

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE)

COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP)

(2012/C 351/12)

Relatrice: **HELLAM**

La Commissione europea, in data 10 maggio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE)

COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 agosto 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) dà il proprio sostegno alla proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (*Fundatio Europaea*, in prosieguo, "FE"), presentata dalla Commissione europea (CE), che permetterà di creare una fondazione europea. Il CESE aveva già raccomandato di adottare uno statuto⁽¹⁾ di questo tipo per agevolare le attività e la cooperazione transfrontaliera tra le fondazioni con scopo di pubblica utilità nell'Unione europea e contribuire così al rafforzamento della coesione economica e sociale dell'UE.

1.2 Il CESE raccomanda ora al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare senza indugi la proposta in esame. Infatti, oggi più che mai, le fondazioni affrontano tutta una serie di problematiche che vanno al di là dei confini nazionali e richiedono una forma organizzativa efficiente. Le fondazioni a livello europeo operanti nel campo della scienza, della ricerca e delle questioni sociali hanno bisogno di una forma giuridica che sia riconosciuta in ogni Stato membro dell'UE.

1.3 Uno statuto della fondazione europea è stato ripetutamente invocato dal settore delle fondazioni stesso, nonché dalle sue reti e associazioni di categoria a livello nazionale e UE, come la soluzione più efficace in termini di costi per far fronte agli ostacoli transfrontalieri e stimolare così le attività delle fondazioni in tutta Europa.

1.4 La FE avrà carattere facoltativo e non sostituirà le legislazioni locali e nazionali. Tuttavia, essa darà alle fondazioni che optano per lo statuto la possibilità di operare in tutti i paesi dell'UE senza dover creare strutture locali, a condizione che esse siano riconosciute nel paese in cui sono state inizialmente costituite.

1.5 A giudizio del CESE, l'azione proposta è pienamente conforme al principio di sussidiarietà. L'intervento UE è necessario allo scopo di eliminare le barriere nazionali e le attuali restrizioni con cui le fondazioni si scontrano quando operano in diversi Stati membri. La situazione attuale mostra che il problema non viene adeguatamente affrontato dalle misure adottate a livello nazionale, e il suo carattere transfrontaliero richiede un quadro europeo per migliorare lo sviluppo di fondazioni la cui missione è quella di lavorare su scala europea. Per realizzare quest'obiettivo, un'azione adottata da uno Stato membro da solo non garantirebbe risultati ottimali nel rispetto del principio del mercato unico.

1.6 La motivazione della proposta consiste nel creare un quadro giuridico innovativo in aggiunta alle legislazioni nazionali vigenti, che resteranno invariate nella forma e nel campo di applicazione. Gli Stati membri manterranno la capacità e la possibilità di scegliere di sostenere e sviluppare forme nazionali di fondazioni.

1.7 Il CESE condivide la scelta del regolamento per questa proposta. Esso rappresenta infatti lo strumento legislativo più adeguato per garantire l'uniformità dello statuto in tutti gli Stati membri e per aumentare la fiducia, dal momento che prevede l'applicazione diretta e uniforme delle norme a livello UE. Quest'aspetto è ulteriormente rafforzato dagli articoli 47 e 48 relativi alla cooperazione, rispettivamente, tra le autorità di vigilanza e con le autorità fiscali.

1.8 Il CESE condivide altresì le caratteristiche essenziali della proposta, che è intesa a trovare un equilibrio tra, da un lato, un accesso agevole allo statuto in termini di costituzione e, dall'altro, l'affidabilità in termini di trasparenza e rendicontazione.

1.9 La proposta include degli elementi fiscali che, pur non creando un nuovo regime, collocano automaticamente la FE sullo stesso piano degli enti nazionali di pubblica utilità. Questa

⁽¹⁾ Parere CESE, GU C 18 del 19.1.2011, pag. 30.

sezione della proposta va riveduta attentamente, per non mettere a rischio, in nessun caso, la necessaria adozione del regolamento proposto.

2. Sintesi della proposta

2.1 A livello UE, non vi è alcun modo di armonizzare i quadri normativi all'interno dei quali gli enti di pubblica utilità svolgono le proprie attività nell'Unione. È stato stimato che, in tutta l'UE, sono oltre 50 le normative che disciplinano la costituzione e il funzionamento delle fondazioni. Le differenze tra le normative civili e fiscali degli Stati membri rendono costoso e complesso il funzionamento transfrontaliero di questi enti. Inoltre, gli ostacoli giuridici, fiscali e amministrativi sono d'intralcio alle fondazioni nello svolgimento di attività transfrontaliere. Di conseguenza, la veicolazione transfrontaliera di fondi per scopi di pubblica utilità rimane ampiamente sottosfruttata.

2.2 Per affrontare questi problemi, la proposta di regolamento presentata dalla Commissione istituisce una nuova forma giuridica europea, volta ad agevolare la costituzione e il funzionamento delle fondazioni nel mercato unico. Essa consentirà alle fondazioni di far affluire in modo più efficace fondi privati per scopi di pubblica utilità su base transfrontaliera nell'Unione. Di conseguenza, un volume maggiore di fondi dovrebbe rendersi disponibile per le attività di pubblica utilità, con un impatto positivo sul bene pubblico dei cittadini europei e sull'economia globale dell'UE.

2.3 La proposta descrive le caratteristiche principali della fondazione europea (FE), i suoi metodi di costituzione e le regole che ne disciplinano l'organizzazione. Essa prevede inoltre, in determinati casi, la possibilità di trasformare la FE in un ente di pubblica utilità o di liquidarla.

2.4 Il regolamento stabilisce dei poteri minimi di controllo per le autorità di vigilanza di ciascuno Stato membro, in modo che esse possano monitorare efficacemente le attività delle FE registrate nel loro paese di competenza. Il regolamento definisce inoltre l'applicazione automatica alla FE e ai rispettivi donatori degli stessi benefici fiscali concessi agli enti nazionali di pubblica utilità.

3. Osservazioni generali

3.1 Nel suo precedente parere il CESE ha riconosciuto il notevole contributo dato dalle fondazioni in svariati settori, come il rispetto dei diritti umani, la tutela delle minoranze, l'occupazione e il progresso sociale, la protezione dell'ambiente e del patrimonio europeo nonché la diffusione dei progressi scientifici e tecnologici. Esse, inoltre, apportano un contributo fondamentale al raggiungimento degli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva stabiliti dalla strategia Europa 2020.

3.2 All'interno dell'UE, le persone, le merci, i servizi e i capitali possono in genere spostarsi liberamente attraverso i confini: una possibilità, questa, che di solito non è prevista per le azioni e le risorse destinate a scopi di pubblica utilità. Creare una possibilità del genere è l'obiettivo della costituzione di una FE, una nuova entità giuridica facoltativa che va ad affiancare le forme giuridiche già esistenti negli Stati membri.

3.3 Il CESE ritiene che, grazie allo statuto della fondazione europea, le fondazioni potranno beneficiare di condizioni più uniformi in tutta l'UE, ricorrendo a un unico strumento giuridico e a una struttura di gestione comparabile in tutti gli Stati membri, il che offrirà una certezza giuridica molto maggiore riducendo al tempo stesso i costi di messa in conformità.

3.4 Lo statuto faciliterà la condivisione e l'ampliamento delle loro competenze e risorse. Disporre di una forma giuridica europea riconoscibile per le fondazioni servirà anche a stimolare le iniziative e le donazioni transfrontaliere. È probabile che, nelle economie degli Stati membri, si registrerà un aumento dei finanziamenti disponibili per settori importanti quali la ricerca e l'istruzione, i servizi sociali e sanitari, la cultura o la protezione dell'ambiente.

3.5 Il CESE si rallegra che la proposta della CE sia incentrata unicamente sulle fondazioni con scopi di pubblica utilità. Osserva che la definizione di "scopi di pubblica utilità" fornita all'articolo 5 si basa su un elenco chiuso degli scopi più comunemente riscontrati nella maggior parte degli Stati membri. Un elenco del genere fornisce una maggiore certezza giuridica per definire gli scopi che rientrano nel concetto di pubblica utilità, ma può rivelarsi molto complesso da aggiornare, poiché le modifiche possono essere effettuate soltanto con decisione unanime del Consiglio e previa approvazione del Parlamento europeo in occasione della prima revisione del regolamento a sette anni dalla sua entrata in vigore.

3.6 Il CESE fa osservare che l'espressione "opera al servizio dell'interesse pubblico in genere" potrebbe essere ulteriormente precisata nel testo del regolamento specificando che la fondazione europea deve perseguire uno o più obiettivi identificabili di pubblica utilità e deve servire l'interesse pubblico generale e/o di un gruppo determinato di cittadini. Il CESE inoltre raccomanda che al momento di stabilire se un organismo opera o intende operare nell'interesse pubblico si tenga conto dei seguenti aspetti:

a) in che modo gli eventuali

i) benefici ottenuti o che potrebbero essere ottenuti da qualsiasi persona che opera all'interno dell'organismo o da altre persone (ma non in quanto parte della comunità in generale), e gli eventuali

ii) svantaggi arrecati o che potrebbero essere arrecati ai cittadini in generale, in conseguenza dell'attività svolta dall'organismo in questione

siano paragonabili ai benefici ottenuti o che potrebbero essere ottenuti dai cittadini in generale in relazione a tale circostanza, e

b) laddove vi siano o potrebbero esservi benefici arrecati esclusivamente ad un gruppo di cittadini, è opportuno stabilire se una o più condizioni per l'ottenimento di tali benefici (inclusa l'imposizione di un onere o di un tributo) risultino indebitamente restrittive.

3.7 Il CESE accoglie con favore altre caratteristiche essenziali dello statuto definite nella proposta, che rispecchiano quanto esso stesso aveva raccomandato in un precedente parere:

- a) la dimensione europea della FE con attività in almeno due Stati membri. Tale componente transfrontaliera dovrebbe essere richiesta al momento della registrazione della FE e nel corso della sua intera esistenza;
- b) il metodo di costituzione della FE: ex nihilo, mediante la trasformazione di una fondazione nazionale in una fondazione europea, oppure tramite la fusione di fondazioni nazionali. La scelta di costituire una FE potrebbe essere effettuata soltanto da persone giuridiche e fisiche che abbiano sviluppato o stiano sviluppando effettivamente delle attività su scala europea, il che garantisce ad ogni Stato membro che il quadro nazionale delle fondazioni manterrà le proprie specificità;
- c) l'importo minimo del patrimonio della FE (25 000 EUR), al fine di aumentare la tutela dei creditori senza impedire il lancio di iniziative di piccole dimensioni;
- d) un'ampia capacità giuridica, comprendente il diritto di essere titolare di beni mobili e immobili nonché di ricevere e detenere donazioni o sussidi di ogni genere, compresi titoli azionari e altri strumenti negoziabili, da qualsiasi fonte lecita;
- e) nel quadro dell'obiettivo di pubblica utilità della FE, la capacità di esercitare attività economiche dirette o per il tramite di un altro ente giuridico, purché qualsiasi ricavo o utile sia utilizzato per perseguire gli scopi di pubblica utilità della fondazione.

3.8 Il CESE osserva che il regolamento è inteso a facilitare l'applicazione di sentenze recenti della Corte di giustizia europea⁽²⁾, dando la possibilità di effettuare donazioni transnazionali a fondazioni europee e trattando queste ultime come fondazioni con scopo di pubblica utilità ai sensi della normativa fiscale locale. Il CESE ritiene che, a fini fiscali, la FE dovrebbe ottenere automaticamente lo status di organizzazione senza scopo di lucro, nel pieno rispetto delle competenze e delle prassi delle autorità fiscali dello Stato membro in cui la FE è soggetto d'imposta, onde determinarne il trattamento fiscale in linea con la normativa fiscale vigente a livello nazionale. Anche se gli Stati membri non possono discriminare le FE rispetto alle fondazioni nazionali con scopo di pubblica utilità, poiché ciò è contrario al Trattato UE e alla giurisprudenza della CGE, essi hanno però la possibilità di scegliere quale regime fiscale sia di applicazione. Gli Stati membri dovrebbero anche specificare quale regime fiscale si applicherà alle FE qualora nella loro giurisdizione esistano diversi regimi per le organizzazioni senza scopo di lucro.

(2) "Persche" (Causa C-318/07), "Stauffer" (Causa C-386/04), "Missionswerk" (Causa C-25/10).

3.9 Infine, il regolamento proposto dovrebbe tenere pienamente conto delle raccomandazioni formulate dal settore delle fondazioni e garantire che lo strumento finale, da un lato, presenti un'autentica dimensione europea senza riferimenti immotivati alle disposizioni nazionali e, dall'altro, sia semplice e completo, il che ne ottimizzerà l'utilizzo futuro.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Come evidenziato dal CESE nel suddetto parere, i principali vantaggi e benefici dello SFE rientrerebbero in quattro ambiti, ossia: efficienza e semplificazione, rendicontazione, vantaggi economici e benefici politici e per i cittadini. Il CESE ritiene che nel regolamento proposto si sia raggiunto un giusto equilibrio tra questi elementi, anche se alcune proposte potrebbero essere perfezionate, come spiegato più sotto.

4.2 Il CESE vorrebbe richiamare l'attenzione sulla traduzione di alcuni termini specifici contenuti nella proposta, in particolare il concetto di *public benefit* ("pubblica utilità"), che in alcune lingue può essere tradotto come utilità pubblica o interesse generale e fare riferimento a una tipologia molto specifica di forma giuridica nazionale, che va di pari passo con tutta una serie di diritti e requisiti. In particolare, ciò potrebbe creare una certa confusione riguardo a quali enti di pubblica utilità abbiano diritto di trasformarsi in una FE, a meno che questo non sia chiaramente specificato dagli Stati membri.

4.3 A giudizio del CESE, spetta agli Stati membri specificare quali enti e fondazioni di pubblica utilità possano trasformarsi in una FE o fondersi per formarne una. Questo escluderebbe, per definizione, gli enti non registrati, come i *trust*, ma coprirebbe fondazioni con scopi di pubblica utilità che in alcuni Stati membri ospitano fondi non autonomi e fondi di dotazione di pubblica utilità.

4.4 Il CESE ritiene che, dato il loro carattere di pubblica utilità e il loro status fiscale, le FE create a tempo indeterminato dovrebbero investire il loro reddito annuo in un lasso di tempo ragionevole (ad es. quattro anni), garantendo al tempo stesso la possibilità di stanziare parte delle loro risorse (ad es. un terzo) per mantenere e/o accrescere il valore della loro dotazione. Il secondo requisito non sarebbe applicato alle FE create a tempo determinato o a quelle che avessero stabilito di spendere l'intera dotazione in un periodo di tempo determinato.

4.5 Il CESE desidera sottolineare che i requisiti contenuti nella proposta della CE in termini di trasparenza, in particolare riguardo alla questione della revisione esterna dei conti, sono più severi per le FE, in relazione alle dimensioni del patrimonio richiesto, rispetto ai requisiti vigenti per le fondazioni nazionali in tutta l'UE. Questo potrebbe costituire un deterrente per il futuro ricorso alla FE. I requisiti in materia di audit dovrebbero essere applicabili soltanto al di sopra di alcune soglie (ad esempio, 150 000 EUR) e/o un numero medio di almeno 50 dipendenti. Per le FE con patrimoni inferiori alla soglia proposta di 150 000 EUR, si potrebbe ricorrere a un esaminatore indipendente invece che a un revisore dei conti. Nei fatti, le pratiche

attuali mostrano che otto Stati membri non richiedono revisioni di conti esterne, mentre in quelli che le richiedono le soglie possono variare da oltre 15 000 EUR (Estonia) a oltre 2,5 milioni di EUR (Polonia) e a un numero di dipendenti superiore a 50 ⁽³⁾. Questo approccio proporzionato in materia di revisione contabile non esime la FE dal soddisfare altre misure stabilite dal regolamento e concernenti la trasparenza e la rendicontazione, tra le quali figura, in particolare, l'obbligo di presentare una relazione pubblica (annuale).

4.6 Mentre la FE dovrebbe poter svolgere attività economiche "correlate", ossia legate alla sua missione di pubblica utilità, il concetto di attività economiche "non correlate" rischia di essere più difficile da definire. Potrebbe risultare più chiaro se si consentisse alla FE di intraprendere attività economiche non correlate soltanto indirettamente, tramite un altro ente giuridico.

4.7 Il CESE ritiene che il regolamento debba prevedere alcune disposizioni per garantire ai lavoratori della FE il diritto di essere informati e consultati a livello transnazionale nel caso in cui la FE conti un numero significativo di lavoratori in vari Stati membri. Si tratterebbe delle seguenti disposizioni:

- a) riguardo alla dimensione sociale, il regolamento dovrebbe fare riferimento, in generale, ai principi della legislazione vigente nel luogo in cui i lavoratori svolgono l'attività;
- b) riguardo ai dispositivi pratici per l'informazione e la consultazione transnazionale dei lavoratori, essi dovrebbero essere stabiliti innanzitutto tramite un accordo tra le parti della FE;
- c) in assenza di un accordo di questo tipo, si dovrebbero applicare le disposizioni previste all'articolo 38 del regolamento ai fini dell'informazione e della consultazione dei lavoratori;
- d) l'obiettivo finale dovrebbe essere quello di mantenere i diritti acquisiti di cui godono attualmente i lavoratori che operano nelle fondazioni di livello nazionale, evitando al tempo stesso di introdurre un sistema troppo complicato.

4.8 Il CESE ritiene che il regolamento, nella sua forma attuale, crei de facto alcune disposizioni completamente nuove per i volontari, mentre a livello europeo non esiste alcuno status/definizione giuridica di questi soggetti che ne stabilisca diritti e doveri. In assenza di questi elementi fondamentali, il CESE ritiene che l'informazione e la consultazione dei volontari della FE debbano essere condotte conformemente alla normativa nazionale applicabile. I dispositivi pratici per l'informazione e la consultazione transnazionale dei volontari dovrebbero essere stabiliti innanzitutto tramite un accordo tra le parti della FE. A questo proposito, l'obiettivo è quello di non aggirare le leggi esistenti sullo status dei volontari, e non rendere troppo complesso e oneroso l'impiego della FE aggiungendo dei requisiti che non trovano riscontro nella realtà. Il CESE ritiene altresì che i diritti dei volontari all'informazione e alla consultazione non siano comparabili con quelli dei lavoratori: ciò darebbe luogo a diritti inediti e a notevoli complessità giuridiche.

4.9 Il CESE si rallegra del fatto che il regolamento proposto segua le sue raccomandazioni iniziali di delegare la vigilanza sull'attività delle FE a determinati organismi competenti a livello dei singoli Stati membri, in base alle norme comuni in materia di requisiti di registrazione, informazione e vigilanza concordate a livello UE e contenute nel regolamento sullo statuto della FE. Laddove non esistano organismi di questo tipo, il CESE ritiene che tale compito potrebbe essere svolto dagli enti di registrazione delle società. Il CESE ritiene che la scelta di designare una o più autorità, in funzione delle esigenze e delle pratiche, dovrebbe essere lasciata alla discrezione degli Stati membri.

4.10 Qualora i legislatori UE volessero mantenere degli elementi fiscali nel regolamento finale, il CESE raccomanda di tenere debito conto dell'approccio raccomandato dagli operatori del settore delle fondazioni. Ciò potrebbe comportare, ad esempio, la combinazione dello strumento di diritto civile (il regolamento CE) con le disposizioni di diritto tributario che lo Stato membro considera essenziali (ad es. l'obbligo di spendere il reddito annuo in un lasso di tempo ragionevole).

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Cfr. *Foundations Legal and Fiscal Country Profiles*, European Foundation Centre 2011.