

Uno statuto per le associazioni e le organizzazioni senza scopo di lucro transfrontaliere europee

Potenziali benefici nella situazione attuale¹

Riassunto

Il presente studio, commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione JURI, fornisce un'analisi comparativa delle principali leggi in materia di organizzazioni senza scopo di lucro in vigore in alcuni paesi europei ed esamina una potenziale iniziativa legislativa dell'Unione europea in merito. Lo studio presenta le diverse opzioni disponibili e conclude che l'Unione europea dovrebbe introdurre uno status europeo che, anziché essere limitato alle organizzazioni senza scopo di lucro, dovrebbe mirare a includere le organizzazioni correlate come quelle del terzo settore e di economia sociale.

Le organizzazioni senza scopo di lucro sono sempre più diffuse in tutta Europa². Le forme giuridiche più comuni per la loro costituzione sono l'associazione e la fondazione, per le quali esiste una regolamentazione specifica in tutte le giurisdizioni europee. Si trovano in atti di diversa natura formale³ e variano notevolmente da un paese all'altro, sebbene esistano elementi comuni. Inoltre, le associazioni e le fondazioni (ma anche le mutue) non sono le uniche forme giuridiche disponibili per le organizzazioni senza scopo di lucro. Il settore non profit si sta espandendo grazie alla progressiva "neutralizzazione funzionale delle forme giuridiche", in particolare delle società e delle cooperative, non più necessariamente legate, rispettivamente, al profitto e alle mutue finalità⁴.

¹ Testo integrale dello studio in inglese

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU\(2021\)693439_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU(2021)693439_EN.pdf)

² Alcuni dati sono sufficienti a dimostrare quanto precede: in Belgio vi sono più di 100 000 associazioni; in Francia sono registrate 2 milioni di associazioni e 5 000 fondazioni; più di 23 000 fondazioni in Germania; oltre 10 000 associazioni caritative registrate in Irlanda; circa 16 000 cooperative sociali in Italia.

³ Gli esempi includono leggi specifiche sulle associazioni e le fondazioni in Francia; il codice civile in Germania e in Italia; il codice delle società e delle associazioni in Belgio.

⁴ In talune giurisdizioni si afferma esplicitamente che le società possono essere costituite per qualsiasi legittimo scopo: è il caso, ad esempio, di Irlanda e Germania per quanto riguarda le società a responsabilità limitata. Le cooperative sociali italiane perseguono l'interesse generale della comunità (e non dei loro soci).



L'analisi giuridica comparativa mostra anche la presenza, a livello nazionale, dello status di "organizzazione di utilità sociale", di cui dispongono le organizzazioni senza scopo di lucro che perseguono finalità considerate di interesse pubblico. Tale status è individuato sulla base di requisiti analoghi in tutti gli Stati membri. Il livello di ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative allo status di organizzazione di pubblica utilità è superiore a quello presente nelle leggi relative alle forme giuridiche di costituzione delle organizzazioni senza scopo di lucro. Le organizzazioni di pubblica utilità godono solitamente del trattamento fiscale più vantaggioso tra le organizzazioni senza scopo di lucro e sono destinatarie di donazioni esenti da imposta.

Inoltre, in alcuni paesi sono stati introdotti nuovi status di utilità sociale, che vanno oltre il tradizionale status di pubblica utilità, per due motivi principali: in primo luogo, essi sono accessibili anche alle organizzazioni caratterizzate dall'esercizio esclusivo di attività commerciali e, in secondo luogo, sono accessibili anche alle società che distribuiscono utili limitati ai loro azionisti. Gli esempi più significativi si riferiscono allo status di "ente del terzo settore", adottato in Italia nel 2017, e allo status di "impresa dell'economia sociale e solidale" previsto dalla legge francese del 2014.

La legislazione pare pertanto seguire un'evoluzione concettuale nel corso degli ultimi decenni. Nei dibattiti scientifici e pubblici, l'attenzione si è progressivamente spostata dal settore non profit in senso stretto a settori più ampi, individuati in termini positivi dalla natura di pubblica utilità dell'obiettivo perseguito. Tra gli esempi salienti figurano l'interessante lavoro pubblicato recentemente da un gruppo di studiosi nell'ambito di un progetto di ricerca sul terzo settore in Europa⁵ e il nuovo manuale delle Nazioni Unite del 2018 sul conto satellite relativo al non profit, riguardante il "terzo settore o economia sociale", che comprende sia le istituzioni senza scopo di lucro sia altre istituzioni correlate, che non sono senza scopo di lucro ma, come queste ultime, servono principalmente a fini di interesse sociale o pubblico⁶.

Le organizzazioni senza scopo di lucro non sono un oggetto misterioso nemmeno a livello di diritto dell'UE. Il TFUE vi fa riferimento in modo apparentemente discriminatorio (articolo 54, paragrafo 2). Il TUE, d'altro canto, ne riconosce il ruolo fondamentale (articolo 11, paragrafo 2). Le organizzazioni senza scopo di lucro sono inoltre oggetto di varie sentenze della Corte di giustizia dell'UE. Alcune di esse eliminano gli ostacoli giuridici alle loro attività transfrontaliere⁷, altre le pongono su un piano di parità con altre entità ai sensi del diritto dell'UE in materia di concorrenza e aiuti di Stato⁸, mentre altre ancora riconoscono le loro specificità nel giustificare gli scostamenti dal regime giuridico ordinario in materia di appalti pubblici⁹. Ciononostante, a differenza di altri tipi di entità giuridiche, come le società e le cooperative¹⁰, le organizzazioni senza scopo di lucro non dispongono ancora di uno statuto specifico del diritto organizzativo dell'UE.

In effetti, a partire dagli anni novanta, le istituzioni europee hanno tentato di introdurre statuti dell'UE per le associazioni, le fondazioni e le mutue, ma sempre senza successo.

⁵ Cfr. SALAMON L.M., SOKOLOWSKI W., "Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector", in ENJOLRAS B. ET AL. (eds.), "The Third Sector As A Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities", Palgrave Macmillan, 2018, pag. 7 e segg., dove la proposta è quella di discutere un più ampio terzo settore o economia sociale, che comprenda non solo le classiche organizzazioni senza scopo di lucro, ma più in generale tutte le organizzazioni caratterizzate da una finalità pubblica.

⁶ Cfr. NAZIONI UNITE (2018), "Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work", New York.

⁷ Cfr. Laboratoires Fournier (C-39/04 [2005]), Centro di Musicologia Walter Stauffer (C-386/04 [2006]), Hein Persche (C-318/07 [2009]), Missionswerk (C-25/10 [2011]) e Commissione europea/Austria (C-10/10 [2011]).

⁸ Cfr., tra gli altri, Ambulanz Glöckner (C-475/99 [2001]), dove si possono trovare riferimenti a precedenti decisioni analoghe.

⁹ Cfr. Spezzino (C-113/13 [2014]); Casta (C-50/14 [2016]); Falck (C-465/17 [2019]); nonché Italia Emergenza (C-424/18 [2019]).

¹⁰ Cfr. i regolamenti n. 2157/2001, dell'8 ottobre 2001, relativo alla Società europea, e n. 1435/2003, del 22 luglio 2003, relativo alla Società cooperativa europea.

La discussione è stata rilanciata negli ultimi anni. A tale riguardo, riveste grande importanza la risoluzione del Parlamento europeo del 2018, in cui si chiede alla Commissione europea di intervenire per introdurre uno statuto europeo per le imprese sociali¹¹.

È possibile ottenere oggi i risultati non raggiunti negli ultimi decenni? È finalmente possibile disporre di uno statuto europeo per le associazioni e le altre organizzazioni senza scopo di lucro?

I benefici di una siffatta legislazione sarebbero enormi e variegati (di natura politica, sociale ed economica); ciò significa che non è auspicabile mantenere lo status quo, senza tuttavia trascurare le difficoltà inerenti a una tale iniziativa. L'esito positivo può dipendere dalle forme che questa potenziale legislazione assumerebbe. Tre opzioni meritano di essere prese in considerazione in modo specifico.

La prima consiste nel ribadire l'ipotesi di introdurre forme giuridiche europee per associazione, fondazione e mutua, attraverso regolamenti dell'UE analoghi a quelli relativi alla Società europea e alla Società cooperativa europea. Si tratta di una strategia difficile da attuare sostanzialmente per gli stessi motivi che hanno portato ai suoi fallimenti in passato. Innanzitutto, tali regolamenti avrebbero come base giuridica l'articolo 352 TFUE e richiederebbero pertanto decisioni all'unanimità.

La seconda opzione consiste nell'introdurre i predetti statuti utilizzando il meccanismo di cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20 TUE¹². Ciò consentirebbe di aggirare l'unanimità del consenso, ma porterebbe a statuti che istituiscono forme giuridiche tradizionali di organizzazioni senza scopo di lucro, ignorandone in tal modo gli sviluppi nelle legislazioni nazionali.

La terza opzione consiste nel definire, mediante una direttiva dell'UE, lo status giuridico/l'etichetta di "organizzazione europea del terzo settore (o di economia sociale)"¹³, nel rispetto dei requisiti minimi comuni individuati dalla direttiva europea stessa¹⁴.

Le organizzazioni in possesso di tale status/etichetta sarebbero riconosciute da tutti gli Stati membri, indipendentemente dal paese in cui sono costituite. Ogni Stato membro sarebbe tenuto a concedere alle organizzazioni straniere in possesso dello status gli stessi vantaggi, diritti e obblighi delle organizzazioni nazionali che si trovano nella stessa posizione; ciò si applicherebbe anche all'imposizione fiscale. Ad esempio, se un'organizzazione nazionale, qualificata come "organizzazione europea del terzo settore (o di economia sociale)", può ricevere donazioni esenti da imposta in un determinato Stato membro, un'organizzazione straniera avente lo stesso status beneficerebbe automaticamente dello stesso vantaggio, senza alcuna verifica di comparabilità, anche se lo status è stato acquisito all'estero.

Quest'ultima strategia è quella più raccomandabile, in quanto sembra essere maggiormente fattibile; è soddisfacente in considerazione degli obiettivi di una normativa dell'UE in materia ed è perfettamente in linea con l'evoluzione delle legislazioni nazionali in questo settore.

¹¹ Cfr. risoluzione del 5 luglio 2018 recante raccomandazioni alla Commissione su uno statuto per le imprese sociali e solidali (2016/2237 (INL)).

¹² Cfr. BREEN O.B., "Enlarging the Space for European Philanthropy", studio commissionato da Dafne/EFC, 16 gennaio 2018.

¹³ Si tratta della strategia già adottata dal PE nella sua risoluzione del 2018 sulle imprese sociali, basata sul precedente lavoro dell'autore di questo studio: cfr. FICI A., "A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise", Bruxelles, 2017.

¹⁴ Tali requisiti potrebbero essere i seguenti: la natura privata dell'organizzazione, indipendentemente dalla forma giuridica di costituzione; il perseguimento esclusivo di scopi di pubblica utilità; l'obbligo di utilizzare tutti i beni per il perseguimento esclusivo delle finalità (la remunerazione del capitale sociale è possibile entro limiti definiti); il blocco dei beni anche in caso di scioglimento; l'obbligo di rispettare determinate obbligazioni organizzative e di trasparenza; l'iscrizione in un pubblico registro; la sottoposizione a controlli pubblici.

Sintesi e commento - Uno statuto per le associazioni e le organizzazioni senza scopo di lucro transfrontaliere europee

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore. Le opinioni espresse nel presente documento sono di esclusiva responsabilità degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2021

Autore esterno: Antonio FICI – Professore di diritto privato, Dipartimento giuridico, Università del Molise (Italia)
Amministratore responsabile: Giorgio MUSSA Assistente redazionale: Monika Laura LAZARUK

Contatti: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Il documento è disponibile su internet all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses/sa-highlights>.

Versione cartacea ISBN 978-92-846-8455-7 | doi: 10.2861/008758 | QA-01-21-147-IT-C
PDF ISBN 978-92-846-8457-1 | doi: 10.2861/569523 | QA-01-21-147-IT-N