CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 16 febbraio 2012 (17.02)
(OR. en)

6580/12
ADD 2

Fascicolo interistituzionale: 2012/0022 (APP)

DRS 28
SOC 125

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	10 febbraio 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2012) 2 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SWD(2012) 2 final.

All.: SWD(2012) 2 final

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.2.2012
SWD(2012) 2 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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

{COM(2012) 35 final}
{SWD(2012) 1 final}

Il presente documento è un documento di lavoro dei servizi della Commissione redatto a fini meramente informativi. Non esprime né anticipa alcuna posizione ufficiale della Commissione sulla materia trattata.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Le fondazioni di pubblica utilità su cui si concentra la presente valutazione d'impatto rivestono un ruolo di primo piano nell'UE e nel suo sistema economico. Grazie alle attività svolte in settori cruciali, come l'educazione e la ricerca, i servizi sociali e sanitari, l'arte e la cultura o la tutela ambientale, offrono un contributo significativo al raggiungimento di molti obiettivi dell'UE. All'interno dell'Unione si contano circa 110 000 fondazioni di pubblica utilità, con un patrimonio pari a circa 350 miliardi di euro e spese che ammontano a 83 miliardi di euro (entrambi i valori rispecchiano stime minime)[1]. Il ruolo delle fondazioni nello svolgimento di attività di pubblica utilità è sempre stato fondamentale, ma ha acquisito ancor più rilevanza sulla scia della recente crisi economica e finanziaria, a causa delle aspettative crescenti dei cittadini. Tuttavia, il sostegno offerto dal settore privato alle cause di pubblica utilità non è pienamente sfruttato a livello dell'UE.

Ciò sembra dovuto principalmente al fatto che le fondazioni non sono in grado di veicolare i fondi in maniera efficiente a livello transfrontaliero nell'Unione europea. Quando le fondazioni decidono di operare a livello transfrontaliero, devono investire una porzione delle risorse raccolte nella consulenza giuridica o per soddisfare i requisiti legali e amministrativi definiti dai vari ordinamenti giuridici nazionali. Ciò significa che i fondi disponibili per attività di pubblica utilità sono minori. Questo scenario è stato confermato in occasione della consultazione pubblica lanciata dalla Commissione nel 2009[2], dove i partecipanti hanno sottolineato come parte dei fondi delle fondazioni attive all'estero venga impiegata per coprire i costi delle operazioni, anziché essere convogliata a scopi di pubblica utilità.

– Inoltre, questi requisiti legali e amministrativi hanno un forte effetto deterrente sulle fondazioni che intendono intraprendere o sviluppare attività a livello transfrontaliero; di conseguenza, l'ambito delle attività svolte è più ristretto rispetto alle attese basate sul loro potenziale e sulle ambizioni espansionistiche.

Nello specifico, le fondazioni si trovano spesso ad affrontare alcune incertezze in merito al proprio riconoscimento in qualità di fondazione di pubblica utilità in altri Stati membri (generando incertezze anche in merito al trattamento fiscale applicabile). Devono sostenere costi inutili per convogliare i fondi su base transfrontaliera a causa degli ostacoli rappresentati dal diritto civile e tributario; inoltre, spesso le donazioni transfrontaliere che ricevono sono limitate a causa della poca fiducia e della scarsa conoscenza dei donatori in merito alle fondazioni straniere, nonché del fatto che i donatori non sono sicuri di poter godere di agevolazioni fiscali per le donazioni effettuate a livello transfrontaliero.

---

[1] Dati provenienti dallo studio di fattibilità del 2008. Le cifre indicate mirano a fornire un'idea, piuttosto che un quadro completo, del settore delle fondazioni e dovrebbero essere interpretate a titolo indicativo, viste le difficoltà nell'ottenere dati relativi alle fondazioni europee. Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf.

[2] Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/foundation/summary_report_en.pdf.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'azione UE è necessaria per eliminare le attuali barriere e restrizioni alle attività transfrontaliere delle fondazioni a livello UE. La situazione attuale mostra come il problema non venga adeguatamente affrontato a livello nazionale e come le sue peculiarità transfrontaliere richiedano una soluzione comune per migliorare la mobilità delle fondazioni. Gli obiettivi dell'azione proposta potrebbero essere raggiunti in maniera più efficace a livello unionale, garantendo così norme chiare e coerenti all'interno dell'Unione. L'opzione prescelta, ossia quella di uno statuto della fondazione europea, con un trattamento fiscale non discriminatorio applicato automaticamente alle fondazioni europee (FE), è uno strumento opzionale che non si sostituirebbe alla legislazione nazionale. Pertanto, si limiterebbe a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi in maniera soddisfacente, nel rispetto del principio di proporzionalità.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo principale è quello di consentire alle fondazioni di veicolare in maniera più efficiente i fondi privati a scopi di pubblica utilità su base transfrontaliera nell'UE, incrementando i fondi disponibili per attività di pubblica utilità (ad esempio, grazie ai costi inferiori a carico delle fondazioni), con conseguenti benefici per i cittadini europei e per l'economia dell'UE. Ciò si traduce in una serie di obiettivi specifici, tra cui la riduzione dei costi e delle incertezze per le fondazioni e l'aumento delle donazioni transfrontaliere.

4. OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto considera le seguenti opzioni: 1) lo scenario di base; 2) una campagna informativa e una carta di qualità facoltativa; 3) uno statuto della fondazione europea (che tratta, o meno, le questioni fiscali); e 4) un'armonizzazione parziale delle leggi in materia di fondazioni. L'allegato analizza nel dettaglio alcune sub-opzioni relative allo statuto.

Lo *scenario di base* include le iniziative correnti che continuerebbero a influire sulle attività transfrontaliere delle fondazioni, tra cui i casi di infrazione e le azioni nel settore fiscale, garantendo la completa attuazione della direttiva sui servizi, nonché le iniziative di carattere non legislativo nel settore della ricerca e a sostegno delle donazioni transfrontaliere.

Una *campagna informativa* cercherebbe di migliorare la conoscenza delle fondazioni in merito ai propri diritti e doveri conformemente al diritto nazionale in caso di operazioni transfrontaliere. La campagna potrebbe essere condotta attraverso un sito internet o pubblicazioni specifiche a livello europeo e potrebbe essere gestita e finanziata dalla Commissione, dal settore delle fondazioni o da quest'ultimo con il sostegno della Commissione. Inoltre, le fondazioni potrebbero essere incoraggiate a sottoscrivere una *carta di qualità* su base volontaria, in modo da garantire la qualità e l'affidabilità delle attività svolte. Una carta di questo tipo, che deve essere elaborata dal settore delle fondazioni con il sostegno della Commissione, andrebbe a definire una serie di norme e criteri comuni da osservare (ad esempio in materia di rendicontazione, trasparenza e divulgazione). L'osservanza della carta potrebbe essere soggetta a una verifica indipendente e oggettiva da parte di terzi. Inoltre, il settore potrebbe essere incoraggiato ad ampliare la portata della carta concordando una definizione comune di fondazione di pubblica utilità. Allo scopo di

sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica in merito alla carta e migliorare la visibilità delle fondazioni che vi aderiscono, tali fondazioni potrebbero essere insignite del "marchio europeo di qualità".

Uno *statuto della fondazione europea che non tratta le questioni fiscali* rappresenterebbe una forma giuridica alternativa per le fondazioni; non richiederebbe alcuna modifica delle forme nazionali esistenti di fondazioni e il suo uso sarebbe facoltativo. Lo statuto definirebbe i principali requisiti della fondazione europea, che avrebbe personalità giuridica nell'insieme dell'UE.

Ai fini dell'affidabilità e della rendicontazione, il patrimonio di costituzione della FE dovrebbe essere pari ad almeno 25 000 EUR; inoltre, dovrebbe essere dedicato a scopi di pubblica utilità, così come definito nello statuto in base a un elenco dettagliato di scopi generalmente riconosciuti in gran parte degli Stati membri. Ogni fondazione che intende utilizzare lo statuto dovrebbe attestare le proprie dimensioni transfrontaliere in termini di attività od obiettivi, in almeno due Stati membri. La FE sarebbe libera di perseguire i propri scopi in qualsiasi maniera lecita consentita dallo statuto, che sia coerente con il proprio scopo di pubblica utilità e in linea con il regolamento sullo statuto. Inoltre, avrebbe la capacità di svolgere le proprie attività in qualsiasi Stato membro e al di fuori dell'UE e sarebbe libera di intraprendere attività economiche, a condizione che gli utili vengano esclusivamente impiegati in conformità al proprio scopo di pubblica utilità. Tuttavia, le attività economiche non correlate allo scopo di pubblica utilità della FE sarebbero consentite soltanto fino a una determinata soglia stabilita nello statuto. Al fine di garantire standard elevati di trasparenza e rendicontazione, i conti annuali della FE dovrebbero essere sottoposti a revisione contabile e divulgati al pubblico. Infine, le autorità di vigilanza nazionali designate si occuperebbero della supervisione, in forza di poteri proporzionati, ma ampi, attribuiti dallo statuto.

Secondo lo *statuto della fondazione europea che tratta le questioni fiscali*, le fondazioni europee godrebbero automaticamente delle stesse agevolazioni fiscali delle fondazioni nazionali di pubblica utilità, senza alcun bisogno di verificare se possano essere effettivamente "paragonate" a quelle nazionali. La stessa soluzione si applicherebbe nei confronti dei donatori e dei beneficiari della fondazione europea.

Un'*armonizzazione parziale delle leggi sulle fondazioni* richiederebbe l'armonizzazione dei requisiti che le fondazioni devono soddisfare per potersi registrare e operare all'estero (ad esempio, gli scopi consentiti di una fondazione di pubblica utilità, il patrimonio minimo, le modalità di registrazione e alcuni aspetti di governance interna). Gli Stati membri dovrebbero consentire alle fondazioni che soddisfano i criteri armonizzati di operare nel proprio paese senza imporre alcun requisito aggiuntivo. Sono state prese in considerazione anche le opzioni relative a una maggiore armonizzazione della legislazione nazionale in materia di fondazioni e all'armonizzazione del trattamento fiscale delle stesse e dei rispettivi donatori.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI E CONFRONTO DELLE OPZIONI

Si prevede che le opzioni strategiche considerate abbiano gli impatti di seguito descritti.

Lo *scenario di base* avrebbe un impatto positivo, seppur limitato, sulle fondazioni e sulle donazioni transfrontaliere, nella misura in cui le attuali procedure d'infrazione eliminerebbero la discriminazione fiscale nei confronti delle fondazioni straniere di pubblica utilità e dei rispettivi donatori. Tuttavia, le procedure d'infrazione potrebbero non risolvere in tempi rapidi

i problemi legati alla discriminazione. Inoltre, la semplice applicazione del principio di non discriminazione non faciliterebbe a sufficienza le attività delle fondazioni, né incoraggerebbe le donazioni transfrontaliere, in quanto non si avrebbe la certezza che le autorità fiscali equiparino una fondazione straniera di pubblica utilità a una fondazione nazionale. Inoltre, l'attuazione della direttiva sui servizi sta avendo un impatto positivo sulla riduzione degli ostacoli e dei costi per la costituzione e la prestazione transfrontaliera di servizi delle fondazioni che intraprendono attività di stampo economico, ma non implicherebbe variazioni significative per quelle fondazioni che svolgono attività non economiche (ad esempio, fondazioni per la concessione di sovvenzioni). Pertanto, l'incertezza relativa allo status di pubblica utilità di una fondazione straniera non risulterebbe granché ridotta. Di conseguenza, con questa opzione non verrebbero raggiunti gli obiettivi strategici prescelti.

L'efficacia di una *campagna informativa* e di una *carta di qualità facoltativa* sarebbe solo marginale. Una campagna informativa faciliterebbe per certi aspetti le donazioni transfrontaliere e le attività delle fondazioni, fornendo maggiori informazioni sulle norme e le procedure degli Stati membri. Tuttavia, richiederebbe uno sforzo globale di raccolta delle informazioni, generando nuovi costi, e non sostituirebbe una consulenza giuridica specifica. Grazie a norme comuni facoltative a livello UE e alla concessione di un marchio europeo, la carta di qualità potrebbe stimolare la propensione dei donatori a offrire contributi alle fondazioni che hanno sottoscritto la carta, nonché la fiducia delle autorità nazionali nelle stesse. In realtà, trattandosi di uno strumento legislativo non vincolante, avrebbe un impatto limitato dal momento che non verrebbero affrontate le barriere del diritto civile e tributario nazionale e le autorità sarebbero libere di decidere se riconoscere o meno il marchio.

Queste due opzioni non comporterebbero oneri amministrativi aggiuntivi per le autorità nazionali e sarebbero senz'altro accettabili a livello politico. Poiché le barriere e i costi per le fondazioni non subirebbero variazioni significative, queste potrebbero non essere disposte a realizzare nuovi progetti transfrontalieri e quindi a impiegare altri lavoratori o volontari. A sua volta, ciò potrebbe togliere ai beneficiari diretti e ai cittadini dell'UE alcuni vantaggi di carattere sociale, ambientale o economico.

Uno *statuto della fondazione europea che non tratta le questioni fiscali* offrirebbe condizioni più uniformi per quanto riguarda il riconoscimento delle fondazioni di pubblica utilità, riducendo l'incertezza giuridica tra Stati membri. Inoltre, ridurrebbe i costi attualmente riconducibili agli ostacoli generati dal diritto civile nazionale. Le donazioni transfrontaliere verrebbero sostanzialmente incoraggiate dal marchio europeo e l'immagine europea dello statuto potrebbe promuovere le attività intraprese dalle fondazioni su questioni di interesse UE, come la ricerca o l'ambiente. Tuttavia, questa opzione strategica non affronterebbe né il trattamento fiscale delle fondazioni e dei donatori stranieri e i relativi costi, né in particolare l'incertezza del riconoscimento come fondazione di pubblica utilità a fini fiscali all'estero. Tale opzione potrebbe avere qualche effetto positivo indiretto qualora le autorità fiscali fossero meno rigide nell'attuazione del "test di comparabilità", vista la maggiore affidabilità della forma giuridica europea.

Uno *statuto della fondazione europea con applicazione diretta del trattamento fiscale non discriminatorio* sembra essere l'opzione strategica più adeguata, dal momento che raggiungerebbe tutti gli obiettivi, eliminando gran parte delle barriere e dei costi connessi al diritto civile e tributario. Inoltre, recherebbe gli stessi benefici menzionati in precedenza per lo statuto che non tratta le questioni fiscali. Introducendo un trattamento fiscale non discriminatorio senza "test di comparabilità", lo statuto ridurrebbe ulteriormente i costi di messa in conformità e di consulenza giuridica, diminuendo altresì le incertezze di carattere

legale, soprattutto quelle inerenti al riconoscimento come fondazione di pubblica utilità tra Stati membri a fini fiscali.

In linea generale, lo statuto che tratta le questioni fiscali dovrebbe portare a una riduzione di gran parte dei costi di consulenza giuridica, attualmente stimati (sia per il diritto civile che per quello tributario) tra i 90 e i 102 milioni di euro l'anno. Dal momento che, rispetto alle altre opzioni, questa dovrebbe offrire alle fondazioni le migliori condizioni per sviluppare le proprie attività transfrontaliere in settori cruciali per la società (ad esempio, ricerca e istruzione, servizi sociali e sanitari, arte, cultura o ambiente), nonché incentivare le donazioni, i suoi effetti sui beneficiari diretti e sui cittadini dell'UE in termini di vantaggi sociali, economici o ambientali dovrebbero essere maggiori rispetto a quelli delle altre opzioni strategiche.

L'impatto dello statuto dipenderebbe dal numero di fondazioni che hanno deciso di ricorrervi e dal numero di donazioni che ne conseguono. Sempreché le norme che disciplinano la FE siano precise e uniformi, si può presumere che numerose fondazioni (tra le 25 000 e le 30 000[3]) desiderose di espandere le proprie attività a livello UE potrebbero essere interessate a farlo ricorrendo a questa forma giuridica. Inoltre, anche le fondazioni attualmente operanti in un solo mercato nazionale o quelle ancora da costituire potrebbero essere interessate allo statuto. Per quanto concerne l'impatto sulle donazioni transfrontaliere, i dati relativi alle donazioni veicolate attraverso il meccanismo "Transnational Giving Europe", salite del 25% nel 2010 con oltre 4,2 milioni di euro, indicano un potenziale in crescita per le donazioni transfrontaliere che potrebbe essere sfruttato dallo statuto.

Gli Stati membri dovrebbero adattare i propri sistemi nazionali e formare il personale impiegato presso le rispettive amministrazioni nazionali di registrazione, di vigilanza e fiscali, affinché sia in grado di gestire la nuova forma giuridica della FE, senza però imporre ulteriori oneri amministrativi. Gran parte dei paesi hanno già un ufficio del registro per le fondazioni e un'apposita autorità statale di vigilanza è già operante in tutti gli Stati membri: in questo modo, lo statuto non implicherebbe costi significativi per l'istituzione di nuove autorità. Inoltre, lo statuto dovrebbe riscuotere un riconoscimento politico maggiore rispetto all'opzione di armonizzazione, dal momento che non implicherebbe modifiche alle legislazioni nazionali.

Un'*armonizzazione parziale delle leggi sulle fondazioni* offrirebbe una maggiore uniformità tra le varie legislazioni nazionali in materia. Visto che armonizzerebbe le norme essenziali sulle operazioni transfrontaliere delle fondazioni, in particolare la definizione dello scopo di pubblica utilità, potrebbe facilitare le attività, ridurre i costi e fornire alle fondazioni una maggiore certezza giuridica di essere riconosciute all'estero come fondazione di pubblica utilità nel diritto civile. Tuttavia, vista la diversità delle legislazioni nazionali, sarebbe piuttosto arduo raggiungere un compromesso su definizioni armonizzate tra i vari Stati membri.

Un'armonizzazione parziale non arrecherebbe alcun beneficio diretto in materia di restrizioni fiscali, benché si possa sostenere che potrebbe fornire vantaggi indiretti e un approccio meno rigido per le autorità fiscali che effettuano il "test di comparabilità". Pertanto, questa opzione porterebbe a una riduzione dei costi e avrebbe un impatto sulle donazioni potenzialmente paragonabili a quelli derivanti dallo statuto che non tratta le questioni fiscali, anche se, a

[3] Dati provenienti dallo studio di fattibilità.

differenza di quest'ultimo, non offrirebbe alle fondazioni un marchio europeo identificabile. L'aggiornamento delle leggi nazionali sulle fondazioni dovuto all'armonizzazione implicherebbe alcuni costi amministrativi e di messa in conformità per le autorità nazionali e le parti interessate.

Sono state invece scartate le opzioni relative a un'ampia armonizzazione della legislazione nazionale in materia di fondazioni e all'introduzione di una serie uniforme di leggi fiscali per le fondazioni e i rispettivi donatori. Sebbene tali opzioni possano implicare vantaggi significativi eliminando in maniera efficace tutte le principali differenze esistenti tra le varie legislazioni nazionali e garantendo lo stesso trattamento fiscale a livello UE, queste opzioni sarebbero tecnicamente problematiche e politicamente inaccettabili per gli Stati membri, anche a causa della "sensibilità" politica delle questioni fiscali.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione monitorerà l'attuazione dell'opzione strategica scelta e valuterà i progressi raggiunti in base agli obiettivi prefissati. I dati necessari saranno raccolti in collaborazione con le autorità nazionali, il settore delle fondazioni e altre parti interessate. Qualora venga scelta l'opzione dello statuto, in fase di monitoraggio la Commissione potrebbe focalizzarsi su aspetti quali il numero di fondazioni europee costituite, la variazione delle attività transfrontaliere svolte e le tendenze delle donazioni transfrontaliere. Nel caso in cui si opti per l'armonizzazione parziale, la Commissione si concentrerebbe innanzitutto sull'attuazione della proposta e successivamente sulla raccolta dei dati. Per quanto concerne la valutazione, entro sette anni dall'entrata in vigore della proposta prescelta verrebbe elaborata una relazione valutativa per verificare lo stato di avanzamento e controllare se gli obiettivi sono stati raggiunti.