C/2024/2102

26.3.2024

Parere del Comitato economico e sociale europeo:

a) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1024/2012 e (UE) 2018/1724 per quanto riguarda l'uso del sistema di informazione del mercato interno e dello sportello digitale unico ai fini di determinati requisiti stabiliti dalla direttiva (UE) …/… del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle associazioni transfrontaliere europee

[COM(2023) 515 final — 2023/0314 (COD)]

e b) proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle associazioni transfrontaliere europee

[COM(2023) 516 final — 2023/0315 (COD)]

(C/2024/2102)

Relatore: **Giuseppe GUERINI**

Consultazione	a) Parlamento europeo, 23.11.2023
	a) Consiglio dell'Unione europea, 20.9.2023
	b) Parlamento europeo, 2.10.2023
	b) Consiglio dell'Unione europea, 20.11.2023
Base giuridica	Articoli 50 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	20.12.2023
Adozione in sessione plenaria	17.1.2024
Sessione plenaria n.	584
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	225/1/2

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta della Commissione europea che mira a facilitare le attività transfrontaliere delle associazioni non profit nell'UE attraverso la creazione di una nuova forma giuridica di «associazione transfrontaliera europea» e suggerisce ai colegislatori di procedere rapidamente verso la sua adozione.

1.2 Il CESE riconosce le difficoltà che le associazioni e gli enti senza finalità di lucro devono affrontare per partecipare al mercato interno e raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi, promuovendo così il ruolo che tali associazioni svolgono nell'UE nel generare valore economico e sociale.

1.3 La proposta contribuisce agli obiettivi del piano d'azione per l'economia sociale ed è collegata ad alcune delle sue azioni, quali la proposta di raccomandazione sullo sviluppo di condizioni quadro dell'economia sociale negli Stati membri e i due documenti di lavoro dei servizi della Commissione sulla tassazione.

1.4 Il CESE riconosce le potenzialità che possono avere le organizzazioni senza finalità di lucro nel contesto del mercato unico e richiama la necessità di favorire la creazione di un ecosistema europeo per questo tipo di enti al fine di rendere più «sociale» il mercato unico.

1.5 Il CESE accoglie la proposta della Commissione di introdurre un'ulteriore forma giuridica di associazione transfrontaliera europea (ECBA) negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri al fine di ridurre gli oneri giuridici e amministrativi per quanto riguarda il riconoscimento e la creazione di associazioni senza scopo di lucro che svolgono attività in un altro Stato membro.

1.6 Il CESE propone che l'acquisizione della qualifica di ECBA sia possibile per tutte le organizzazioni in possesso dei requisiti con sede legale nell'Unione europea anche laddove abbiano tra i membri dell'organo esecutivo persone fisiche residenti in paesi extra UE ed in particolare laddove questi siano residenti in paesi dello spazio economico europeo.

1.7 Il CESE raccomanda che, nel rispetto del principio democratico e del principio di libera associazione, la diversità dei tipi di membership delle associazioni e l'espressione del diritto di voto siano lasciate alla libera determinazione degli statuti delle associazioni stesse e dei loro associati.

1.8 Con questa iniziativa si contribuisce al riconoscimento del ruolo delle associazioni non profit che, statutariamente e per mandato legislativo, esercitano funzioni di interesse generale in Europa. L'iniziativa rappresenta un punto di riferimento per future misure che possano favorire lo sviluppo di attività transfrontaliere per altri enti che svolgono funzione di interesse generale, quali mutue e fondazioni.

1.9 Il CESE sostiene e apprezza la creazione del «certificato ECBA», che consentirà il riconoscimento di questa nuova forma giuridica in tutta l'Unione una volta che un'ECBA è stata registrata in uno Stato membro, tuttavia raccomanda che siano migliorati i sistemi di classificazione e registrazione attraverso la creazione di banche dati comparabili.

1.10 Il CESE, consapevole della complessità delle differenti posizioni fra i paesi membri in materia di fondazioni, considera che la proposta ECBA possa rappresentare un valido punto di riferimento per riaprire il confronto tra le istituzioni unionali sullo statuto europeo per le fondazioni.

2. **Osservazioni sulla proposta della Commissione**

2.1 La proposta analizzata in questo parere interviene a completamento delle misure che il programma legislativo 2023 della Commissione europea aveva previsto nell'ambito dell'attuazione del piano di azione per l'economia sociale. L'intervento si compone di una direttiva e di un regolamento ed ha il pregio di colmare un vuoto legislativo, molto bene evidenziato dalla valutazione d'impatto che accompagna la proposta. Non esistono infatti norme dedicate a livello dell'UE che consentano alle associazioni senza scopo di lucro di operare a livello transfrontaliero nel mercato interno.

2.2 Nella valutazione d'impatto, sono stati evidenziati quattro ostacoli per la partecipazione delle associazioni e degli enti senza finalità di lucro al mercato interno, che di fatto rendono difficile e in taluni casi impossibile: i) il diritto di stabilimento delle associazioni senza scopo di lucro quando operano a livello transfrontaliero; ii) le loro possibilità di fornire servizi e beni; iii) la possibilità di partecipare e contribuire ad un mercato unico dei capitali; iiii) le possibilità di partecipazione agli organi di governance delle associazioni senza scopo di lucro quando operano a livello transfrontaliero. Ne derivano da un lato la scarsa mobilità transfrontaliera delle associazioni senza scopo di lucro, ma anche una diminuzione della possibilità di sviluppare in Europa un mercato degli investimenti ad impatto sociale, come per certi versi si potrebbe evincere valutando il limitato utilizzo del regolamento EuSEF ([1]) che era stato creato appositamente per favorire investimenti nell'imprenditoria sociale.

2.3 Il CESE accoglie quindi con favore la proposta della Commissione europea che raccoglie e attua una serie di auspici che in questi anni sono stati evidenziati in più pareri ([2]), poiché condivide la necessità di questo intervento che mira a facilitare le attività transfrontaliere delle associazioni non profit nell'UE attraverso la creazione di una nuova forma giuridica di «associazione transfrontaliera europea». Le associazioni transfrontaliere sono organizzazioni che operano attraverso le frontiere nazionali, spesso con l'obiettivo di promuovere la cooperazione, lo scambio di informazioni e la condivisione di risorse tra paesi o regioni limitrofi. La proposta vorrebbe migliorare il funzionamento del mercato interno eliminando gli ostacoli giuridici e amministrativi per le associazioni senza scopo di lucro che operano o desiderano operare in più Stati membri, promuovendo così il ruolo che tali associazioni svolgono nell'UE nel generare valore economico e sociale. Ciò consentirà inoltre di creare condizioni di parità tra le associazioni.

2.4 Oltre alle associazioni senza scopo di lucro, è importante riconoscere l'importante ruolo di «pubblica utilità» svolto da altre organizzazioni filantropiche e fondazioni che a volte incontrano ostacoli analoghi a quelli evidenziati per le associazioni per quanto riguarda il riconoscimento della personalità giuridica, il trasferimento della sede o la fusione transfrontaliera; il CESE ritiene pertanto che si debbano sviluppare soluzioni anche per questi enti, come richiesto originariamente dalla relazione del Parlamento europeo ([3]).

2.5 La proposta contribuisce agli obiettivi del piano d'azione per l'economia sociale ed è collegata ad alcune delle sue azioni, quali la proposta di raccomandazione adottata dal Consiglio EPSCO il 9 ottobre 2023 sullo sviluppo di condizioni quadro dell'economia sociale negli Stati membri e i due documenti di lavoro dei servizi della Commissione sui «quadri fiscali per i soggetti dell'economia sociale» e sulla «tassazione non discriminatoria degli enti caritativi e dei relativi donatori: principi tratti dalla giurisprudenza dell'UE». Per quanto molte associazioni senza scopo di lucro facciano riferimento ai principi fondamentali dell'economia sociale, vi sono anche associazioni senza scopo di lucro che perseguono finalità diverse, ad esempio la promozione e la tutela dei consumatori, delle imprese e dei diritti dei cittadini.

([1]) *European Social Entrepreneurship Fund*.

([2]) Parere del CESE sul tema *La filantropia europea: un potenziale inutilizzato* (parere esplorativo richiesto dalla presidenza rumena), GU C 240 del 16.7.2019, pag. 24.

([3]) Per maggiori informazioni sull'ambiente in cui opera la filantropia europea cfr. Philea, *Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy* e *Comparative Highlights of Foundation Laws*.

2.6 Le associazioni non profit creano valore sociale ed economico come fornitori di servizi in ambito sociale, sanitario, assistenziale, culturale, occupazionale, educativo, sportivo, ambientale, di cooperazione internazionale e di sostegno umanitario. Creano anche luoghi di partecipazione e protagonismo per la società civile, favorendo il ruolo attivo dei cittadini e creando quindi una infrastruttura sociale per la democrazia.

2.7 Queste infrastrutture sociali svolgono una funzione decisiva per rispondere alle sfide principali che l'Europa sta affrontando: dal cambiamento climatico alla transizione digitale, dalla lotta alle povertà alla crescita delle competenze; spesso dimostrano di saper fornire soluzioni importanti per l'innovazione sociale e per accompagnare i cambiamenti: tutte funzioni che contribuiscono in modo decisivo al buon funzionamento del mercato unico.

2.8 Il CESE considera questa iniziativa come un mezzo complementare e di reciproco rafforzamento rispetto alla raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo di quadri per l'economia sociale e ad altre azioni chiave per le associazioni e le fondazioni incluse nel piano d'azione per l'economia sociale (SEAP). L'iniziativa legislativa mira ad aiutare le associazioni non profit a superare gli ostacoli che incontrano in quanto operatori chiave dell'economia sociale quando operano a livello transfrontaliero nel mercato unico, creando un ambiente favorevole che rispetti la ricchezza della diversità delle forme organizzate della società civile nell'UE.

2.9 Come riconosciuto dal SEAP, l'economia sociale è uno dei principali facilitatori verso la creazione di un'Europa inclusiva e non discriminatoria, dato il suo forte orientamento ad affrontare le sfide sociali, come aiutare i gruppi svantaggiati a integrarsi nel mercato del lavoro o fornire assistenza e sostegno a determinati gruppi a rischio di esclusione sociale, come gli anziani, le persone con disabilità, i migranti e i rifugiati e gli individui lontani dal mercato del lavoro. Le potenzialità delle organizzazioni senza finalità di lucro e degli enti filantropici rimangono ancora inespresse nel contesto del mercato unico e si sviluppano prevalentemente nei contesti locali. Con questa proposta si ambisce a favorire la creazione di un ecosistema europeo per questo tipo di enti e si contribuisce significativamente a rendere più «sociale» il mercato unico.

2.10 L'impegno dell'attuale Commissione a sviluppare questa iniziativa legislativa dovrebbe essere ambizioso e mirare a creare un mercato unico con parità di condizioni per i diversi tipi di organizzazioni che perseguono finalità di interesse generale, creando un beneficio comune nella comunità in cui operano. Parallelamente al SEAP, questa proposta deve essere una vera e propria svolta per consentire alla società civile europea, agli enti non profit e alla filantropia europea di contribuire a una società che funzioni per le persone e per il pianeta. Dovrebbe inoltre consentire all'economia sociale nel suo complesso di lavorare per realizzare un'Unione inclusiva e diversificata che operi in modo efficace e inclusivo. A questo proposito il CESE invita i colegislatori a procedere rapidamente all'adozione.

2.11 È fondamentale migliorare le possibilità per un'associazione senza scopo di lucro di fare riconoscere la propria personalità giuridica in altri Stati membri, garantendo così la parità di trattamento nel mercato interno. È altrettanto importante che la qualifica di ECBA rimanga uno status da acquisire volontariamente e che nessuna associazione sia obbligata a cambiare la propria natura giuridica.

2.12 Tra gli enti dell'economia sociale, le mutue sono imprese che forniscono servizi di assicurazione sulla vita e contro i danni, come pure regimi di previdenza sociale complementare. L'attuale quadro giuridico europeo, in relazione al fatto che la forma giuridica della mutua non è riconosciuta in tutti gli Stati membri, mette le mutue in condizione di non poter beneficiare dei vantaggi offerti dal mercato interno. L'opzione dell'associazione transfrontaliera costituisce un'opzione che potrebbe rappresentare un passo verso il riconoscimento specifico delle mutue.

2.13 Negli Stati membri dell'UE sono presenti 3,8 milioni di associazioni senza scopo di lucro, che contribuiscono al 2,9 % del PIL dell'UE. Si stima che, grazie alle nuove norme, per le circa 310 000 associazioni senza scopo di lucro che attualmente incontrano tali ostacoli quando operano in un altro paese vi sarà una riduzione dei costi amministrativi che può andare fino a 770 milioni di EUR all'anno, per un totale che può raggiungere potenzialmente 8,5 miliardi di EUR nell'arco di 15 anni. Inoltre, se gli ostacoli individuati dalla proposta saranno eliminati, si prevede che circa altre 185 000 associazioni senza scopo di lucro potrebbero avviare attività transfrontaliere e potrebbero generare fino a 4,2 miliardi di EUR di valore aggiunto nell'arco di 15 anni ([4]).

2.14 Nell'UE esistono 24 diversi regimi normativi applicabili alle associazioni non profit a cui si aggiungono in molti casi le normative regionali. Questo mosaico giuridico crea ostacoli all'impegno civile transfrontaliero e, in ultima analisi, limita lo spazio civico. Attualmente, quando svolgono attività in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabilite, le associazioni senza scopo di lucro non ricevono un riconoscimento uniforme della loro personalità e capacità giuridica e spesso devono registrarsi una seconda volta o addirittura costituire una nuova entità giuridica in tale Stato membro.

([4]) COM(2023) 516 final.

2.15 Alcune associazioni costituite da reti di organizzazioni nazionali ed europee, che spesso hanno membri e operano nell'ambito dell'Europa allargata, trascendono i confini dell'Unione. Affinché queste organizzazioni possano acquisire la certificazione di ECBA, andrebbe rivisto il limite imposto all'art. 7 della proposta di direttiva laddove prevede che soltanto le persone fisiche cittadini dell'Unione europea possano far parte dell'organo esecutivo di un'ECBA. Questa restrizione appare eccessiva. A parere del CESE l'estensione all'area economica europea appare necessaria per ottenere l'obiettivo della partecipazione al mercato unico coerentemente all'art. 114 del TFUE.

2.16 È altresì importante garantire flessibilità nell'assegnazione del diritto di voto, nel rispetto del principio democratico, al fine di rispettare la diversità dei tipi di membership delle associazioni che operano al livello europeo, infatti l'attuale formulazione dell'art. 8 che prevede un voto per ciascun membro dell'ECBA pare eccessivamente restrittiva.

3. **Il ruolo dell'ECBA**

3.1 La proposta della Commissione introduce un'ulteriore forma giuridica di associazione transfrontaliera europea (ECBA) negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, le cui ampie differenze sono state ampiamente considerate nella documentazione che accompagna la proposta nonché nell'articolato della proposta di direttiva. La qualifica ECBA è stata specificamente concepita per scopi transfrontalieri e ridurrà gli oneri giuridici e amministrativi per quanto riguarda il riconoscimento e la creazione di associazioni senza scopo di lucro che svolgono attività in un altro Stato membro.

3.2 Oltre a sviluppare una forma giuridica aggiuntiva per le associazioni transfrontaliere, si dovrebbe prendere in considerazione uno strumento adeguato per le fondazioni. Già nel 2012 si tentò, senza successo, l'adozione di uno Statuto europeo per le fondazioni; ora, grazie all'impulso che il piano d'azione e la raccomandazione per l'economia sociale stanno apportando, i tempi potrebbero essere maturi per rilanciare un'iniziativa che riprenda quel percorso.

3.3 Il CESE riconosce l'importanza di abolire le restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento, alla libera circolazione dei servizi, alla libera circolazione delle merci e alla libera circolazione dei capitali ancora presenti negli ordinamenti di alcuni Stati membri. A tale proposito, ritiene particolarmente utile che l'articolo 12 della proposta di direttiva preveda che gli Stati membri provvedono affinché un'ECBA sia tenuta a registrarsi soltanto una volta.

3.4 Le associazioni senza scopo di lucro che desiderano svolgere attività economiche in un altro Stato membro sono obbligate a costituire e registrare una nuova associazione senza scopo di lucro in tale Stato membro, il che implica costi amministrativi e formalità supplementari.

3.5 Tutto ciò ha anche conseguenze per quanto riguarda la veicolazione dei capitali tra le associazioni senza scopo di lucro, impedendo un flusso continuo di capitale e compromettendo la capacità delle associazioni senza scopo di lucro di svolgere le loro attività in un altro Stato membro. Le norme differiscono anche per quanto riguarda l'accesso al capitale e le associazioni senza scopo di lucro incontrano difficoltà nell'accedere a prestiti finanziari, crediti e garanzie all'interno degli istituti di credito.

3.6 Il CESE ritiene che, creando una nuova forma giuridica di associazione senza scopo di lucro che possa essere riconosciuta da tutti gli Stati membri, possiamo sbloccare ulteriormente il potenziale e sostenere il contributo essenziale delle organizzazioni della società civile di tutte le dimensioni alla nostra società. Può essere uno strumento cruciale in grado di mobilitare l'impegno collettivo dei cittadini, in particolare attraverso le associazioni e le fondazioni, per svolgere un maggior numero di attività di pubblica utilità e collaborare in tutte le diverse aree della società. Inoltre, le associazioni delle regioni transfrontaliere potranno collaborare ulteriormente, costruendo un senso sempre più profondo di spirito europeo e di cittadinanza in queste aree uniche. Questa iniziativa contribuirà al riconoscimento del ruolo delle associazioni non profit di interesse generale in Europa e potrà rappresentare un punto di riferimento per future iniziative che coinvolgeranno altri tipi di enti, come le fondazioni.

3.7 Particolarmente utile e apprezzato è il fatto che la proposta di direttiva preveda che la personalità giuridica e la capacità giuridica siano acquisite da un ECBA al momento della registrazione dell'ECBA in uno Stato membro. Una volta stabilita in uno Stato membro, un'associazione transfrontaliera europea sarà riconosciuta automaticamente e potrà svolgere attività in tutti gli Stati membri, comprese le attività economiche, il che consentirà alle ECBA di liberare tutto il loro potenziale sociale ed economico nell'UE.

3.8 Le ECBA coesisteranno insieme ad altre associazioni nazionali a livello degli Stati membri. Per le questioni che non sono contemplate dalla proposta di direttiva, come il trattamento fiscale, gli Stati membri trattano le ECBA allo stesso modo delle analoghe associazioni nazionali senza scopo di lucro, nel rispetto delle tradizioni di ciascuno Stato membro in questo settore e senza conseguenze per le associazioni esistenti.

3.9 Le nuove norme consentiranno, grazie al «certificato ECBA», il riconoscimento rapido di questa nuova forma giuridica in tutta l'Unione una volta che un'ECBA è stata registrata in uno Stato membro; inoltre prevederanno norme armonizzate sul trasferimento di sede legale, consentendo in tal modo alle ECBA di trarre tutti i benefici della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, beni e capitali nell'Unione.

3.10 L'ECBA godrà pienamente dei vantaggi del mercato interno, indipendentemente dallo Stato membro di registrazione, beneficiando di un accesso libero e non discriminatorio ai finanziamenti pubblici in ciascuno Stato membro in cui opera.

3.11 Il CESE ritiene necessario incrementare la disponibilità di dati inerenti le entità eleggibili come ECBA, al fine di migliorare le informazioni e la conoscenza delle molteplici forme associative degli enti senza finalità di lucro, e incoraggia la creazione di registri e sistemi statistici appropriati e comparabili. I registri e i sistemi di classificazione delle associazioni che operano con scopo di lucro devono essere finalizzati ad evitare abusi dei benefici riconosciuti alle ECBA, ma non possono essere utilizzati per imporre restrizioni, così come chiaramente previsto dall'articolo 15 della proposta di direttiva.

3.12 Insieme alla proposta di direttiva, la Commissione ha adottato anche un regolamento di natura tecnica che modifica i regolamenti sul sistema di informazione del mercato interno (IMI) e sullo sportello digitale unico, per consentire la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti attraverso il sistema IMI e per svolgere operazioni digitali attraverso lo sportello digitale unico, permettendo così al pubblico di accedere alle informazioni relative alle ECBA disponibili online.

3.13 Il CESE ha accolto con favore l'istituzione e la gestione di uno sportello digitale unico per offrire ai cittadini, alle imprese e alle persone giuridiche diverse dalle imprese un facile accesso a informazioni di alta qualità, a procedure efficienti e a servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi efficaci in relazione alle norme dell'Unione e nazionali applicabili ai cittadini, alle imprese e alle persone giuridiche.

Bruxelles, 17 gennaio 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Oliver RÖPKE