizzazione che loro stessi appoggiano. Quindi, a livello europeo, dovrebbero essere lanciati programmi di consapevolezza sulle vulnerabilità del settore non profit al finanziamento dei terroristi (e ad altri usi criminali) al fine di enfatizzare il principio della "donazione responsabile".

APPENDICE: GLI INDICATORI DI RISCHIO RIGUARDANTI L'USO IMPROPRIO DELLE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT PER FINANZIARE IL TERRORISMO O

ALTRE ATTIVITA' CRIMINALI

L'obiettivo principale dell'elencare i seguenti indicatori di rischi potenziali è aumentare la consapevolezza del settore non profit, delle pubbliche autorità e dei donatori potenziali sulle vulnerabilità del settore non profit per il finanziamento del terrorismo. Un indicatore non dovrebbe mai essere guardato singolarmente, ma dovrebbe essere valutato nel contesto degli altri e dell'ambiente organizzativo e legislativo in cui opera la NPO.

A. STRUTTURA ORGANIZZATIVA E AMMINISTRAZIONE

- Il nome della NPO sembra simile a quello di un'organizzazione conosciuta ed affidabile;
- La NPO sceglie una forma di attività per cui non è necessaria a rigor di legge la registrazione o per cui c'è poca o nessuna supervisione;
- L'organizzazione non è registrata né è ufficialmente riconosciuta come una NPO, pur agendo come se lo fosse;
- La NPO condivide l'ufficio dov'è registrata la sua sede con un'altra o altre organizzazioni;
- I manager e/o il comitato direttivo e/o i fiduciari detengono ruoli in altre NPO e le organizzazioni condividono gli stessi contabili, consulenti finanziari, avvocati e consulenti esterni;
- Il numero delle persone impiegate dalla NPO sono incompatibili con l'ampiezza delle attività e/o delle responsabilità finanziarie della NPO;
- Il sito Internet della NPO non è stato aggiornato negli ultimi 12 mesi;
- La NPO ha cambiato frequentemente il suo indirizzo registrato.

B. OBIETTIVI E ATTIVITA' DELL'ORGANIZZAZIONE

- C'è poca o nessuna informazione disponibile sulle attività della NPO;
- Gli obiettivi dell'organizzazione sono connessi a una determinata associazione politica e/o religiosa.

C. IL MANAGEMENT

- C'è discrepanza tra gli obiettivi del management e quelli dichiarati dalla NPO;
- La NPO non collabora con le autorità pubbliche in caso di indagini legittime;
- I garanti/fiduciari non sembrano esercitare influenza alcuna sul management dell'organizzazione;
- Tra i garanti e/o i manager della NPO ci sono individui inseriti sulle liste Onu e/o Ue dei terroristi, o sulle liste di chi pratica lavaggio di denaro sporco;

D. IL MANAGEMENT FINANZIARIO

- La NPO dispone di parecchi e diversi conti bancari, in modo incongruente con la dimensione delle proprie attività;
- Non si applicano controlli finanziari, non si preparano resoconti finanziari annuali, **né verifiche contabili esterne;**
- Non possono essere fornite tracce chiare di verifiche contabili su qualsiasi transazione monetaria;
- C'è una mancanza di chiarezza sui canali tramite i quali vengono fatti i pagamenti

da e verso l'estero;

- Il metodo generale dei pagamenti è quello in contanti o tramite altri metodi al di fuori del tradizionale sistema bancario;
- la NPO fa degli investimenti che rendono assai poco e che sono legati ai propri garanti, fiduciari e/o manager.

E. LO STATUS FINANZIARIO

- Il numero dei progetti e/o il reddito totale della NPO non sono in linea con la dimensione dell'organizzazione;
- C'è un cambiamento improvviso nell'ammontare dei fondi distribuiti e/o nei fondi raccolti;
- C'è incongruenza tra le entrate e le spese della NPO e delle sue attività;
- La struttura delle entrate della NPO fa soprattutto affidamento su alcuni donatori principali che sono legati a manager e/o fiduciari e/o garanti dell'organizzazione.

F. BENEFICIARI, DONATORI E PARTNER DELLE NPO

- C'è una mancanza di chiarezza sulle aree geografiche in cui i fondi sono raccolti;
- La NPO trasferisce i fondi a Paesi e a giurisdizioni ad alto rischio (dove per Paesi ad alto rischio si intende quelli soggetti a corruzione, instabilità e/o conflitto endemico) e c'è poca chiarezza su come questi fondi siano trasferiti e usati;
- C'è mancanza di trasparenza sui partner delle NPO che operano in zone ad alto rischio, o non c'è una traccia chiara sull'esistenza di tali organizzazioni.