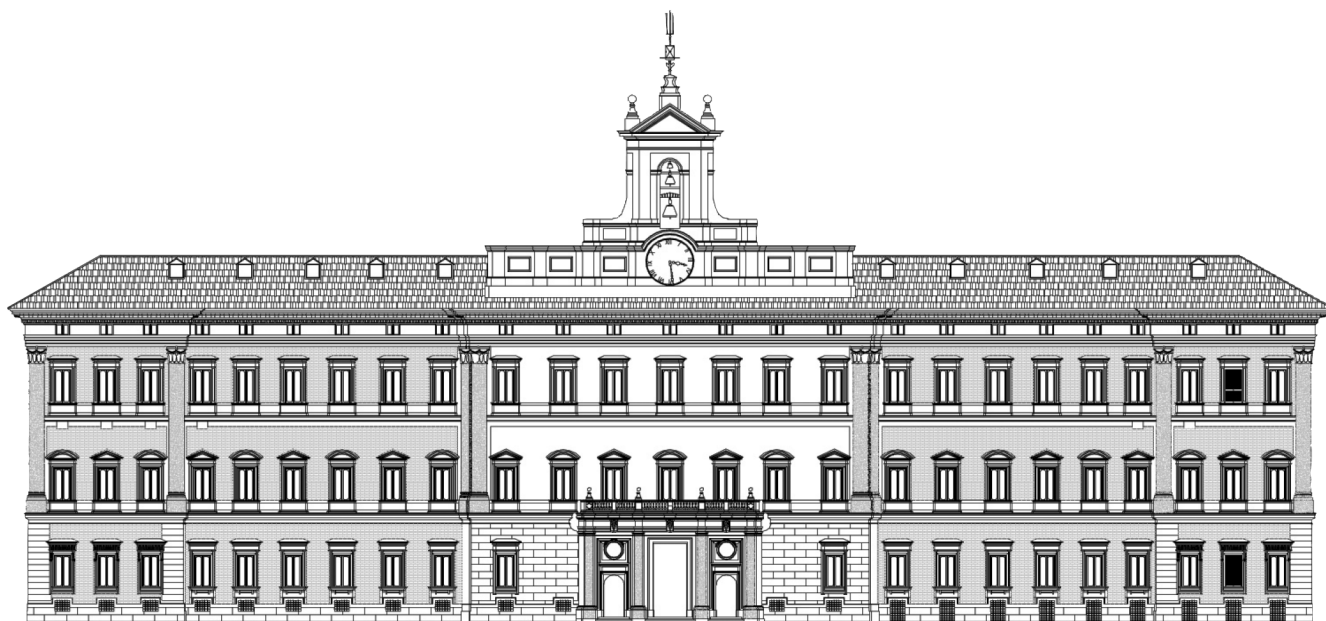




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Elementi per la verifica di conformità dei progetti di atti legislativi dell'UE al principio di  
sussidiarietà

Proposta di direttiva relativa alle associazioni transfrontaliere  
europee

n. 36

3 novembre 2023





# Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Elementi per la verifica di conformità dei progetti di atti legislativi  
dell'UE al principio di sussidiarietà*

Proposta di direttiva relativa alle associazioni  
transfrontaliere europee

n. 36

3 novembre 2023

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**  
(☎ 066760.2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it) - ✎ [@CD\\_europa](https://twitter.com/CD_europa) - [europa.camera.it](http://europa.camera.it)).

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

<b>DATI IDENTIFICATIVI</b>	<b>1</b>
<b>FINALITÀ E OGGETTO</b>	<b>3</b>
• La valutazione generale della proposta nella relazione del Governo	4
• Esame presso le Istituzioni dell'UE	5
• Esame presso altri Parlamenti nazionali	5
<b>CONTESTO E MOTIVAZIONE DELL'INTERVENTO E VALUTAZIONE DI IMPATTO</b>	<b>7</b>
• Le associazioni senza scopo di lucro nell'UE	8
• La risoluzione del Parlamento europeo	10
• Le motivazioni della proposta	10
• Il Codice italiano del Terzo Settore	11
• Opzioni regolative	12
• Vantaggi dell'opzione prescelta	13
• Incidenza sulle PMI e sulla competitività	14
• Impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali	14
• Consultazione dei portatori di interessi	15
<b>PRINCIPALI CONTENUTI DELLA PROPOSTA</b>	<b>17</b>
• Disposizioni generali	17
• Diritti e restrizioni vietate	21
• Costituzione e registrazione	23
• Mobilità	26
• Scioglimento	27
• Applicazione e cooperazione amministrativa	28
• Disposizioni finali	28
• Ulteriori osservazioni della relazione del Governo	28

<b>VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEI PRINCIPI SULLE COMPETENZE DELL'UE</b>	<b>29</b>
• Base giuridica	29
• Sussidiarietà	29
• Proporzionalità	30
• Scelta dell'atto giuridico	31

## DATI IDENTIFICATIVI

Tipo e numero atto	<i>COM(2023)516</i>
Data di adozione	<i>5 settembre 2023</i>
Base giuridica	<i>Articoli 50 e 114 TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Libera circolazione dei capitali, libera circolazione delle merci, libera prestazione di servizi; mercato unico; società senza fini di lucro; diritto di stabilimento; associazione europea; dimensione transfrontaliera</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è stata assegnata alla Commissione giuridica (JURI) del Parlamento europeo.</i>
Assegnazione	<i>27 settembre 2023 - XII Commissione affari sociali</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>20 novembre 2023</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Si</i>





## FINALITÀ E OGGETTO

La [proposta di direttiva](#) in esame, presentata dalla Commissione europea lo scorso 5 settembre, è volta ad introdurre negli ordinamenti degli Stati membri, una **nuova forma giuridica di associazione transfrontaliera europea senza scopo di lucro** (*European Cross-Border Association, ECBA*). Una volta stabilita in uno Stato membro, un'ECBA sarà **riconosciuta automaticamente in tutti gli altri Stati membri** e potrà svolgervi attività, comprese quelle economiche.

L'**obiettivo generale** dell'iniziativa è quello di migliorare il funzionamento del mercato unico eliminando gli **ostacoli amministrativi e normativi** per le associazioni che operano in più di uno Stato membro, al fine di liberare il loro pieno potenziale per generare valore economico e sociale nell'UE.

A questo scopo la proposta mira in estrema sintesi a:

a) istituire, come già accennato, in ciascuno Stato membro una **nuova forma giuridica di associazioni europee senza scopo di lucro** specificamente concepite a **fini transfrontalieri (ECBA)**, accanto alle forme giuridiche nazionali esistenti;

b) consentire, grazie al "**certificato ECBA**", il **riconoscimento automatico** di questa nuova forma giuridica in tutta l'Unione una volta che un'ECBA è stata registrata in uno Stato membro;

c) stabilire norme sul **trasferimento di sede legale**, consentendo alle associazioni senza scopo di lucro di trarre tutti i benefici della **libertà di stabilimento** e della **libera prestazione di servizi, beni e capitali** nell'Unione;

d) garantire che l'ECBA goda 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**.

L'iniziativa è accompagnata da una [proposta di regolamento](#), di natura tecnica, che modifica i regolamenti [\(UE\) n. 1024/2012](#) e [\(UE\) 2018/1724](#) 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*.

Di seguito, un **grafico** della Commissione europea (traduzione a cura dell'Ufficio Rapporti con l'UE) che riepiloga come funzionerà in pratica un'ECBA.



## La valutazione generale della proposta nella relazione del Governo

La relazione del Governo, trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012 (di seguito "la relazione del Governo"), ritiene la **proposta** complessivamente **positiva** in quanto:

1) **appare risolvere** un problema reale quale la **frammentazione normativa** tra gli Stati membri e il suo configurarsi quale ostacolo alla libera circolazione dei cittadini e alla realizzazione del mercato interno;

2) pone al centro dell'**attenzione** lo sviluppo del **cd. terzo settore**, di **particolare interesse per lo sviluppo dell'economia nazionale** in una **direzione "sociale"**;

3) consentirebbe la **crescita delle associazioni stabilite in Italia** che, pertanto, potrebbero estendere la propria operatività in ambito europeo beneficiando di un quadro regolatorio più uniforme e stabile al di fuori dei confini nazionali;

4) è **conforme** in termini generali **all'interesse nazionale** costituito dal potenziamento di attori significativi e dinamici quali gli enti del terzo settore.

La relazione sottolinea inoltre che l'**iniziativa della Commissione** si colloca in un momento di grande attenzione rivolto dal legislatore nazionale al **terzo settore**. La recente riforma nazionale in materia e l'attuale fase di transizione, infatti, appaiono il **momento migliore per integrare, in una prospettiva europea, il nuovo quadro normativo interno**, cui va comunque riconosciuta la capacità di aver evidenziato la rilevanza delle associazioni in argomento. In particolare, l'esigenza di dare attuazione alla normativa europea (rispetto alla quale la recente disciplina desumibile dal [Codice del Terzo settore \(v. infra\)](#) appare sostanzialmente in buona misura già allineata), potrebbe rappresentare un fattore positivo per rafforzare il **già notevole sforzo profuso dal legislatore italiano** per

semplificare e rendere più omogeneo, sull'intero territorio nazionale, il quadro regolatorio, rafforzando la cooperazione tra le amministrazioni e i vari livelli di *governance*. La relazione ritiene, pertanto, che, in un'ottica di recepimento della direttiva, la stessa non possa che inserirsi in maniera omogenea nel quadro normativo della disciplina del terzo settore, sia per non vanificare lo sforzo di codificazione finora richiesto dal legislatore per superare la precedente estrema frammentazione della normativa di settore, sia per non dare luogo ad un "effetto spiazzamento" a svantaggio degli enti operanti esclusivamente in Italia.

La relazione sostiene tuttavia che vi sono diversi aspetti della proposta che **necessitano di approfondimento e/o di modifiche**. Di essi si darà dettagliatamente conto nel capitolo del presente dossier dedicato ai "principali contenuti della proposta".

### **Esame presso le Istituzioni dell'UE**

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria**. Al Parlamento europeo è stata assegnata alla Commissione giuridica (JURI).

### **Esame presso altri Parlamenti nazionali**

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei Parlamenti di Repubblica ceca (Senato), Danimarca, Finlandia, Germania (Bundesrat), Lettonia, Lituania, Malta, Portogallo, Romania (Senato), Slovacchia e Svezia.



## CONTESTO E MOTIVAZIONE DELL'INTERVENTO E VALUTAZIONE DI IMPATTO

La Commissione rileva anzitutto che 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](#) del Consiglio sullo sviluppo di condizioni quadro dell'economia sociale negli Stati membri e i due documenti di lavoro 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](#)".

In particolare, la raccomandazione del Consiglio promuove un contesto favorevole ai soggetti dell'economia sociale, comprese le associazioni, e i documenti di lavoro apportano chiarezza e migliorano la comprensione delle norme fiscali pertinenti per i soggetti dell'economia sociale e le donazioni transfrontaliere per le organizzazioni senza scopo di lucro. Tali testi integrano la proposta in esame, poiché definiscono strategie complete per i soggetti dell'economia sociale, incluse le associazioni senza scopo di lucro, e toccano l'area della fiscalità, che la proposta non regola.

Inoltre, la proposta **segue in parte** alcune soluzioni adottate nel contesto delle **norme dell'UE in materia di diritto societario e servizi nel mercato interno**.

Le norme dell'UE in materia di diritto societario ([direttiva \(UE\) 2017/1132](#)) armonizzano, tra l'altro, le prescrizioni in materia di **costituzione, patrimonio e comunicazioni**, nonché per quanto riguarda le **operazioni** (fusioni e scissioni a livello nazionale, trasformazioni a livello transfrontaliero, fusioni e scissioni delle società di capitali) consentendo la costituzione di imprese e lo svolgimento delle loro attività ovunque nell'UE. La direttiva servizi ([direttiva 2006/123/CE](#)) agevola l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la libera circolazione dei servizi, assicurando al contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi. Ugualmente, la proposta in esame mira ad affrontare le restrizioni all'esercizio delle libertà del mercato interno delle associazioni senza scopo di lucro e a consentire loro di operare ovunque nell'UE, attraverso la nuova forma di associazione transfrontaliera europea.

Alla luce di quanto sopra, la proposta, secondo la Commissione, **colma una lacuna normativa**, in quanto non esiste una legislazione dedicata a livello dell'UE che disciplini le condizioni affinché le associazioni senza scopo di lucro possano operare a livello transfrontaliero nel mercato interno.

La proposta si collega altresì alle norme dell'UE su altre forme giuridiche europee esistenti, generalmente concepite per agevolare e potenziare le attività transfrontaliere tra gli Stati membri e, più in generale, in tutta l'Unione, in particolare il **gruppo europeo di interesse economico (GEIE)**, il **gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)**, il **consorzio per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC)**, e i consorzi per l'infrastruttura digitale europea (EDIC). Sebbene siano basate su membri, queste forme

giuridiche non sono paragonabili alle associazioni senza scopo di lucro nel contesto della proposta in oggetto. Sono concepite per svolgere compiti molto specifici e limitati (ERIC ed EDIC), hanno un tipo di composizione molto limitata (GECT ed ERIC), non hanno responsabilità limitata (GEIE e GECT), oppure non hanno uno scopo non lucrativo e non hanno un vincolo di non distribuzione degli utili (GEIE).

Infine, specifica la Commissione, la proposta in oggetto **non è volta** a disciplinare determinati ambiti giuridici concernenti le associazioni transfrontaliere europee nel mercato interno relativi in particolare a **fiscalità, diritto del lavoro, concorrenza, proprietà intellettuale, antiriciclaggio e insolvenza**.

## **Le associazioni senza scopo di lucro nell'UE**

Le **associazioni senza scopo di lucro** (*non-profit associations*) sono organizzazioni guidate dai principi fondamentali dell'**economia sociale**: il **primato delle persone**, nonché del **fine sociale e ambientale**, rispetto al profitto, il **reinvestimento della maggior parte degli utili** e delle eccedenze per svolgere attività nell'interesse dei membri/degli utenti ("**interesse collettivo**") o della società in generale ("**interesse generale**") e la **governance democratica o partecipativa**. Se prestate dietro compenso, le attività delle associazioni senza scopo di lucro costituiscono un servizio ai sensi dell'articolo 57 TFUE.

La Commissione europea segnala che le **associazioni senza scopo di lucro** rappresentano la **forma giuridica prevalente** tra le organizzazioni senza scopo di lucro nell'UE, con un numero stimato di **3,8 milioni**, che generano il **2,9% del PIL dell'Unione** (ossia **420 miliardi di euro**) in settori come la salute, l'assistenza e i servizi sociali, l'inclusione sociale, la cultura, lo sport e gli aiuti umanitari. Sono anche le più numerose tra le quattro forme giuridiche tradizionalmente presenti nell'economia sociale (le altre sono le cooperative, le società di mutuo soccorso - ossia le mutue - e le fondazioni).

Di queste 3,8 milioni di associazioni senza scopo di lucro, **310 mila sono attive in più di uno Stato membro** (circa l'8%) e, sostiene la Commissione, se gli ostacoli fossero eliminati, **altre 185 mila** potrebbero teoricamente svolgere attività transfrontaliere, generando fino a 4,2 miliardi di euro di valore aggiunto in un periodo di 15 anni.

Table 1: Overview of available data points for NPOs and associations, by country.

Country	Number of NPOs	Year	Number of associations	Year
Belgium	150 247	2018	140 188	2022
Bulgaria			18 305	2010
Czechia	132 953	2018	126 661	2022
Denmark*			100 000	2020
Germany	674 452	2022	615 759	2022
Estonia	45 873	2022	43 149	2021
Ireland	34 331	2021		
Greece	7 190	2018	4 671	
Spain	273 497	2007	264 851	2007
France	1 500 000	2020	1 300 000	2020
Croatia*	52 973	2017	52 731	2022
Italy	363 499	2022	309 723	2022
Cyprus			3 046	2022
Latvia*	24 367	2021	22 834	2021
Lithuania	35 000	2020	7 087	2022
Luxembourg			8 377	2021
Hungary	61 034	2021	38 412	2021
Malta	1 854	2021	1 780	2021
Netherlands	256 829	2022	128 553	2022
Austria			130 162	2022
Poland	95 200	2020	66 800	2020
Portugal	71 885	2017	66 761	2017
Romania			46 430	2020
Slovenia	27 593	2023	24 375	2023
Slovakia	71 486	2020	50 575	2020
Finland*	110 632	2022	108 032	2022
Sweden	206 506	2020	161 843	2020

La tabella, tratta dalla valutazione d'impatto della Commissione, riporta il numero di organizzazioni senza scopo di lucro (NPOs) e di associazioni senza scopo di lucro per Paese membro. In **Italia** (dati 2022) operano circa **310 mila** associazioni senza scopo di lucro che rappresentano **l'85,2% delle NPOs**. **Rilevante il dato tedesco e soprattutto francese:** in Germania operano circa 616 mila associazioni senza scopo di lucro, mentre in Francia un milione e 300 mila.

I dati della Commissione evidenziano anche che le associazioni senza scopo di lucro **italiane** impiegano circa **170 mila dipendenti** (quelle tedesche 2 milioni e 800 mila circa e quelle francese 2 milioni e 200 mila). Tra le associazioni senza scopo di lucro **italiane**, inoltre, **1.900 sono anche transfrontaliere** (lo sono invece 9.900 tedesche e 31.200 francesi)

Per approfondimenti sulla struttura di tutto il settore non profit italiano, si veda l'ultimo [censimento](#) permanente delle istituzioni non profit pubblicato dall'ISTAT nell'ottobre 2022.

## La risoluzione del Parlamento europeo

La proposta – come precisa la Commissione nella relazione introduttiva – **dà seguito** alla [risoluzione del Parlamento europeo](#) recante raccomandazioni alla Commissione su uno statuto per le associazioni e le organizzazioni senza scopo di lucro transfrontaliere europee, adottata il 17 febbraio 2022. In particolare, la risoluzione **chiedeva alla Commissione**, a norma dell'articolo 225 del TFUE, di **presentare due nuove proposte legislative**: un regolamento (ai sensi dell'articolo 352 TFUE), che crei la forma giuridica di "associazioni europee", e una direttiva che armonizzi le norme minime comuni per le organizzazioni senza scopo di lucro (ai sensi dell'articolo 114 TFUE).

## Le motivazioni della proposta

Nella relazione introduttiva della proposta e nella [valutazione d'impatto](#) che la accompagna, la Commissione europea **espone** anzitutto in dettaglio **le motivazioni** alla base dell'iniziativa.

Sostiene che il **potenziale socioeconomico** delle associazioni senza scopo di lucro **non è sfruttato appieno** ma che esso può esplicarsi soltanto se tutti i partecipanti godono dei diritti che il mercato interno offre. 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. Hanno invece bisogno di un quadro giuridico prevedibile che consenta loro di svolgere agevolmente le proprie attività, anche se operano a livello transfrontaliero.

Attualmente le associazioni senza scopo di lucro e le loro attività sono regolate da una **legislazione specifica in 24 Stati membri** (in Irlanda, Danimarca e Svezia sono regolamentate da principi sviluppati dalla dottrina e dalla giurisprudenza) ma con **modalità diverse**, il che dà luogo a **incertezza giuridica** e a **procedure e prescrizioni di natura amministrativa differenti**.

In generale, osserva la Commissione, si tratta di leggi complete, che regolamentano le associazioni nel dettaglio. Tuttavia gli aspetti transfrontalieri essenziali per la mobilità e le attività delle associazioni non sono regolamentati in modo completo in nessuno Stato membro. La Commissione ha a tal riguardo pubblicato due analisi giuridiche comparative. La [prima](#) offre una **comparazione delle leggi e dei regimi sulle associazioni nei Paesi membri dell'UE**; la [seconda](#) offre invece una comparazione delle norme sulle fusioni riguardanti le associazioni nell'UE.

Le norme sulla costituzione, la composizione dei membri e la *governance* impongono requisiti diversi. Ad es. il numero di persone fisiche o giuridiche necessarie per costituire un'associazione senza scopo di lucro varia da tre a 20 a seconda dello Stato membro. I requisiti per diventare un membro o per ricoprire un ruolo esecutivo nell'associazione senza scopo di lucro sono diversi, e in alcuni casi riguardano la nazionalità o la residenza legale.



Sebbene tutte le associazioni senza scopo di lucro abbiano un organo esecutivo e decisionale, le norme relative alla loro *governance* variano da uno Stato membro all'altro. Inoltre l'acquisizione della personalità giuridica delle associazioni senza scopo di lucro segue regole diverse: alcuni Stati membri concedono la personalità giuridica al momento della registrazione, altri al momento del riconoscimento da parte delle autorità nazionali o della semplice costituzione. Anche le possibilità di svolgere attività economiche variano. Inoltre la grande maggioranza degli Stati membri non riconosce le associazioni di altri Stati membri che intendono svolgere attività transfrontaliere. Questo costringe le associazioni senza scopo di lucro che desiderano svolgere attività economiche in un altro Stato membro a costituire e registrare una nuova associazione senza scopo di lucro in tale Stato membro, il che implica costi amministrativi e formalità supplementari. 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. Data la loro natura senza scopo di lucro, le associazioni risentono in modo particolarmente accentuato di tali ostacoli, che si aggiungono all'onere finanziario che esse devono sostenere quando operano a livello transfrontaliero nell'Unione.

Tali divergenze impongono **costi di conformità ingiustificati** per le associazioni senza scopo di lucro che intendono **svolgere attività in più Stati membri**, creano incertezza sugli obblighi applicabili e possono scoraggiare la prestazione e l'ulteriore sviluppo di servizi con impatto sociale nel mercato interno. Tale eterogeneità, conclude la Commissione non solo **compromette il corretto funzionamento del mercato interno**, ma ha anche un **effetto negativo sulla libertà di associazione**, nonché sulla libertà di **espressione** e di **informazione** e, in ultima analisi, impedisce alle associazioni senza scopo di lucro di liberare tutto il loro potenziale per generare valore economico e sociale nell'UE.

La **relazione del Governo** evidenzia tuttavia che la **prima analisi**, sebbene pubblicata nel settembre 2022, **non tiene conto**, a proposito dell'Italia, del **Codice del Terzo settore**, entrato in vigore nel 2017.

## Il Codice italiano del Terzo Settore

Il **Codice del Terzo Settore** ([decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117](#)) ha provveduto al **riordino e alla revisione complessiva della disciplina vigente in materia, sia civilistica che fiscale**, definendo il perimetro del cd. Terzo Settore e gli enti che ne fanno parte.

Tra l'altro, il Codice ha introdotto gli **Enti del Terzo settore** (ETS), divisi in **sette nuove tipologie**: organizzazioni di volontariato (ODV); associazioni di promozione

sociale (APS); imprese sociali (incluse le cooperative sociali); enti filantropici; reti associative; società di mutuo soccorso (SOMS); altri enti (associazioni riconosciute e non, fondazioni, enti di carattere privato senza scopo di lucro diversi dalle società). Gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono essere considerati ETS limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice.

Non sono ETS: le amministrazioni pubbliche, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, salvo eccezioni specificamente previste.

Il Codice ha inoltre definito, all'art. 5, le “**attività di interesse generale** per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” che “in via esclusiva o principale” sono esercitati dagli ETS. Ha infine istituito il Consiglio Nazionale del Terzo Settore (CNTS), l'Organismo Nazionale di Controllo (ONC) e il RUNTS (Registro unico nazionale del Terzo settore).

Per **approfondimenti**, anche sui decreti di attuazione finora emanati, si vedano le seguenti pagine web del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: [Codice del Terzo settore](#) e [principali novità introdotte dal Codice](#).

## Opzioni regolative

Alla luce del quadro sopra riportato, la [valutazione d'impatto](#) della Commissione, ha analizzato **3 opzioni strategiche**.

**Opzione 1: istituzione di una forma giuridica di associazione a livello di UE.**

Tale opzione aveva **due sotto-opzioni: sotto-opzione 1a**, una forma giuridica a livello di UE: "l'associazione europea". Sarebbe introdotta una forma giuridica europea di associazione e sarebbero disciplinati tutti gli aspetti riguardanti il funzionamento di un'associazione (formazione, registrazione, costituzione, funzionamento, finanziamento, scioglimento, liquidazione e insolvenza). Le persone fisiche e giuridiche interessate potrebbero costituire un'associazione europea, mentre le associazioni esistenti potrebbero trasformarsi per diventarlo. L'associazione europea coesisterebbe con altre forme giuridiche di associazioni a livello nazionale, senza sostituirle, e godrebbe del riconoscimento automatico della propria personalità giuridica in tutta l'Unione. Questa opzione sarebbe adatta alle associazioni interessate a essere attive in molti Stati membri; **sotto-opzione 1b**, una forma giuridica a livello di UE: "l'associazione transfrontaliera europea". Si tratterebbe di una forma giuridica a livello di UE ma, invece di una forma giuridica pienamente disciplinata come nella sub-opzione 1a, la proposta riguarderebbe solo gli aspetti transfrontalieri e, laddove necessario per fini di coerenza, definirebbe le caratteristiche principali di un'associazione transfrontaliera europea. Questa nuova forma giuridica coesisterebbe con le forme giuridiche delle associazioni a livello nazionale senza

sostituirle. L'associazione transfrontaliera europea godrebbe del riconoscimento automatico della propria personalità giuridica in tutta l'Unione. Le persone fisiche e giuridiche interessate potrebbero costituire un'associazione europea, mentre le associazioni esistenti potrebbero trasformarsi per diventarlo. Questa opzione sarebbe adatta alle associazioni interessate a essere attive in molti Stati membri.

**Opzione 2: armonizzazione delle norme minime comuni per le attività transfrontaliere delle associazioni.**

L'opzione armonizzerebbe le norme minime comuni per le attività transfrontaliere e la mobilità delle associazioni tra gli Stati membri e contribuirebbe a ridurre le differenze tra le normative nazionali. Le associazioni beneficerebbero automaticamente di queste misure di armonizzazione senza dover creare una nuova forma giuridica o essere trasformate. Questa opzione comporterebbe la soppressione o la modifica delle norme esistenti o l'introduzione di nuove norme nell'ordinamento degli Stati membri, interessando così anche le associazioni senza scopi transfrontalieri. **Opzione 3: creazione di un'ulteriore forma giuridica di associazione concepita per scopi transfrontalieri e riconosciuta dagli Stati membri.**

Questa opzione imporrebbe agli Stati membri di introdurre nel proprio ordinamento giuridico nazionale una forma giuridica di associazione per scopi transfrontalieri, che riguarderebbe esclusivamente gli obblighi e le garanzie necessari per agevolare i suddetti scopi transfrontalieri, e coesisterebbe con le forme giuridiche esistenti per le associazioni nell'ordinamento nazionale. I soggetti interessati potrebbero formare un'"associazione transfrontaliera" in diversi modi (ad esempio fondandone una nuova, tramite trasformazione o fusione). In base a questa opzione, le "associazioni transfrontaliere" non avrebbero bisogno di stabilirsi in ogni Stato membro separatamente, in quanto la loro personalità giuridica sarebbe riconosciuta automaticamente oppure mediante una procedura semplificata. Le principali differenze tra le tre opzioni riguardano il loro livello di conformità ai principi di proporzionalità e sussidiarietà in relazione al problema individuato.

L'opzione prescelta è la **3** che secondo la Commissione **contribuisce di più a risolvere il problema individuato** e persegue gli obiettivi specifici. È mirata e anche la **più conforme ai principi di proporzionalità e sussidiarietà**, oltre a costituire l'approccio più equilibrato in termini di costi e benefici.

### **Vantaggi dell'opzione prescelta**

La Commissione stima che essa possa ridurre sia i costi di avvio sia i costi ricorrenti delle associazioni che operano a livello transfrontaliero. La **riduzione dei costi di avvio straordinari** (ad es. i costi di informazione e le spese dirette) è stimata in 2.150 euro per ciascun avvio. Nell'arco di tempo valutato di 15 anni, la riduzione dei costi straordinari potrebbe potenzialmente ammontare fino a 338 milioni di euro, 378 milioni di euro nello scenario migliore. La **riduzione dei costi operativi straordinari** (costi ricorrenti, ad es. costi amministrativi e di conformità) è stimata invece in 770 milioni di euro all'anno. Nell'arco di tempo valutato di 15

anni, i risparmi sui costi potrebbero potenzialmente ammontare fino a 8,5 miliardi di euro.

La valutazione d'impatto effettua anche una stima ottimale dei potenziali benefici economici indiretti generati in un periodo di 15 anni: 185 mila associazioni in più che operano a livello transfrontaliero e creano fino a 75 mila posti di lavoro e un valore aggiunto di 4,2 miliardi di euro. Inoltre prevede un impatto sociale positivo indiretto, anche sui diritti fondamentali (non quantificabile). Laddove si prevedono effetti indiretti sull'ambiente e sul clima, si ritiene che siano positivi (ma non quantificabili), sebbene non significativi. In generale, si prevede che l'opzione prescelta abbia un impatto positivo sulle autorità competenti nel lungo periodo, senza imporre loro costi di adeguamento ingenti.

### ***Costi dell'opzione prescelta***

I **costi per le associazioni** che adottano questa nuova forma giuridica dipenderanno dalla misura in cui le nuove norme armonizzate differiscono dalle norme nazionali, mentre le associazioni che non desiderano adottare questa forma giuridica non dovranno sostenere costi di adeguamento o amministrativi. Rispetto allo scenario di base, si prevede che **l'opzione prescelta genererà costi inferiori** in termini di oneri di conformità e amministrativi e risparmi relativamente più elevati grazie alle riduzioni dei costi straordinari (come indicato sopra). Per le autorità competenti, si prevede che l'opzione prescelta avrà complessivamente un impatto positivo nel lungo periodo e l'entità dei costi (di adeguamento) non dovrebbe essere eccessiva.

### **Incidenza sulle PMI e sulla competitività**

Sebbene l'iniziativa non si rivolga specificamente alle PMI né imponga loro nuovi obblighi amministrativi, le associazioni che svolgono attività economiche possono rientrare nella definizione di microimprese e PMI. Poiché l'iniziativa mira a eliminare gli ostacoli alle attività transfrontaliere delle associazioni e le piccole associazioni solitamente hanno meno risorse e capacità per superare gli ostacoli esistenti, si prevede che gli adeguamenti delle prescrizioni relative all'ingresso e al funzionamento avranno un **impatto positivo sulla posizione concorrenziale delle associazioni con dimensioni di PMI.**

### **Impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali**

Per le autorità nazionali competenti, l'opzione prescelta comporterebbe alcuni **costi di adeguamento**, sebbene le stime della valutazione d'impatto **non** li abbiano ritenuti **significativi**. Anche per quanto riguarda i costi ricorrenti per i registri online (ad es. manutenzione, pubblicazione e aspetti informatici) non si prevedono costi aggiuntivi significativi per le autorità competenti.

La **relazione del Governo** afferma che per procedere ad una compiuta analisi dei costi sul bilancio nazionale occorre attendere i futuri sviluppi negoziali e la definizione delle autorità competenti. Sostiene inoltre che dovrebbero essere a **carico del bilancio europeo eventuali spese per sistemi di traduzione automatica** che consentano ai cittadini di consultare il registro di un altro Stato per avere informazioni su un'ECBA ivi costituito ma destinatario, ad esempio, di fondi e donazioni provenienti dallo Stato cui appartengono i cittadini stessi.

### Consultazione dei portatori di interessi

La Commissione informa di aver **consultato una vasta gamma di portatori di interessi** mediante diversi canali, come un invito a presentare contributi, una consultazione pubblica, una consultazione mirata (ossia un'indagine online) e 64 interviste che sono state effettuate per arricchire ulteriormente la base fattuale e sostenere la preparazione delle opzioni strategiche.

Complessivamente tali attività di consultazione hanno riguardato un totale di **3.026 associazioni** (comprese le singole associazioni e le organizzazioni ombrello) e **12 autorità nazionali**. Nel contesto della consultazione pubblica (64 risposte), la maggior parte dei rispondenti (ossia il 73%; 47 su 64) sostiene un intervento dell'UE volto ad agevolare le attività transfrontaliere delle associazioni nel mercato unico. Le risposte hanno indicato che "una nuova forma giuridica per le associazioni" è l'opzione prescelta dal 36% (22 su 64) dei rispondenti e dal 42% (16 su 38) dei rispondenti aventi forma giuridica di associazione (opzioni strategiche 1 e 3). L'"armonizzazione delle norme minime comuni" (opzione strategica 2) è stata l'opzione prescelta dal 42% (26 su 64) di tutti i rispondenti e dal 32% (12 su 38) dei rispondenti aventi forma giuridica di associazione. Nel contesto dell'indagine mirata (140 risposte), le associazioni che hanno risposto si sono espresse a favore di un intervento dell'UE, privilegiando potenzialmente l'opzione strategica 1 in termini di efficacia nell'agevolare le attività delle associazioni in un altro Stato membro (in media 4 su 5 rispondenti), benché anche le opzioni strategiche 2 e 3 abbiano ricevuto un ampio sostegno (rispettivamente, 3,4 su 5 e 3,2 su 5).

La **relazione del Governo** segnala che nel corso delle interlocuzioni con alcuni soggetti rappresentativi del Terzo settore italiano sono emerse **posizioni non univoche**. In generale ha destato **apprezzamento** l'opportunità di beneficiare anche dei contributi e finanziamenti provenienti da altri Stati (con particolare riferimento ad es. alle donazioni provenienti dall'estero). È apparso **meno chiaro**, invece, che alla possibilità degli ETS registrati in Italia di accedere a risorse finanziarie estere faccia riscontro la corrispondente possibilità di enti appartenenti ad altri Stati membri di accedere a risorse finanziarie provenienti dal contribuente italiano (si pensi ad es. al 5x1000 o alle donazioni), nonché alla possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici di vario tipo dello Stato italiano.



## PRINCIPALI CONTENUTI DELLA PROPOSTA

### Disposizioni generali

Il Capo 1 include le disposizioni generali, recanti, tra l'altro, il citato **oggetto** della proposta (articolo 1) e le **definizioni** di riferimento della nuova disciplina (articolo 2).

In particolare, ai fini del nuovo regime, deve intendersi come **Stato di origine** quello in cui l'ECBA ha stabilito o trasferito la propria sede legale (lettera a), mentre si riconduce al concetto di Stato membro ospitante lo **Stato** (diverso da quello di origine) in cui **l'ECBA opera** (lettera b). In base alla lettera c), **lo scopo non lucrativo** consiste nel fatto, che a prescindere dalla natura economica delle attività di una associazione, gli eventuali **utili generati** sono utilizzati esclusivamente per il **perseguimento** degli **obiettivi** dell'ECBA definiti nel suo statuto e **non sono distribuiti** tra i suoi membri. L'articolo precisa altresì le definizioni di **associazione senza scopo di lucro** (lettera d) e del **certificato ECBA** (lettera e).

La **relazione del Governo** rileva che la tipologia di ETS italiana attualmente più affine alla proposta di direttiva appare quella **dell'associazione riconosciuta del Terzo settore iscrivibile nella sezione "altri ETS"**; risulta, invece, al momento meno evidente la vicinanza con altre qualifiche (come organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale ed enti filantropici) che attualmente presentano limiti all'operatività e agli assetti che la disciplina europea non sembrerebbe consentire. La relazione afferma inoltre che potrebbe ipotizzarsi la previsione di una nuova sezione del registro italiano RUNTS riservata a questa tipologia di ente, nell'ambito degli enti costituiti in forma specifica, non ritenendosi idonea la sua ricomprensione all'interno della sezione "altri ETS".

L'articolo 3 obbliga gli Stati membri ad istituire nei rispettivi ordinamenti nazionali la **forma giuridica di associazione transfrontaliera europea (ECBA)**, intesa entità giuridica **basata sui membri**, costituita mediante **accordo volontario** da persone fisiche che sono cittadini dell'Unione o legalmente residenti nell'UE, o da entità giuridiche con scopo non lucrativo legalmente stabilite nell'Unione, esclusa la partecipazione di:

- **sindacati, partiti politici, organizzazioni religiose** e loro associazioni;
- persone **condannate** per riciclaggio di denaro, reati presupposto associati o finanziamento del terrorismo;
- persone soggette a un **divieto** della loro attività in uno Stato membro in relazione ai reati citati.

La **relazione del Governo** sottolinea il fatto che, nel quadro giuridico italiano, alle **organizzazioni religiose**, costituite spesso alla luce della normativa di altro Stato ma riconosciute agli effetti civili con un provvedimento di competenza di altra amministrazione italiana, è consentito costituire un “ramo separato”, dotato di una disciplina propria e di un proprio “patrimonio destinato”, in grado di ottenere la qualifica di Ente del Terzo settore.

Al riguardo, considerato che nel disegno della Commissione la configurazione come ECBA esclude, oltre alle organizzazioni sindacali e a quelle politiche, le organizzazioni religiose, il Governo ritiene necessario **approfondire** questa problematica e **l'eventuale impatto della posizione europea sulla normativa italiana**.

Infine, il Governo aggiunge che all'art. 3 par. 1 lett. a) tra gli enti “esclusi” è necessario inserire anche le pubbliche amministrazioni o organizzazioni di diritto pubblico nonché soggetti coordinati o diretti dagli enti esclusi, con una formulazione più esplicita.

L'ECBA deve avere **scopo non lucrativo** e presentare **profili transfrontalieri europei**, quali lo svolgimento di **attività** in almeno due Stati membri (oppure la previsione di tale obiettivo nello statuto) unitamente a **membri fondatori** aventi **legami** con almeno **due Stati membri**. L'associazione, oltre ad avere nella denominazione l'acronimo ECBA, deve avere **sede legale** nell'UE.

*Si rileva al riguardo come, nell'ordinamento interno italiano, l'art. 5 del D. Lgs. n. 117 del 2017 (“Codice del Terzo settore”) identifichi taluni elementi costitutivi, di carattere generale ed ineludibile, che caratterizzano gli enti del terzo settore (ETS) e giustificano, tra l'altro, l'applicazione di una disciplina speciale ed agevolativa in materia fiscale: si tratta dell'**attività di interesse generale** e delle **finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale**, che si aggiungono all'**assenza dello scopo di lucro** (unico requisito, quest'ultimo, espressamente citato dall'articolo 3 della proposta di direttiva).*

*Invero, la sussistenza di tutti i predetti elementi costitutivi – e non del solo scopo non lucrativo – rappresenta il presupposto per l'iscrizione di un ente presso il Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS), con conseguente acquisto della personalità giuridica e della stessa qualifica formale di “ETS” (cfr. art. 22 e artt. 45 e ss. del CTS). Ne consegue, a titolo esemplificativo, che anche le norme interne che prevedono provvidenze e finanziamenti pubblici in favore di enti qualificati come ETF, presuppongono la sussistenza in capo all'ente stesso di tutti gli elementi costitutivi prescritti dal citato art. 5 del CTS.*

*Ciò premesso, data l'analogia tra EBCA ed ETS sotto il profilo dello scopo non lucrativo, potrebbe essere opportuno nel corso dell'esame della proposta verificare il rischio che possano operare sul territorio nazionale, beneficiando degli stessi regimi normativi speciali ed agevolativi riservati agli ETS, anche EBCA che hanno*



*acquisito personalità giuridica e legittimità ad operare presso altro Stato membro, ma che, tuttavia, sono caratterizzate da attività e finalità estranee alla ratio sottesa ai citati regimi normativi interni di favore.*

*Una simile evenienza potrebbe configurare una sorta di discriminazione al rovescio in contrasto con il divieto espresso di cui all'articolo 53 della legge n. 234 del 2012<sup>1</sup>, che rende disapplicabili le norme che creano discriminazioni a danno degli operatori interni, favorendo operatori di altri Stati membri (cd "discriminazioni al contrario". Tale ultima disposizione, peraltro, costituisce una specificazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, come costantemente interpretato dalla Corte costituzionale (in quanto fattispecie diverse riceverebbero lo stesso trattamento giuridico)*

L'articolo 4 stabilisce le **norme applicabili** alle associazioni transfrontaliere europee.

L'ECBA è regolata dalle **norme di recepimento** dello Stato in cui è **registrata** od **opera**, mentre per gli altri aspetti concernenti lo **stabilimento** o il **funzionamento** delle ECBA, ciascuno Stato membro deve provvedere affinché sia disciplinata dalle norme nazionali applicabili all'**associazione senza scopo di lucro più simile** prevista nel suo ordinamento. Sono fatte salve le misure adottate dagli Stati membri per motivi di **ordine pubblico** e di **pubblica sicurezza** al fine di prevenire il rischio di **uso improprio** delle associazioni senza scopo di lucro e per garantire la **trasparenza** rispetto a determinati **movimenti di capitale**, quando prescritto dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale ad esso conforme.

L'articolo 5 sostanzialmente conferisce alle associazioni transfrontaliere europee **personalità e capacità giuridica** (all'atto della registrazione), le quali sono **riconosciute automaticamente** in tutti gli Stati membri senza necessità di ulteriore registrazione.

Un'ECBA deve avere il diritto di concludere **contratti** e compiere **atti giuridici**, convenire in **giudizio**, possedere beni **mobili e immobili**, svolgere attività economiche, **assumere** personale, ricevere, sollecitare e alienare **donazioni** e altri fondi di qualsiasi tipo, da qualsiasi fonte lecita, partecipare a **gare d'appalto pubbliche** e presentare domanda di **finanziamenti pubblici**.

L'articolo 6 definisce le informazioni che devono essere contenute nello statuto di un'ECBA, tra le quali, la **denominazione**, la descrizione dettagliata degli **obiettivi** e la dichiarazione dello **scopo non lucrativo**, l'indicazione dell'**indirizzo**

---

<sup>1</sup> L'articolo 53 della legge n. 234 del 2012 recita: "Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea."

della sede legale e dei suoi membri, le regole su **composizione, funzionamento, poteri e responsabilità dell'organo decisionale e dell'organo esecutivo.**

La disposizione precisa che lo Stato membro di origine non può stabilire **norme restrittive** dell'autonomia di un'ECBA per quanto riguarda il regime del **suo funzionamento**, comprese le regole riguardanti le strutture interne di gestione e di *governance*, a meno che tali restrizioni siano:

- prescritte dalla **legge**;
- giustificate da motivi imperativi di **interesse generale**;
- idonee a garantire il conseguimento dell'**obiettivo perseguito** e non vadano oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento.

Secondo la **relazione del Governo**, tra i contenuti degli statuti delle ECBA dovrebbe essere previsto, unitamente all'assenza di scopo di lucro e alla finalità (fini sociali, caritatevoli o solidaristici, civici), **l'oggetto del rapporto associativo**, ovvero l'attività o il complesso di attività che l'ente svolge o intende svolgere e attraverso cui intende raggiungere i propri fini (es. attività sanitaria, formazione, ricerca, attività culturali e/o ricreative, attività sportivo dilettantistiche, attività di protezione dell'ambiente, attività di alloggio sociale, tutela degli animali etc.). Il Governo precisa che tali attività dovrebbero essere **specificate nello statuto**; ove l'ente intendesse avviare nuove attività dovrebbe aggiornare il proprio statuto per inserirvi tali nuove attività. Nella relazione si sostiene che tale misura consente agli aspiranti associati di conoscere in anticipo le attività che l'ente si propone di svolgere e ai potenziali donatori/finanziatori privati di orientare le proprie scelte.

L'articolo 7, in materia di *governance*, stabilisce che le ECBA devono essere dotate di un **organo decisionale** e di un **organo esecutivo**. Quest'ultimo è composto da un **minimo di tre persone**, le quali devono rispettare i seguenti **requisiti**: la cittadinanza o residenza legale nell'UE (o lo stabilimento in caso di entità giuridica senza scopo di lucro); l'assenza di condanne per un reato particolarmente grave.

La relazione del Governo sottolinea che la proposta **non contempla** tra gli organi delle ECBA il cd. "**organo di controllo**" (**ODC**) **obbligatorio in Italia al di sopra di determinate soglie dimensionali** (intese prevalentemente in termini economico-finanziari). L'ODC avrebbe il compito di effettuare i cd. controlli interni. In tale conteso, secondo il Governo, potrebbe essere necessario effettuare approfondimenti sulla compatibilità e configurabilità di un organo di controllo e sul regime cui lo stesso sarebbe assoggettato. La relazione pone lo stesso argomento per quanto riguarda l'obbligo, per soglie ancora più ampie, di dotarsi di un revisore legale (interno - se il compito è svolto dall'ODC - o esterno).

Infine, l'articolo 8 obbliga gli Stati membri a provvedere affinché ciascun membro dell'ECBA disponga di **un voto** e a garantire che i membri di un'ECBA **non siano personalmente responsabili** per gli atti o le omissioni dell'ECBA.

### **Diritti e restrizioni vietate**

Il Capo 2 elenca i **diritti** delle associazioni transfrontaliere europee e le **restrizioni vietate** che le riguardano. In particolare, un'associazione transfrontaliera europea deve beneficiare dei principi di **parità di trattamento** (articolo 9) e di **non discriminazione** (articolo 10).

Inoltre, tutte le **decisioni** relative a un'ECBA prese dalle autorità amministrative devono essere soggette a **controllo giurisdizionale** (articolo 11) in conformità dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (diritto a un **ricorso effettivo e a un giudice imparziale**).

In base all'articolo 12, l'ECBA deve registrarsi in **un solo Stato membro** per ottenere la personalità e la capacità giuridica, mentre sia lo Stato membro d'origine sia quello ospitante possono richiedere ulteriori formalità esclusivamente per motivi imperativi di **interesse generale**.

La relazione del **Governo** sottolinea che il principio della registrazione unica dovrebbe essere inteso come principio di **mutuo riconoscimento**; in caso di trasferimento da uno Stato d'origine ad un altro Stato d'origine possono essere previste procedure agevolate ma la "registrazione" ovvero l'inserimento nel registro degli enti del terzo settore, anche ai fini dei controlli, dovrebbe essere espressamente disciplinata, in quanto è presupposto per il riconoscimento della qualifica e per la conoscibilità dello status dell'ente nonché per il diritto ad ottenere agevolazioni.

L'articolo 13 obbliga gli Stati membri a provvedere affinché, indipendentemente dallo Stato membro di registrazione, un'associazione transfrontaliera europea benefici dell'**accesso libero e non discriminatorio** ai **finanziamenti** provenienti da **fonti pubbliche**, conformemente ai principi generali del diritto dell'UE.

Sono pertanto anche vietate restrizioni alla capacità un'ECBA di **fornire o ricevere finanziamenti**, comprese donazioni, da fonti lecite, tranne nella misura in cui tali restrizioni siano:

- (a) prescritte dalla **legge**;
- (b) giustificate da motivi imperativi di **interesse generale**;
- (c) idonee a garantire il conseguimento dell'**obiettivo perseguito** e non vadano oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento.

La relazione del Governo sottolinea che la possibilità per le ECBA anche residenti in altro Stato di accedere liberamente a finanziamenti pubblici deve prevedere l'obbligo, per le stesse, di fornire **informazioni sull'utilizzo dei**

**finanziamenti** non soltanto alle amministrazioni eroganti ma anche alla generalità dei cittadini attraverso la pubblicità dei bilanci, delle raccolte fondi, dei rendiconti attraverso il deposito annuale su portali gestiti dalle amministrazioni ed eventualmente sui propri siti internet unitamente ad informazioni di contesto redatte in maniera chiara trasparente e accessibile, per consentire il controllo diffuso.

Analogamente, in base all'articolo 14, le ECBA devono essere **libere di stabilirsi, fornire e ricevere servizi** ed esercitare la **libera circolazione** delle **merci** nel mercato interno conformemente al diritto dell'UE, fatte salve le restrizioni già previste per il diritto all'accesso ai finanziamenti teste' descritto.

Da ultimo, l'articolo 15 fornisce un elenco di **restrizioni vietate**, basate in taluni casi sul criterio di **nazionalità, residenza o presenza fisica**. In particolare un'ECBA non può essere soggetta, tra l'altro, a:

- requisiti basati direttamente o indirettamente sulla **nazionalità** o sulla **residenza** delle persone fisiche che sono membri dell'ECBA o del suo organo esecutivo, salvo quanto previsto dalla presente direttiva;
- l'obbligo di **presenza fisica** dei membri dell'ECBA, del suo organo esecutivo o del suo organo decisionale ai fini della validità di qualsiasi riunione;
- l'obbligo di avere l'**amministrazione centrale** o la sede di **attività principale** nello stesso Stato membro in cui si trova la sua **sede legale**;
- divieti generali allo svolgimento di **attività economiche**;
- autorizzazione delle ECBA a svolgere attività economiche solo se tali attività sono **collegate** agli **obiettivi** descritti nei loro **statuti**;
- imposizione dell'obbligo che l'esercizio di un'attività economica **non sia l'obiettivo primario** o l'attività primaria dell'ECBA.

La **relazione del Governo** mette in evidenza che il divieto della necessità di autorizzazione alle ECBA a svolgere attività economiche dovrebbe essere accompagnato da una **trasparenza degli obiettivi** che l'ente si propone di raggiungere **e delle attività** che l'ente svolge o intende svolgere. Secondo l'Esecutivo, la direttiva prevede il divieto di autorizzazione per lo svolgimento di attività che non siano collegate agli obiettivi descritti nello statuto. Per quanto riguarda la parte della disposizione che prevede il divieto di imporre alle ECBA che "l'esercizio di una attività economica... sia obiettivo primario o attività primaria dell'ECBA", il Governo sottolinea altresì che, ferma restando la possibilità di svolgere attività economica, è necessario individuare quali siano le attività che qualificano gli enti dell'economia sociale, essendo svolte in maniera esclusiva o principale anche in forma imprenditoriale ferma restando l'assenza di scopo di lucro ovvero l'obbligo di non distribuire utili.

## Costituzione e registrazione

Il capo 3 riguarda le norme di **costituzione e registrazione** di un'associazione transfrontaliera europea.

In particolare, ai sensi dell'articolo 16, gli Stati membri devono garantire, tra l'altro, che un'associazione transfrontaliera europea sia **costituita mediante registrazione** e che abbia un minimo di **tre membri fondatori**, i quali devono esprimere l'intenzione di costituire un'ECBA mediante un **accordo scritto** tra di essi (debitamente firmato) o un accordo in sede dell'assemblea costitutiva dell'ECBA che sia iscritto a **verbale**.

L'articolo 17 stabilisce le modalità con le quali una **associazione senza scopo di lucro può trasformarsi** in ECBA. In particolare, la disposizione precisa, tra l'altro, che la trasformazione **non deve comportare lo scioglimento** dell'associazione senza scopo di lucro che procede alla trasformazione né la perdita o l'interruzione della sua personalità giuridica, e che **tutte le attività e le passività devono essere trasferite** all'ECBA di nuova costituzione. Gli Stati membri devono infine provvedere affinché la trasformazione abbia efficacia all'atto della registrazione dell'ECBA di nuova costituzione conformemente al regime del procedimento di registrazione (*vedi infra*).

La relazione del Governo sottolinea che tale ultima formulazione dovrebbe essere **modificata** prevedendo che il nuovo ente non possa essere registrato finché le procedure di trasformazione (la cui efficacia può essere subordinata al trascorrere di un periodo entro il quale i creditori possono opporsi) non siano complete e la trasformazione non sia efficace; secondo il Governo **in caso contrario** le procedure previste per le ECBA potrebbero **impattare sulle vigenti generali norme di diritto civile**.

L'articolo 18 riguarda le norme per la **domanda di registrazione** di un'ECBA, la quale deve essere presentata all'**autorità competente** dello Stato membro in cui l'ECBA intende stabilire la propria sede legale, e deve essere altresì accompagnata da una serie di **documenti** e di **informazioni** forniti in una lingua ufficiale di tale Stato membro o in qualsiasi altra lingua consentita dalla legge di tale Stato membro.

Tali informazioni includono, tra l'altro: il **nome** e lo **statuto** dell'ECBA; l'**indirizzo** postale della sede legale prevista e un indirizzo di **posta elettronica**; i nomi e gli indirizzi, e qualsiasi altra informazione necessaria in conformità della legge nazionale applicabile ai fini della loro identificazione, delle **persone autorizzate a rappresentare** l'ECBA nei confronti di terzi e in giudizio e l'indicazione se tali persone possono agire da sole o se sono tenute ad agire congiuntamente. La norma obbliga infine gli Stati membri a provvedere affinché la domanda di registrazione di un'ECBA possa essere presentata *online*.

La relazione del Governo ritiene che la **conoscibilità delle persone titolari di cariche sociali** dovrebbe comprendere non solo il legale rappresentante ma anche **tutti i componenti dell'organo di amministrazione ed eventualmente dell'organo di controllo**; inoltre, nel caso di enti preesistenti che richiedono il riconoscimento come ECBA e che non erano già inseriti come altro ente del terzo settore nel sistema di registrazione in essere, deve essere prevista documentazione riguardante la situazione finanziaria dell'ente (patrimonio al momento della registrazione, bilanci) anche al fine di **verificare** per gli enti di maggiori dimensioni **l'esistenza di situazioni connesse alla lotta alla criminalità organizzata** (in Italia, la verifica informazioni antimafia). Secondo il Governo, infine, dovrebbe essere previsto che, ove in uno Stato membro la generalità degli enti debba presentare la richiesta di registrazione con modalità telematiche, anche per le ECBA la registrazione debba avvenire con le medesime modalità, diversamente da quanto consentito nella proposta in termini facoltativi.

L'articolo 19 descrive la procedura di registrazione, la quale deve avvenire **entro 30 giorni** dalla presentazione di una domanda completa; la norma precisa che tale registrazione è **valida in tutta l'Unione**, aggiungendo l'obbligo per gli Stati membri di garantire che l'autorità competente dello Stato membro d'origine **notifichi** senza indugio alle autorità competenti di tutti gli altri Stati membri ogni **nuova registrazione** di un'ECBA.

La **relazione del Governo** ritiene che il **termine di 30 giorni** per decidere su una richiesta di registrazione sia **eccessivamente ristretto**, considerando necessario aumentare a 60 giorni tale termine, in linea con la previsione disposta dalla normativa italiana per gli enti del Terzo settore.

L'articolo 19 prevede inoltre che l'autorità competente richieda all'ECBA di **completare o rettificare la domanda** entro un periodo di tempo ragionevole, non inferiore a 15 giorni dalla data in cui l'autorità competente contatta la persona autorizzata a rappresentare l'ECBA; è altresì contemplata una serie tassativa di fattispecie in base alle quali la domanda è **respinta**.

Oltre ai casi in cui una domanda sia **incompleta** o contenga **errori manifesti**, il rifiuto della registrazione è previsto, tra l'altro, ove:

- non sia stato possibile verificare le **identità dei rappresentanti** legali dell'ECBA o sia stato accertato che esse sono state **falsificate**;
- l'autorità competente determini, a certe condizioni, che gli **obiettivi** indicati nello statuto dell'ECBA **contravverrebbero** al **diritto dell'Unione** o alle disposizioni del diritto nazionale ad esso conformi;
- una persona autorizzata a rappresentare l'ECBA o un membro dell'organo esecutivo sono stati condannati per un **reato particolarmente grave**.

Nel caso in cui l'autorità competente decida di respingere la domanda o non abbia adottato una decisione entro 30 giorni dalla presentazione della domanda completa, gli Stati membri provvedono affinché tale decisione, o mancata decisione, sia sottoposta a un **controllo giurisdizionale effettivo**.

L'articolo 20 obbliga ogni Stato membro a istituire un **registro** delle ECBA regolato dalla procedura di registrazione. Nel registro sono conservati e aggiornati i seguenti documenti e informazioni

- **statuto** dell'ECBA;
- copia del **certificato** ECBA;
- **nomi, indirizzi**, e qualsiasi altra informazione necessaria in conformità della legge nazionale applicabile ai fini della loro identificazione, delle **persone autorizzate a rappresentare** l'ECBA nei confronti di terzi e in giudizio (compresa l'indicazione se tali persone possono agire da sole o se sono tenute ad agire congiuntamente);
- liquidazione e scioglimento di un'ECBA.

La **relazione del Governo** sostiene che gli Stati dovrebbero poter richiedere il deposito nel registro, almeno una volta l'anno, di informazioni e documenti aggiornati relativamente alla situazione finanziaria, all'utilizzo dei fondi raccolti e dei finanziamenti pubblici ricevuti (bilanci); in particolare dovrebbe essere possibile verificare attraverso tali informazioni che l'ente dispone di un patrimonio minimo necessario al mantenimento della personalità giuridica.

La disposizione precisa che il **certificato** ECBA, la sua **liquidazione** e il suo **scioglimento** sono altresì resi pubblici tramite una versione *online* del registro.

Infine, gli Stati membri devono provvedere affinché i **dati personali** siano conservati nel registro per **non più di due anni** dopo lo scioglimento di un'ECBA.

La **relazione del Governo** ritiene che le informazioni finanziarie dovrebbero essere presenti tra le informazioni destinate alla pubblicità e i dati personali necessari all'iscrizione dovrebbero essere conservati - anche se non pubblici - per un periodo più lungo dopo lo scioglimento, a disposizione di eventuali richieste dell'autorità giudiziaria.

Da ultimo, l'articolo 21 disciplina il **contenuto** del **certificato** di **associazione transfrontaliera europea**, obbligando in particolare gli Stati membri a provvedere affinché le autorità competenti **rilascino il certificato** ECBA, sia in formato digitale che cartaceo, **entro cinque giorni** dalla registrazione dell'ECBA, nonché affinché il certificato ECBA sia riconosciuto come **prova** della **registrazione dell'ECBA**.

Nel certificato devono figurare una serie di **elementi**, tra i quali, il numero di registrazione unico e il codice del paese, il **nome** dell'ECBA, l'**indirizzo postale**

della sede legale e l'indirizzo di **posta elettronica** dell'ECBA, e gli **obiettivi** dell'ECBA definiti nel suo statuto. La Commissione europea adotta tramite **atti esecutivi** il modello per il certificato e le relative specifiche tecniche.

La relazione del Governo sottolinea che gli Stati membri dovrebbero avere il tempo di verificare il contenuto delle informazioni e iscriverle nel registro. In tale prospettiva, **ritiene il termine di 5 giorni non sufficiente**, precisando che **dovrebbe essere portato a 30 giorni**. Inoltre, per gli Stati che gestiscono interamente il registro in modalità telematica, secondo il Governo, dovrebbe essere ammesso che gli enti ricevano copia del certificato esclusivamente in forma digitale (con la possibilità di stamparlo se ne desiderano copia cartacea). Infine, dovrebbe essere previsto che il certificato ECBA costituisca prova della registrazione dell'ente alla data del rilascio, salva la possibilità per gli enti di ottenerne a una versione aggiornata in qualunque momento.

## **Mobilità**

Il capo 4 definisce le norme sui diritti di **mobilità** delle ECBA. In particolare, l'articolo 22 prevede la possibilità per un'ECBA di trasferire la propria sede legale **senza che** tale trasferimento **comporti lo scioglimento** dell'associazione interessata o la **creazione** di una **nuova persona giuridica** nello Stato membro in cui la sede è trasferita. La norma precisa le fattispecie in cui l'autorità competente dello Stato membro di destinazione **non consente il trasferimento** (paragrafo 2), come nel caso in cui non vengano soddisfatti i **requisiti** per la **domanda di registrazione** oppure laddove sia in corso una **procedura di insolvenza**, o procedimenti per **reati particolarmente gravi** a carico dei rappresentanti dell'associazione.

La relazione del Governo ritiene che il paragrafo 2 dovrebbe essere **riformulato**, in quanto in caso di trasferimento da uno Stato membro ad un altro, il secondo Stato membro in cui l'ente intende trasferirsi non si oppone al trasferimento in sé ma all'iscrizione nel proprio registro.

La **procedura** per il trasferimento della sede legale di un'ECBA è prevista dall'articolo 23. L'iter richiede in particolare un **obbligo di informazione** dei lavoratori e la necessità di una decisione adottata (a maggioranza dei due terzi dei voti che rappresentino almeno la metà di tutti i membri) dall'organo decisionale dell'ECBA in un'**assemblea straordinaria**.

**L'autorità competente** dello Stato membro in cui l'ECBA intende trasferire la sede legale **decide entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta** di trasferimento.



La **relazione del Governo** sostiene che l'obbligo di informazione dei lavoratori e la necessità di assemblea straordinaria potrebbero essere contenuti obbligatori dello statuto; inoltre se lo Stato di destinazione è chiamato ad effettuare controlli, dovrebbe essere previsto che la documentazione necessaria da cui risulti prova della condotta conforme debba essere prodotta al momento della richiesta di registrazione senza necessità di una specifica richiesta. Infine, la relazione ritiene che il **termine di 30 giorni non è sufficiente, ma dovrebbe essere portato a 60 giorni**, con la possibilità di ulteriori 30 giorni per decidere in caso di richieste di integrazione, decorrenti dalla data di acquisizione completa di tutte le informazioni richieste. Dovrebbe essere previsto, infine, che lo Stato membro di destinazione **non sia tenuto ad adottare una decisione positiva** se non ha ricevuto attraverso la cooperazione amministrativa con lo Stato membro di provenienza le informazioni necessarie ai sensi dell'art. 22.

## Scioglimento

Il capo 5 contiene disposizioni sullo **scioglimento** di un'ECBA. In particolare l'articolo 24 prevede che l'ECBA sia sciolta soltanto per la **decisione** dei **suoi membri** e soltanto nei seguenti casi:

- l'**obiettivo** dell'ECBA è stato **raggiunto**;
- il periodo di tempo per cui è stata istituita è **scaduto**;
- per **altri motivi** in conformità del suo **statuto**.

All'atto della liquidazione dell'ECBA l'autorità competente deve cancellare l'ECBA dal registro soltanto quando la **liquidazione è completata**, e le informazioni pertinenti contenute nell'IMI siano aggiornate di conseguenza.

L'articolo 25 disciplina lo **scioglimento involontario**, da parte dell'autorità competente dello Stato membro di origine, previsto soltanto sulla base di uno dei seguenti motivi:

- l'ECBA non rispetta lo **scopo non lucrativo**;
- le attività dell'ECBA causano una **grave minaccia** all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza;
- l'ECBA o i membri del suo organo esecutivo sono stati condannati per un **reato grave**.

L'articolo prevede nell'ambito di tale procedura forme di **contraddittorio**, precisando altresì che la decisione di scioglimento di un'ECBA può essere adottata soltanto qualora non vi siano **misure meno restrittive** in grado di rispondere alle preoccupazioni espresse dall'autorità competente, e deve essere **motivata** e soggetta un **controllo giurisdizionale** effettivo.

La **relazione del Governo** rileva che tra le cause per le quali gli Stati membri possono disporre lo scioglimento involontario di una ECBA non è prevista l'impossibilità di conseguire l'obiettivo o il venir meno degli associati. In ogni caso sostiene che dovrebbe essere prevista la possibilità per l'autorità competente - ove

nel quadro normativo nazionale non possa disporre lo scioglimento - di incaricare della decisione l'autorità giudiziaria competente (sembrerebbe ammissibile ai sensi del par. 5 dell'art. 25).

L'articolo 26 regola la liquidazione in caso di scioglimento, disponendo che gli **attivi residui** dell'ECBA che è stata sciolta, al netto degli interessi finanziari di eventuali creditori, siano **trasferiti a un'entità senza scopo di lucro** che svolga **un'attività analoga** a quella dell'ECBA sciolta o a un'autorità locale, che sia tenuta a utilizzarli per un'attività analoga a quella svolta dall'ECBA che è stata sciolta.

### **Applicazione e cooperazione amministrativa**

Il capo 6 prevede le norme sull'applicazione e cooperazione amministrativa e di monitoraggio della nuova disciplina. In tale contesto, sono previsti: la designazione da parte di ogni Stato membro dell'**autorità competente** responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dal nuovo regime (articolo 27); la **cooperazione amministrativa** tra le **autorità competenti** degli Stati membri e il monitoraggio da parte della Commissione dell'uso del **sistema di informazione del mercato interno** (IMI) nel contesto di tale cooperazione (articolo 28); le norme relative al **monitoraggio** del funzionamento della nuova disciplina e alla presentazione di relazioni (articolo 29).

### **Disposizioni finali**

Il capo 7 reca le disposizioni finali (procedura di comitato per le misure esecutive e recepimento, entrata in vigore e destinatari della direttiva)

### **Ulteriori osservazioni della relazione del Governo**

La relazione del Governo contiene **ulteriori osservazioni** che merita riportare. In particolare, sostiene che necessita di **approfondimento l'assenza** nella proposta di qualunque riferimento alla **tematica fiscale**, mentre la fiscalità di vantaggio costituisce un elemento centrale della riforma italiana del Terzo settore.

Inoltre, rileva che **un tema che non emerge nella proposta** di direttiva ma che risulta rilevante nel quadro normativo nazionale è quello della **protezione civile**, che nel sistema nazionale è fonte di disposizioni speciali. Quindi ove le ECBA intendessero svolgere, anche sul territorio italiano, attività di protezione civile, ciò potrebbe avere un impatto tale da rendere necessarie disposizioni specifiche da adottarsi in accordo con l'amministrazione interessata.

## VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEI PRINCIPI SULLE COMPETENZE DELL'UE

### Base giuridica

La base giuridica della proposta è costituita dagli articoli **50** e **114 TFUE**.

L'**articolo 50**, paragrafi 1 e 2, TFUE, che conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare disposizioni per realizzare la libertà di stabilimento, funge da base giuridica per le **misure che agevolano l'esercizio del diritto di stabilimento delle associazioni che svolgono un'attività economica e la loro mobilità**, ad es. il trasferimento della sede legale.

L'articolo 114 TFUE conferisce invece al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il **funzionamento del mercato interno**. Introducendo negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri una nuova forma giuridica di associazione senza scopo di lucro europea dedicata alle attività transfrontaliere e stabilendo le condizioni che ne regolano il funzionamento e la mobilità in tutta l'Unione, la proposta determina un ravvicinamento dell'azione giuridica e amministrativa degli Stati membri per quanto riguarda le associazioni senza scopo di lucro e contribuisce pertanto al funzionamento del mercato interno.

Secondo la **relazione del Governo**, la proposta appare rispettosa del principio di attribuzione in linea con i settori di cui agli articoli 4, 5 e 6 TFUE.

### Sussidiarietà

La proposta è accompagnata da una "*Subsidiarity Grid*" (Griglia di Sussidiarietà) che motiva, più approfonditamente rispetto alla relazione introduttiva, la necessità e il valore aggiunto dell'azione legislativa a livello UE.

La necessità di intervenire legislativamente a livello di UE viene giustificata osservando che i **problemi** individuati e affrontati hanno una **forte dimensione transfrontaliera**. Attualmente il coordinamento tra gli Stati membri per agevolare le attività economiche transfrontaliere, la mobilità e la capacità di fruire delle libertà del mercato interno delle associazioni senza scopo di lucro è scarso. In particolare, **l'azione o l'inazione individuale degli Stati membri** si concentra principalmente sulla regolamentazione delle associazioni senza scopo di lucro nel loro specifico contesto nazionale e **non affronta la dimensione transfrontaliera**, a eccezione di alcuni Stati membri. Facendo affidamento solo sull'azione degli Stati membri, è probabile che gli ostacoli giuridici e amministrativi che le associazioni senza scopo di lucro incontrano quando svolgono attività transfrontaliere persistano, determinando il permanere dell'**incertezza giuridica** e della burocrazia e non

consentendo la creazione condizioni di parità per le associazioni senza scopo di lucro nel mercato interno.

L'azione dell'UE fornirà invece un quadro chiaro e prevedibile che consentirà alle associazioni senza scopo di lucro di beneficiare appieno delle libertà del mercato interno quando operano a livello transfrontaliero. È pertanto **evidente** - conclude la Commissione - **il valore aggiunto nell'agire a livello di Unione**.

Secondo la relazione del Governo, la proposta appare rispettare il principio di sussidiarietà in quanto la disciplina in materia di enti del privato sociale e, in particolare, di associazioni senza scopo di lucro, risulta variamente articolata all'interno degli Stati membri. Pertanto, un'iniziativa dell'UE volta alla regolazione di un nuovo "istituto" quale la ECBA, nel rispetto delle legislazioni degli Stati membri afferenti a tipologie di enti con operatività esclusivamente nazionale, potrebbe rappresentare una soluzione più efficace di quella che demandasse esclusivamente ai medesimi Stati membri la risoluzione delle criticità rilevate.

### **Proporzionalità**

La Commissione ritiene che la proposta rispetti il principio di proporzionalità poiché le **misure** sono **rivolte** alle **associazioni senza scopo di lucro** che operano o desiderano operare a **livello transfrontaliero** e non porterà necessariamente gli Stati membri a modificare le normative nazionali esistenti in materia, né avrà implicazioni dirette per le associazioni non interessate alle attività transfrontaliere.

La **nuova forma giuridica** specificamente concepita e introdotta a livello nazionale **concede agli Stati membri la flessibilità necessaria per adattarla ai rispettivi contesti**. Le disposizioni non richiederanno la modifica della legislazione degli Stati membri che disciplina le forme esistenti di associazioni senza scopo di lucro stabilite nel loro territorio.

Secondo la **relazione del Governo**, la proposta appare rispettosa del principio di proporzionalità in quanto il contenuto e lo strumento normativo prescelto, che risulta sufficientemente flessibile, si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati, con particolare riferimento al miglior funzionamento del mercato interno e all'attuazione del principio di libera circolazione.

Peraltro la relazione osserva, pur non riferendosi espressamente ai profili di proporzionalità, che l'adeguamento normativo potrebbe **incidere sulle competenze amministrative delle regioni**; infatti, se l'operatività dell'ente - fermi i requisiti previsti dalla direttiva - fosse limitata sul territorio italiano ad un'unica regione o provincia autonoma, l'autorità competente potrebbe essere individuata esclusivamente nella regione interessata, al fine di garantire al meglio una

“amministrazione di prossimità”; ove l’operatività fosse, invece, estesa a più regioni, la competenza potrebbe essere avocata a livello statale. In ogni caso, anche in ragione della collaborazione tra livelli di governo, ai fini dell’attivazione dei controlli la relazione ritiene opportuno che l’adozione degli atti di recepimento debba prevedere il coinvolgimento delle regioni secondo le procedure già previste per il Codice del Terzo settore e per l’adozione dei provvedimenti di attuazione.

### **Scelta dell’atto giuridico**

A giudizio della Commissione, la **direttiva** è appropriata e proporzionata al fine di lasciare un **marginale di manovra per adeguare le misure di recepimento ai contesti nazionali**, avendo così anche il potenziale per agevolare l’adozione della nuova forma giuridica da parte delle associazioni.

Il regolamento che la accompagna, invece, è di natura tecnica e modifica due regolamenti in vigore (il regolamento (UE) n. 1024/2012 e il regolamento (UE) 2018/1724); pertanto, rappresenta lo strumento appropriato in considerazione del principio del parallelismo delle forme.