

**Raccomandazione CM/Rec(2007)14  
del Comitato dei Ministri agli Stati membri sullo status giuridico  
delle organizzazioni non governative in Europa**

*(Adottata dal Comitato dei Ministri il 10 ottobre 2007  
alla 1006ª riunione dei Rappresentanti dei Ministri)*

Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'Articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di conseguire una più stretta unione tra i suoi membri e che tale finalità può essere perseguita con l'adozione di regole comuni;

Conscio del contributo essenziale fornito dalle organizzazioni non governative (ONG) allo sviluppo e alla realizzazione della democrazia e dei diritti dell'uomo, in particolare promuovendo la sensibilizzazione del pubblico e la partecipazione alla vita pubblica, vigilando in particolare sulla necessaria trasparenza degli atti delle autorità pubbliche e stimolandole a rendere conto del loro operato, e consapevole del contributo non meno importante fornito dalle ONG alla vita culturale e al benessere sociale delle società democratiche;

Prendendo in considerazione il contributo inestimabile delle ONG alla realizzazione degli obiettivi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite e dello Statuto del Consiglio d'Europa;

Vista la Dichiarazione e il Piano d'azione adottati in occasione del Terzo Vertice dei Capi di stato e di governo del Consiglio d'Europa (Varsavia, 16-17 maggio 2005);

Notando che i contributi forniti dalle ONG assumono molteplici forme, poiché esse possono servire a veicolare la comunicazione tra vari settori della società e le autorità pubbliche, sostenere dei cambiamenti di legislazioni e di politiche pubbliche, assistere le persone in difficoltà, elaborare norme tecniche e professionali, controllare il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto nazionale e internazionale, fornire i mezzi per garantire una piena realizzazione personale e per coltivare, promuovere e difendere interessi comuni;

Considerando che l'esistenza di un grande numero di ONG esprime il diritto dei loro aderenti alla libertà di associazione, conformemente all'articolo 11 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, nonché l'adesione del paese che le ospita ai principi del pluralismo democratico;

Visto l'Articolo 5 della Carta sociale europea (riveduta) (STE N° 163), gli articoli 3, 7 e 8 della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE N° 157) e l'Articolo 3 della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE N° 144);

Riconoscendo che il funzionamento delle ONG comporta responsabilità, oltre che diritti;

Considerando che il miglior mezzo per garantire un comportamento etico e responsabile da parte delle ONG è quello di promuoverne l'autoregolamentazione;

Tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e delle opinioni degli organi incaricati del controllo dei trattati in materia di diritti umani delle Nazioni Unite;

Vista la Dichiarazione sui diritti e le responsabilità degli individui, gruppi e organi di società per promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti, Risoluzione A/RES/53/144, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite;

Ispirandosi ai Principi fondamentali riguardanti lo status delle organizzazioni non governative in Europa;

Considerando la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle Organizzazioni internazionali non governative (STE N° 124) (di seguito, la Convenzione N° 124) e l'auspicabilità di aumentare il numero dei Paesi Parti contraenti;

Raccomanda ai governi degli Stati membri di:

- prendere spunto dalle norme minime enunciate nella presente raccomandazione per l'elaborazione delle loro legislazioni, politiche e pratiche;
- tenere conto di queste norme al momento della verifica del rispetto degli impegni assunti;
- accertarsi che la presente raccomandazione e la sua nota esplicativa siano tradotte e distribuite il più ampiamente possibile presso le ONG e il pubblico, oltre che presso i parlamentari, le autorità pubbliche interessate e gli istituti di formazione, e che vengano utilizzate per la formazione dei funzionari responsabili.

## **I. Principi basilari**

1. Ai fini della presente raccomandazione, le ONG sono delle entità o degli organismi autonomi creati su base volontaria per realizzare gli obiettivi dei loro fondatori o aderenti, essenzialmente a fini non lucrativi, ad esclusione dei partiti politici.
2. Le ONG comprendono le entità o le organizzazioni create sia da individui (persone fisiche o giuridiche), che da gruppi di persone. Possono avere o meno degli aderenti.
3. Le ONG possono essere entità o organizzazioni informali, oppure essere dotate di personalità giuridica.
4. Le ONG possono essere nazionali o internazionali per quanto riguarda la loro composizione e le loro sfere di intervento.
5. Le ONG devono godere della libertà di espressione e di tutti gli altri diritti e libertà garantiti a livello universale e sul piano regionale che sono loro applicabili.
6. Le ONG non devono essere sottoposte alle direttive delle autorità pubbliche.
7. Le ONG dotate di personalità giuridica devono avere la stessa capacità di cui godono generalmente le altre persone giuridiche e devono essere sottoposte agli obblighi e sanzioni del diritto amministrativo, civile e penale generalmente applicabili a tali persone giuridiche.
8. Il regime giuridico e fiscale applicabile alle ONG deve mirare a favorire la loro costituzione e il loro continuo funzionamento.
9. Le ONG non devono distribuire ai loro membri o fondatori gli introiti che potrebbero derivare dalle loro attività, ma li possono utilizzare per la realizzazione dei loro obiettivi.
10. Gli atti o le omissioni delle autorità pubbliche che hanno delle ripercussioni su una ONG devono potere essere oggetto di ricorso amministrativo ed essere impugnabili dinanzi a un tribunale indipendente e imparziale con giurisdizione piena e completa.

## **II. Obiettivi**

11. Le ONG devono essere libere di perseguire i propri obiettivi, purché tanto gli obiettivi, quanto i mezzi utilizzati siano conformi alle esigenze di una società democratica.
12. Le ONG devono essere libere di intraprendere delle attività di ricerca e di educazione e di dare il loro sostegno a questioni di interesse generale, indipendentemente dal fatto che la posizione che difendono sia o meno conforme alla politica del governo o richieda una modifica della legislazione.
13. Le ONG devono essere libere di sostenere un candidato o un determinato partito al momento di un'elezione o di un referendum, purché esponano le proprie motivazioni in modo trasparente. Ogni sostegno di tale tipo dovrebbe inoltre essere soggetto alla legislazione sul finanziamento delle elezioni e dei partiti politici.
14. Le ONG devono essere libere di intraprendere ogni lecita attività economica, di trattazione di affari o commerciale per finanziare le loro attività non profit, senza dovere richiedere autorizzazioni speciali, purché

rispettino tutte le condizioni di autorizzazione o altre condizioni regolamentari applicabili generalmente alle attività intraprese.

15. Le ONG devono essere libere di perseguire i loro obiettivi aderendo ad associazioni, federazioni e confederazioni di ONG, sia nazionali, che internazionali.

### **III. Costituzione e adesione**

#### **A. Costituzione**

16. Qualsiasi individuo, persona giuridica o fisica, cittadino del paese o straniero, o gruppo di persone, deve essere libero di creare una ONG, e, nel caso di ONG che non hanno aderenti, deve poterlo fare mediante doni o lasciti.

17. Due o più persone devono avere la possibilità di istituire una ONG destinata a raggruppare degli aderenti, ma un numero più elevato di persone può essere richiesto per il riconoscimento della personalità giuridica, purché non sia fissato in modo da assumere una funzione dissuasiva.

#### **B. Statuto**

18. Le ONG dotate di personalità giuridica devono normalmente disporre di uno statuto contenente l'atto costitutivo o l'atto di fusione per incorporazione, e, se del caso, ogni altro documento indicante le loro regole di funzionamento.

19. Lo statuto di una ONG dotata di personalità giuridica deve generalmente indicare:

- a.* il suo nome;
- b.* i suoi obiettivi;
- c.* le sue competenze;
- d.* il suo massimo organo dirigente;
- e.* la frequenza delle riunioni di detto organo;
- f.* la procedura da seguire per la convocazione di tali riunioni;
- g.* le modalità di approvazione da parte di tale organo dei rendiconti finanziari e delle altre relazioni;
- h.* la procedura da seguire per modificare lo statuto e per sciogliere l'organizzazione o realizzare una fusione con un'altra ONG.

20. Il massimo organo dirigente di una ONG dotata di aderenti deve essere costituito dall'insieme dei suoi aderenti e deve essere richiesto il suo accordo per qualsiasi proposta di modifica allo statuto. Per le altre ONG, il massimo organo dirigente deve essere quello indicato nello statuto.

#### **C. Adesione**

21. Nessun individuo deve essere obbligato per legge o in nessun altro modo ad aderire a una ONG, tranne nel caso di un'associazione o di un'organizzazione di categoria istituita dalla legge per regolamentare una professione negli Stati che assimilano tali entità a delle ONG.

22. La capacità di qualsiasi persona, fisica o giuridica, cittadino o straniero, di aderire a una ONG dotata di aderenti non deve essere limitata in modo ingiustificato dalla legge e deve essere determinata in primo luogo dallo statuto della ONG interessata, nel rispetto del divieto di qualsiasi discriminazione ingiustificata.

23. I membri di una ONG devono essere tutelati contro l'eventualità di un'esclusione contraria al suo statuto.

24. I membri di una ONG non devono essere sottoposti a sanzioni a causa della loro adesione. Ciò non significa tuttavia che tale adesione non possa essere considerata incompatibile con una determinata funzione o con un incarico particolare.

25. Le ONG aventi degli aderenti devono essere libere di autorizzare delle persone non aderenti a partecipare alle loro attività.

### **IV. Personalità giuridica**

## **A. Considerazioni generali**

26. La personalità giuridica di una ONG deve essere chiaramente distinta da quella dei suoi aderenti o fondatori.

27. Una ONG creata dalla fusione di due o più ONG deve subentrare loro nei diritti e responsabilità.

## **B. Acquisto della personalità giuridica**

28. Le norme relative all'acquisto della personalità giuridica devono essere stabilite in modo obiettivo e non dipendere dall'esercizio di un potere discrezionale dell'autorità competente, quando tale personalità giuridica non è ottenuta automaticamente al momento della creazione di una ONG.

29. Le norme relative all'acquisto della personalità giuridica devono essere largamente conosciute e rese note e la procedura deve essere facile da comprendere e da seguire.

30. Certe persone possono essere giudicate non idonee a costituire una ONG dotata di personalità giuridica, se sono state condannate per un reato che ne dimostri la scarsa idoneità al riguardo. Tale divieto deve essere proporzionato alle esigenze di portata e di durata.

31. Le procedure per l'acquisto della personalità giuridica per le ONG che hanno degli aderenti devono richiedere unicamente la presentazione del loro statuto, l'indirizzo e il nome dei loro fondatori, direttori, funzionari e rappresentanti legali. Per le ONG senza aderenti potrebbe inoltre essere richiesto di dimostrare che dispongono dei mezzi finanziari necessari per la realizzazione dei loro obiettivi.

32. Per le ONG che hanno degli aderenti, la richiesta della personalità giuridica deve essere presentata unicamente dopo l'adozione di una risoluzione al riguardo, nel corso di una riunione alla quale siano stati invitati tutti gli aderenti.

33. Il pagamento di determinate spese può essere richiesto per qualsiasi domanda ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica, ma l'importo non dovrebbe essere tale da scoraggiare le domande.

34. La personalità giuridica deve essere rifiutata unicamente nel caso in cui non siano stati presentati tutti i documenti richiesti, debitamente specificati, oppure sia stata utilizzata una denominazione che palesemente può indurre in errore, o non si distingue sufficientemente da quella di una personalità fisica o giuridica già esistente nello Stato interessato, oppure qualora uno degli obiettivi enunciati nello statuto sia chiaramente incompatibile con le esigenze di una società democratica.

35. Ogni valutazione in merito all'ammissibilità degli obiettivi delle ONG richiedenti la personalità giuridica deve essere effettuata con piena cognizione di causa, disponendo di tutti gli elementi di informazione e nel rispetto del pluralismo politico. Non deve essere influenzata da pregiudizi.

36. L'ente incaricato di concedere la personalità giuridica deve agire in modo indipendente e imparziale nella sua decisione e disporre di personale sufficiente e debitamente qualificato per esercitare le sue funzioni.

37. Un termine ragionevole deve essere previsto per la decisione di accordare o di rifiutare la personalità giuridica.

38. Tutte le decisioni devono essere comunicate all'ONG che ha presentato domanda e ogni rifiuto deve comportare una motivazione scritta, impugnabile dinanzi a un tribunale indipendente e imparziale.

39. Le decisioni riguardanti l'ammissibilità di una ONG a ricevere assistenza finanziaria o altri aiuti devono essere prese indipendentemente da quelle relative all'acquisizione della personalità giuridica e preferibilmente da parte di un ente distinto.

40. Deve essere facilmente accessibile al pubblico il registro delle ONG con personalità giuridica, qualora non sia ottenuta automaticamente al momento della creazione di una ONG.

41. Le ONG non devono essere tenute a rinnovare periodicamente la validità della loro personalità giuridica.

### **C. Sezioni e modifiche allo statuto**

42. Non deve essere imposto alle ONG l'obbligo di presentare una domanda di autorizzazione per istituire delle sezioni, sia all'interno del paese, che all'estero (fatte salve le disposizioni del successivo paragrafo 45).

43. Le ONG non devono essere obbligate a richiedere l'approvazione di un'autorità pubblica per un'ulteriore modifica apportata al loro statuto, salvo nel caso in cui comporti un cambiamento della denominazione o degli obiettivi. L'ottenimento di tale approvazione deve essere disciplinato dalla stessa procedura applicata per l'acquisizione della personalità giuridica, ma una modifica non deve comportare l'obbligo per l'ONG interessata di ricostituirsi in quanto nuova entità.

Potrà essere richiesto che vengano notificati all'autorità competente altri eventuali emendamenti apportati allo statuto prima che possano essere validi.

### **D. Estinzione della personalità giuridica**

44. La personalità giuridica di una ONG può essere sciolta unicamente mediante atto volontario dei suoi aderenti, – oppure, nel caso delle ONG che non hanno aderenti, del suo organo dirigente– oppure in caso di fallimento, inattività prolungata o grave illecito.

### **E. ONG straniera**

45. Senza pregiudizio dell'applicabilità degli articoli della Convenzione N° 124 per gli Stati che l'hanno ratificata, le ONG straniere possono essere tenute a richiedere l'autorizzazione di operare nel paese ospite, conformemente alle disposizioni dei precedenti paragrafi da 28 a 31 e da 33 a 39. A tale fine, non dovrebbero essere obbligate a creare una nuova e distinta entità. L'autorizzazione di esercitare le loro attività potrà essere revocata in caso di fallimento, inattività prolungata o grave illecito.

### **V. Gestione**

46. Le persone responsabili della gestione delle ONG con aderenti devono essere elette o designate dal massimo organo dirigente o da un organo a cui sia stato delegato tale compito. Per la gestione delle ONG che non hanno aderenti, devono essere designate delle persone, conformemente allo statuto.

47. Le ONG devono accertarsi che le strutture incaricate della loro gestione e i loro organi decisionali siano conformi allo statuto, ma devono essere libere di definire le modalità adeguate per la realizzazione dei loro obiettivi. In modo particolare, le ONG non devono essere obbligate a richiedere l'autorizzazione di un'autorità pubblica per modificare le loro strutture o il loro regolamento interno.

48. La designazione, l'elezione o la sostituzione di dirigenti e, fatte salve le disposizioni dei precedenti paragrafi 22 e 23, l'accettazione o l'esclusione degli aderenti devono essere di esclusiva competenza della ONG interessata. Tuttavia, potrà essere fatto divieto a certe persone di diventare dirigenti di una ONG, se sono state condannate per un reato che ne ha dimostrato l'incapacità ad assumere tali responsabilità. Tale divieto deve essere proporzionato alle esigenze di portata e di durata.

49. Le ONG non devono essere sottoposte ad alcuna restrizione particolare relativa alle persone di nazionalità straniera presenti nella struttura incaricata della loro gestione o facenti parte del personale.

## **VI. Raccolta di fondi, beni e sostegno pubblico**

### **A. Raccolta di fondi**

50. Le ONG devono essere libere di sollecitare e di ricevere dei contributi – in contanti o in natura – non solo da parte di enti pubblici del loro proprio Stato, ma anche da donatori istituzionali o privati, da un altro Stato o ente multilaterale, fatto salvo unicamente il rispetto delle legislazioni generalmente applicabili in materia doganale, cambio e riciclaggio del denaro, e di quelle relative al finanziamento delle elezioni e dei partiti politici.

### **B. Beni**

51. Le ONG dotate di personalità giuridica devono avere accesso alle facilitazioni bancarie.
52. Le ONG dotate di personalità giuridica devono essere in grado di adire le vie legali per richiedere riparazione di ogni danno causato ai loro beni.
53. Le ONG dotate di personalità giuridica possono essere tenute ad agire in base a un parere indipendente al momento della vendita o dell'acquisto di terreni, locali o altri beni di valore, se ricevono aiuti pubblici sotto qualunque forma.
54. Le ONG dotate di personalità giuridica non devono utilizzare a fini assoggettati alla disciplina fiscale dei beni che hanno acquisito esenti da imposte.
55. Le ONG dotate di personalità giuridica possono utilizzare il loro patrimonio per retribuire il personale e per rimborsare una somma ragionevole per le spese sostenute dai dipendenti e dai volontari che agiscono in loro nome.
56. Le ONG dotate di personalità giuridica possono designare un successore che riceverà il loro patrimonio in caso di scioglimento della ONG, ma solo dopo che sarà stato saldato il loro passivo e saranno stati rimborsati gli eventuali donatori che ne avevano diritto. Tuttavia, se non è stato designato nessun successore, o se la ONG ha recentemente ottenuto fondi pubblici o altre forme di assistenza, potrà essere richiesto che i suoi beni siano trasferiti a un'altra ONG o persona giuridica che persegue obiettivi molto analoghi, o che siano assegnati allo Stato per la realizzazione di tali obiettivi. Inoltre, lo Stato può diventare il successore, qualora gli obiettivi o i mezzi utilizzati dalla ONG per il loro conseguimento siano stati giudicati inaccettabili.

### **C. Sostegno pubblico**

57. Le ONG devono essere sostenute nella realizzazione dei loro obiettivi mediante fondi pubblici o altri tipi di assistenza, quali l'esenzione dalle tasse sul reddito e da altre imposte o dazi sulle quote di adesione, sul patrimonio e sui beni ricevuti da donatori o da enti governativi o internazionali, sui redditi derivanti da investimenti, sugli affitti, sulle royalties, sulle attività economiche e sulle transazioni immobiliari, e mediante incentivi per stimolare le donazioni, rappresentati da deduzioni fiscali o da crediti di imposta sul reddito.
58. Ogni forma di sostegno pubblico alle ONG deve essere disciplinata da criteri chiari e obiettivi.
59. La natura e i beneficiari delle attività di una ONG possono essere elementi importanti nella decisione di concederle o meno una qualsiasi forma di assistenza pubblica.
60. La concessione del sostegno pubblico può inoltre essere subordinata al fatto che una ONG appartenga a una categoria o a un regime particolare definiti per legge o dotati di una specifica forma giuridica.
61. Una modifica importante dello statuto o delle attività di una ONG può portare alla modifica o alla sospensione di ogni forma di sostegno pubblico.

## **VII. Obbligo di rendiconto**

### **A. Trasparenza**

62. Le ONG che hanno ottenuto un'assistenza pubblica sotto qualsiasi forma possono avere l'obbligo, ogni anno, di sottoporre a un organo di controllo designato a tal fine un rendiconto sul loro bilancio e una relazione sintetica sulle loro attività.
63. Le ONG che hanno ottenuto un'assistenza pubblica sotto qualsiasi forma possono avere l'obbligo di comunicare la percentuale dei fondi utilizzati per la ricerca di finanziamenti e per il funzionamento.
64. Nel presentare tali relazioni, sono tenute a rispettare i diritti dei donatori, dei beneficiari e del personale, oltre che a tutelare la legittima riservatezza delle attività commerciali.
65. Le ONG che hanno ottenuto un'assistenza pubblica sotto qualsiasi forma possono essere tenute a fare certificare il loro bilancio da un ente o da un esperto indipendente dal loro personale manageriale.

66. Le ONG straniere devono essere tenute agli obblighi dei precedenti paragrafi da 62 a 65 unicamente per quanto riguarda le loro attività nel paese ospite.

## **B. Controllo**

67. Le attività delle ONG devono essere ritenute legali, salvo prova contraria.

68. Può essere richiesto alle ONG di fare certificare i loro bilanci, registri contabili e attività da un ente di controllo, se sono venute meno all'obbligo di rendere conto delle loro attività o qualora esistano motivi ragionevoli per sospettare che siano state commesse o che siano imminenti gravi violazioni della legge.

69. Le ONG non devono essere sottoposte a perquisizioni e sequestri dei beni senza ragioni obiettive per tali provvedimenti e senza un'appropriata autorizzazione giudiziaria.

70. Non deve essere autorizzato nessun intervento esterno nel funzionamento delle ONG, salvo nei casi in cui sia stata accertata l'esistenza di una grave violazione degli obblighi giuridici applicabili alle ONG o si possa ragionevolmente supporre che stia per verificarsi.

71. Le ONG devono generalmente avere la possibilità di chiedere la sospensione di ogni azione amministrativa adottata nei loro confronti. Deve essere possibile un tempestivo ricorso legale contro il rifiuto di una richiesta di sospensione.

72. Nella maggior parte dei casi, la sanzione appropriata nei confronti delle ONG per la violazione degli obblighi giuridici che sono loro applicabili (compresi quelli legati all'acquisto della personalità giuridica) deve essenzialmente consistere nell'obbligo di rettificare i loro affari e/o in una sanzione amministrativa, civile o penale nei loro confronti e/o nei confronti di ogni persona direttamente responsabile. Le sanzioni devono essere basate sulla vigente legislazione e rispettare il principio di proporzionalità.

73. Le ONG straniere devono essere sottoposte alle disposizioni dei precedenti paragrafi da 68 a 72 soltanto per quanto riguarda le loro attività nel paese ospite.

74. Lo scioglimento di una ONG, oppure, nel caso di una ONG straniera, la revoca dell'autorizzazione di esercitare le attività, devono essere decisi unicamente da un tribunale, qualora esistano prove convincenti che sussistano i motivi enunciati nei precedenti paragrafi 44 e 45. Deve essere possibile un tempestivo ricorso contro tale decisione del tribunale.

## **C. Responsabilità**

75. I funzionari, i direttori e il personale di una ONG dotata di personalità giuridica non devono essere personalmente responsabili dei suoi debiti, impegni e obblighi. Possono tuttavia essere considerati responsabili nei confronti dell'ONG, di terzi o di entrambi, in caso di comportamento professionale illecito o di inosservanza dei loro doveri.

## **VIII. Partecipazione al processo decisionale**

76. I meccanismi governativi e parastatali a tutti i livelli devono garantire l'effettiva partecipazione delle ONG, senza alcuna discriminazione, al dialogo e alla consultazione sugli obiettivi e sulle decisioni di politica pubblica. Tale partecipazione è destinata a permettere la libera espressione della diversità di opinioni sul funzionamento della società. Tale partecipazione e cooperazione devono essere agevolate con la diffusione di informazioni ufficiali o l'accesso appropriato ad esse.

77. Le ONG devono essere consultate nel corso dell'elaborazione delle leggi e dei regolamenti che possono avere delle ripercussioni sul loro status, il loro finanziamento o il loro settore di interventi.

## NOTA ESPLICATIVA

### **Introduzione**

1. Il Consiglio d'Europa si adopera da anni per contribuire a rafforzare il quadro giuridico della società civile in Europa. Le sue attività lo hanno portato all'adozione della Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative (di seguito, Convenzione n°124), che è a tutt'oggi l'unico strumento giuridico internazionale vincolante relativo a tali organizzazioni (di seguito, le ONG).
2. Nel 1996, è stata avviata in seno al Consiglio d'Europa una riflessione specifica sullo status delle organizzazioni non governative, che ha portato all'adozione, nel 1998, delle "Linee guida per lo sviluppo e il rafforzamento delle ONG in Europa", cui hanno fatto seguito, nel 2002, i "Principi fondamentali sullo status delle organizzazioni non governative in Europa", che costituiscono un complemento logico e indispensabile alla Convenzione N° 124 per quanto riguarda le attività internazionali delle ONG. Per quanto tali Principi fondamentali non abbiano valore giuridico ai sensi delle norme e regole del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri ne ha preso nota con soddisfazione nel 2003 e ha raccomandato di garantirne la più ampia diffusione possibile negli Stati membri.
3. Sempre nel 2003, il Consiglio d'Europa ha lanciato un'indagine presso i suoi Stati membri sul quadro giuridico relativo alla costituzione e al funzionamento delle ONG, mirante ad analizzare le legislazioni nazionali relative alle ONG dal punto di vista della loro compatibilità con i suddetti Principi fondamentali. I risultati di tale studio sono stati utilizzati per l'elaborazione del rapporto tematico di monitoraggio del Segretario generale sul tema "libertà di associazione", che i Rappresentanti dei Ministri hanno preso in esame nell'ottobre 2005.
4. Nel dicembre 2005, alla luce del suddetto rapporto di monitoraggio, il Comitato dei Ministri ha deciso di istituire un Gruppo di specialisti sullo status giuridico delle Organizzazioni non governative (CJ-S-ONG), e lo ha incaricato, sotto l'autorità del Comitato europeo di cooperazione giuridica (CDCJ), di proseguire l'esame della proposta di elaborare un nuovo strumento giuridico non vincolante, sotto forma di bozza di raccomandazione sullo status giuridico delle ONG in Europa, tenendo conto dei "Principi fondamentali sullo status delle organizzazioni non governative in Europa" e del rapporto tematico del Segretario generale sul tema "libertà di espressione".
5. Il CJ-S-ONG si è riunito due volte nel 2006 per preparare la bozza di raccomandazione sullo status giuridico delle organizzazioni non governative in Europa. È stato presieduto da Eberhard Desch (Germania), membro del CDCJ. Il suo esperto scientifico, Jeremy McBride (Regno Unito), ha fornito un prezioso contributo ai lavori.
6. Il testo della Raccomandazione....., approvato il 1° marzo 2007 dal CDCJ, è stato adottato dal Comitato dei Ministri il 10 ottobre 2007, nel corso della 1006ª riunione dei Rappresentanti dei Ministri.
7. Questo strumento si rivolge ai legislatori, alle autorità nazionali e alle stesse ONG e intende raccomandare delle norme per adattare le leggi e le prassi nei confronti delle ONG, come pure il comportamento e le attività delle stesse ONG in una società democratica basata sulla preminenza del diritto.
8. Nessuna delle disposizioni della presente Raccomandazione potrà essere interpretata nel senso di una limitazione di un diritto o di una garanzia già riconosciuta da uno Stato membro nei confronti delle ONG, né di un ostacolo, per uno Stato membro, al riconoscimento di più ampi diritti e garanzie.

### **Preambolo**

9. Il successo degli sforzi compiuti per edificare delle società impegnate a favore della democrazia e dei diritti dell'uomo in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa è dovuto in gran parte alle attività delle ONG, in quanto entità più o meno formali. Il loro contributo riveste un'importanza storica ed esse continuano a svolgere un ruolo di grande rilievo per accertarsi che tale impegno non venga meno e che la democrazia e i diritti dell'uomo siano realmente garantiti in modo sempre più efficace. L'importanza del loro ruolo è stata recentemente riconosciuta a livello internazionale nella Dichiarazione sui diritti e le responsabilità degli individui, gruppi o organi di società per promuovere i

- diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti, Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/53/144 (di seguito, Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani) e a livello regionale nel Piano d'azione del Terzo Vertice dei Capi di stato e di governo del Consiglio d'Europa. Senza le vaste campagne e le attività educative delle ONG, molti cittadini ignorerebbero e non si sentirebbero quindi coinvolti nel processo decisionale che li riguarda, né avrebbero il senso di appartenenza alle società in cui vivono. Nel sottolineare il contributo essenziale delle ONG alle questioni che interessano l'insieme della comunità, occorre ugualmente porre in rilievo il ruolo altrettanto indispensabile da esse svolto per sviluppare e mantenere una ricca vita culturale e per promuovere e garantire il benessere sociale di tutti i membri della società.
10. Inoltre, grazie al loro continuo contributo nel campo della cultura, della democrazia, dei diritti umani e della giustizia sociale, le ONG sono dei protagonisti centrali e indispensabili per il conseguimento degli obiettivi per i quali sono stati creati le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa. Vi contribuiscono mediante le loro attività in ogni paese, in quanto partner di entrambe le organizzazioni, diffondendo e facendo conoscere le norme elaborate da tali organizzazioni, e partecipando a forum internazionali e regionali.
  11. In occasione del Terzo Vertice del Consiglio d'Europa, i Capi di stato e di governo hanno descritto l'Organizzazione come "il principale forum a favore della protezione e della promozione dei diritti umani in Europa", che svolge "un ruolo dinamico per proteggere il diritto degli individui e promuovere il prezioso impegno delle organizzazioni non governative, per la difesa attiva dei diritti umani."
  12. È importante riconoscere i diversi modi possibili di funzionamento delle ONG, non solo perché occorre tenerne conto al momento dell'istituzione del quadro giuridico loro applicabile, ma anche per determinare il sostegno (sia diretto, che indiretto) che le autorità pubbliche possono fornire per garantire il successo delle loro iniziative. L'elenco qui riportato illustra questa diversità e non dovrebbe essere considerato esaustivo.
  13. Occorre sottolineare, oltre al ruolo essenziale svolto dalle ONG per la difesa dei diritti dell'uomo, il fatto che la capacità di creare e di fare funzionare delle organizzazioni dotate di aderenti costituisce già in sé un diritto umano, garantito a livello regionale a qualsiasi persona dall'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito la Convenzione europea) e ai gruppi o a forme specifiche di organizzazioni dall'articolo 5 della Carta sociale europea (riveduta), dagli articoli 3, 7 e 8 della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, e dall'articolo 3 della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE n° 144). Inoltre, la capacità delle ONG di contribuire alla vita pubblica e di esprimere una grande diversità di opinioni costituisce in sé un elemento chiave del pluralismo, segno di un'autentica democrazia.
  14. La presente Raccomandazione si concentra essenzialmente sul quadro giuridico e fiscale necessario per accertarsi che le ONG possano continuare a fornire i loro diversi contributi alla vita pubblica e sociale. Attira inoltre l'attenzione sulle restrizioni che devono rispettare le ONG per quanto concerne gli obiettivi e le attività, in particolare le attività antidemocratiche o che mirano a realizzare e a distribuire degli utili. Sottolinea altresì le loro responsabilità derivanti dal sostegno pubblico ricevuto per le loro attività, ponendo in risalto in particolare la responsabilità di essere trasparenti e di rispettare la legislazione applicabile.
  15. La presente Raccomandazione rispecchia e sviluppa l'interpretazione delle garanzie generali in materia di libertà di associazione e di altri diritti umani e libertà fondamentali che è stata data nelle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito la Corte europea) e i pareri degli organi di controllo delle Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani. Si ispira inoltre alle norme riguardanti in modo specifico le ONG, che rivestono una rilevanza particolare, poiché trattano ugualmente di questioni che non sono direttamente basate sul diritto alla libertà di associazione e di riunione.
  16. Per quanto la maggior parte delle ONG siano stabilite sul territorio di un solo Stato membro e limitino le loro attività a tale territorio, molte ONG hanno obiettivi riguardanti due o più Stati membri e hanno aderenti di diverse nazionalità. La Convenzione n° 124 è stata adottata per agevolare il funzionamento di queste particolari ONG. La messa in opera della presente Raccomandazione potrebbe ugualmente contribuire al conseguimento di tale obiettivo, ma il fatto che non comporti nessuna esigenza per il riconoscimento della personalità giuridica delle ONG stabilite in altri Stati membri rende estremamente auspicabile l'aumento del numero di Parti contraenti della suddetta Convenzione N°124.

17. La messa in opera della presente Raccomandazione richiederà che gli Stati membri prendano pienamente in considerazione le norme in essa contenute nelle loro legislazioni, nelle loro politiche e prassi connesse con la creazione, il funzionamento e lo scioglimento delle ONG. Inoltre, tali norme, relative a impegni più generali, dovrebbero fornire un'utile base per valutare l'efficacia delle misure adottate per rispettarli pienamente. La piena messa in opera della presente Raccomandazione sarà realizzata con successo unicamente se le norme in essa enunciate saranno diffuse nel modo più ampio possibile. Per questo, occorrere che siano messe a disposizione non solo di quanti svolgono un ruolo per regolamentare il funzionamento delle ONG e in seno alle ONG stesse, ma anche del pubblico che a) ha un legittimo interesse nelle attività delle ONG, in particolare in quanto beneficiario di tali attività e b) rappresenta la base degli aderenti per le ONG che hanno degli aderenti. D'altro canto, la messa in opera delle norme richiederà che siano utilizzate per la formazione di tutti i responsabili interessati alle attività delle ONG.

### ***I - Principi basilari***

#### Paragrafo 1

18. Non esiste una definizione universale delle ONG, poiché tale termine può essere utilizzato per coprire una vasta gamma di entità che esercitano le loro attività tanto all'interno degli Stati, che delle organizzazioni intergovernative. La definizione adottata ai fini della presente Raccomandazione pone in risalto certe qualità considerate come caratteristiche essenziali di tali organismi, ossia il fatto che la loro costituzione e il loro continuo funzionamento rappresentano un atto volontario (vale a dire una scelta di coloro che le hanno fondate e che ne fanno parte e, nel caso di organizzazioni senza aderenti, delle persone incaricate di dirigerle), che sono autonome, e non sottoposte alla direzione delle autorità pubbliche, e che il loro obiettivo principale non è quello di generare degli utili dalle attività che intraprendono.
19. Le ONG possono prendere nomi diversi, quali associazioni, enti di beneficenza, fondazioni, imprese, società e trust, ma è la loro natura reale, piuttosto che la loro denominazione formale a farle rientrare nel campo d'applicazione della presente Raccomandazione. Per questo, il fatto di designare una specifica entità come "pubblica" o "quasi-amministrativa" non dovrebbe precluderle la possibilità di essere trattata come una ONG, se ne rispecchia esattamente queste caratteristiche essenziali; si veda al riguardo *Chassagnou v. Francia*, n° 25088/94, 28331/95 e 28443/95, 29 aprile 1999.
20. I partiti politici sono esclusi dalla definizione, dal momento che, in numerosi paesi, sono oggetto di disposizioni distinte da quelle applicabili alle ONG in genere. Tale esclusione, tuttavia, non impedisce agli Stati di scegliere di trattare i partiti come delle ONG.
21. Inoltre, le associazioni di categoria istituite per legge e alle quali i membri di una professione hanno l'obbligo di appartenere per ragioni regolamentari rischiano ugualmente di essere escluse dalla definizione, poiché non soddisfano le condizioni di scelta volontaria e di libertà di gestione rispetto alle autorità pubbliche— il che ha condotto la Corte europea a considerare tali associazioni come non rientranti nell'ambito della protezione della libertà di associazione enunciata all'articolo 11 della Convenzione europea; si veda *Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, N° 6878/75 e 7238/75, 23 giugno 1981 – ma, anche in questo caso, tale esclusione non impedisce agli Stati di trattarle come ONG. Ciononostante, il carattere volontario delle loro attività potrebbe essere sufficiente per fare rientrare le entità da esse create nell'ambito di tale definizione; basti pensare, a titolo di esempio, al comitato per i diritti umani stabilito nell'ambito dell'Ordine degli avvocati.

#### Paragrafo 2

22. La diversità delle ONG è illustrata dal fatto che possono essere delle entità con o senza aderenti, con riferimento alla distinzione esistente nel rapporto esplicativo della Convenzione N° 124 tra "associazioni" ("unione di un certo numero di persone per uno scopo specifico") e "fondazioni" ("un determinato patrimonio dedicato a un certo scopo"). Inoltre, i soggetti che creano delle ONG possono essere persone fisiche o giuridiche, o un'associazione di entrambi, e perfino delle ONG (che riuniscono più entità per proseguire collettivamente certi aspetti dei loro obiettivi).

### Paragrafo 3

23. In molti casi, come lo ha riconosciuto la Corte europea nella sentenza *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, n° 26695/95, 10 luglio 1998 e *Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], n° 44158/98, 17 febbraio 2004, il diritto di agire collettivamente non avrebbe nessun reale significato senza la possibilità di creare un'entità giuridica, al fine di perseguire gli obiettivi dell'organizzazione. Per questo, l'assenza di tale possibilità costituirà quindi una violazione dell'articolo 11 della Convenzione europea. Tuttavia, i fondatori delle ONG possono ritenere che i loro obiettivi, in particolare se hanno una portata o una durata limitata, si possano raggiungere mediante una struttura meno formale e che di conseguenza non sia necessario che esse abbiano una personalità giuridica.
24. Dovrebbe pertanto spettare ai fondatori delle ONG (o ai loro aderenti, se la decisione è presa dopo la loro creazione) decidere se debbano diventare delle entità dotate di personalità giuridica o invece debbano essere (o continuare a restare) entità senza status giuridico formale. Il che non impedirà alla legislazione di uno Stato membro di conferire la personalità giuridica in quanto conseguenza automatica della creazione di una ONG, ossia senza che sia necessario alcun accordo formale prima dell'ottenimento di tale status.

### Paragrafo 4.

25. Per quanto alcune ONG svolgano attività di carattere locale o regionale, gli obiettivi di certe ONG possono essere meglio realizzati a livello nazionale o internazionale, mentre per altre può essere necessario operare a più livelli o perfino a tutti questi vari livelli. La scelta del/dei livello/i di azione dovrebbe sempre spettare ai fondatori e agli aderenti delle organizzazioni. È d'altro canto possibile che gli aderenti di una ONG desiderino cambiare il/i livelli di azione e dovrebbe essere lasciata loro la facoltà di realizzare tale cambiamento.

### Paragrafo 5

26. La libertà di espressione è particolarmente importante per le ONG al fine della realizzazione dei loro obiettivi. Tuttavia, per quanto godano di certi diritti umani e di certe libertà unicamente i fondatori e gli aderenti delle ONG (si veda ricorso n° 7805/77, *X e Chiesa di Scientology c. Regno Unito*, 16 DR 68 (1979) e *Wilson, Sindacato nazionale dei giornalisti e altri c. Regno Unito*, n° 30668/96, 30671/96 e 30678/96, 2 luglio 2002), molti altri diritti contribuiscono a favorire la loro capacità di esercitare le loro attività in modo efficace, in particolare il divieto di discriminazione, il diritto a un equo processo, il divieto di infliggere pene retroattive, il diritto al rispetto della vita privata e della corrispondenza, il diritto alla libertà di riunione, il diritto al godimento pacifico dei propri beni e a un ricorso effettivo.
27. Inoltre, il mancato rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà degli aderenti di ONG, e in particolare dei diritti alla vita, alla libertà, alla sicurezza della persona, del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, del diritto alla libertà di associazione, del diritto alla partecipazione politica e alla libertà di movimento, spesso costituisce un ostacolo al perseguimento degli obiettivi di tali organizzazioni.

### Paragrafo 6

28. L'indipendenza dalle autorità pubbliche per quanto concerne la direzione dell'associazione è essenziale per mantenere la natura "non governativa" delle ONG, sebbene siano sottoposte alla legislazione, come ogni altro soggetto. Tale indipendenza dovrebbe essere estesa non soltanto alla libertà di decisione di costituire una ONG e alla scelta dei suoi obiettivi, ma ugualmente al modo in cui è gestita e vengono fissate le sue attività. In particolare, non dovrebbero esserci tentativi da parte delle autorità pubbliche di rendere le ONG, in pratica, delle agenzie operanti sotto il loro controllo (si veda la constatazione di una violazione dell'articolo 11 della Convenzione europea nel caso *Sigurdur A Sigurjónsson c. Islanda*, n° 16130/90, 30 giugno 1993, come conseguenza di un tentativo di utilizzare un'associazione di taxi per fornire dei servizi pubblici di taxi) o di intervenire nella scelta dei dirigenti o dei rappresentanti della ONG (si veda la constatazione della violazione della libertà di religione ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione europea, che impone un obbligo simile all'articolo 11 al riguardo, nel caso *Serif c. Grecia*, n° 38178/97, 14 dicembre 1999, *Hasan e Chaush c. Bulgaria* [GC], n° 30985/96, 26 ottobre 2000 e *Chiesa metropolitana di Bessarabia e altri c. Moldavia*, n° 45701/99, 13 dicembre 2001, a seguito di ingerenze a tale riguardo).

29. Questo non significa che le autorità pubbliche non possano decidere di fornire un'assistenza particolare alle ONG che perseguono degli obiettivi che esse considerano particolarmente importanti, ma è chiaro che le ONG dovrebbero essere libere di decidere se accettare di ricevere, o di continuare a ricevere tali tipi di sostegno. Inoltre, né la legislazione, né altre forme di pressione dovrebbero essere utilizzate per spingere le ONG ad intraprendere delle attività particolari ritenute di interesse pubblico.

#### Paragrafo 7

30. Il riconoscimento della personalità giuridica a una ONG non significa che vengono accordati poteri giuridici maggiori di quelli di cui godono altre persone giuridiche; i più importanti per il loro funzionamento sono probabilmente quelli inerenti alla personalità giuridica, ossia la capacità di concludere accordi connessi con il perseguimento dei loro obiettivi, di effettuare pagamenti per i beni e i servizi ottenuti, in particolare mediante operazioni bancarie e la capacità di possedere dei beni. Tuttavia, dovrebbe sempre essere possibile conferire maggiori capacità a certi tipi di ONG, fatto che in realtà potrebbe rivelarsi essenziale per il conseguimento dei loro obiettivi. Tra i diritti supplementari che sono stati riconosciuti necessari per le ONG figurano in particolare la possibilità di intentare processi e altri procedimenti<sup>1</sup>; la partecipazione agli affari pubblici e la critica dell'azione governativa<sup>2</sup>; la promozione delle idee nel settore dei diritti dell'uomo<sup>3</sup>; le consulenze<sup>4</sup>; la comunicazione di informazioni alle organizzazioni internazionali<sup>5</sup> e la ricerca di informazioni<sup>6</sup>. Contemporaneamente, il fatto di godere di capacità giuridiche comporta anche la responsabilità di agire nell'ambito della legge e le ONG non dovrebbero aspettarsi di godere di alcuna esenzione per l'applicazione di obblighi e sanzioni del diritto amministrativo, civile e penale che sono generalmente applicabili alle persone giuridiche. La messa in opera della legislazione generalmente applicabile alle ONG non impedisce, come lo stabilisce chiaramente il successivo paragrafo, di estendere alle ONG la concessione di vantaggi finanziari o di altro tipo di cui non dispongono altre persone giuridiche.

#### Paragrafo 8

31. In considerazione del contributo che possono fornire le ONG alla realizzazione di una grande varietà di obiettivi della società, è opportuno disporre di un quadro giuridico e fiscale applicabile che ne faciliti la costituzione e il continuo funzionamento. La loro creazione presuppone in particolare l'esistenza di un regime flessibile relativo all'acquisizione della personalità giuridica e un approccio per la regolamentazione delle loro attività non eccessivamente severo o rigido. Il loro funzionamento, d'altronde, può essere migliorato grazie a sovvenzioni non imponibili, a sgravi fiscali diretti per certe imposte sul reddito e sulle spese e a incentivi ai contribuenti, destinati a stimolare il loro sostegno alle attività delle ONG (si veda il Paragrafo 57 della Raccomandazione).

#### Paragrafo 9

32. La libertà di costituire delle ONG è essenzialmente di natura civile e politica, piuttosto che un diritto economico. Per questo, le ONG non dovrebbero essere create con lo scopo principale di ottenere degli utili dalle loro attività. Tutti gli utili derivanti dalle loro attività dovrebbero essere nuovamente investiti per il conseguimento dei loro obiettivi, e non distribuiti agli aderenti o ai fondatori. Ciò non significa tuttavia che le ONG con aderenti non possano sforzarsi di accrescere gli interessi di questi ultimi, garantendo loro vantaggi economici, oltre che morali, fisici, sociali o spirituali.

#### Paragrafo 10

33. La Raccomandazione riconosce la necessità di certi controlli regolamentari in materia di costituzione e di funzionamento delle ONG. È tuttavia essenziale che tali controlli non vengano esercitati in modo errato o abusivo. Delle garanzie fondamentali contro tale evenienza saranno previste

---

<sup>1</sup> Dichiarazione sui diritti e le responsabilità degli individui, gruppi e organi di società per promuovere e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti, Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, A/RES/53/144 (« Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani », art. 9(3) (b) e Documento della riunione di Mosca dell'OSCE, 1991, par. 43.

<sup>2</sup> Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (« Convenzione di Aarhus »), art. 6-8, Carta europea sullo status dei giudici, art. 1.8, Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti dell'uomo, art. 8 e Documento della riunione di Mosca dell'OSCE, 1991, par. 43.

<sup>3</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani, art. 9 (3) (c) .

<sup>4</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani, art. 9 (3) (c) .

<sup>5</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani, art. 9 (4).

<sup>6</sup> Convenzione di Aarhus, art. 4.

dall'amministrazione, che deve essere disposta a riesaminare le proprie decisioni nell'ambito di un controllo giurisdizionale. È infatti essenziale, in uno stato di diritto, che le ONG e i loro aderenti possano contestare gli atti o le omissioni che li riguardano rivolgendosi a una giurisdizione indipendente con capacità di controllare tutti gli aspetti della loro legalità. Senza quest'ultima possibilità, ci sarebbe la possibilità di una violazione del diritto a un ricorso effettivo, quale previsto all'Articolo 13 della Convenzione europea.

## **II. Obiettivi**

### Paragrafo 11

34. Le ONG dovrebbero essere in grado di realizzare ogni obiettivo che possa essere perseguito da un individuo, poiché il fatto che rappresentano un gruppo di persone non può rendere tale obiettivo intrinsecamente inaccettabile. Il fatto che il perseguimento di obiettivi illegali possa essere generalmente proibito non deve ostacolare la ricerca di un cambiamento della legislazione (ivi compreso della costituzione), mediante mezzi legali, poiché la democrazia permette per essenza di proporre e dibattere diversi programmi politici; si veda il caso N° 7525/76, *X c. Regno Unito*, 11 DR 117 (1978) (a favore della riforma del diritto penale) e *Partito socialista e altri c. Turchia* [GC], n° 21237/93, 25 maggio 1998) (a favore di una costituzione federale).
35. È inoltre essenziale che le attività vietate dalla legge non riguardino nessuna delle attività protette in virtù dei diritti e delle libertà garantiti sia universalmente, che a livello regionale; si veda il caso *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, n° 26695/95, 10 luglio 1998, che ha fatto valere che i documenti della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, che autorizzavano la creazione di associazioni miranti a tutelare il patrimonio culturale e spirituale, erano stati firmati dallo Stato in causa, e ha concluso che l'obiettivo della tutela e dello sviluppo delle tradizioni e della cultura popolare di una regione era perfettamente legittimo.
36. Non è tuttavia accettabile utilizzare mezzi antidemocratici per tentare di ottenere una modifica della legislazione o della costituzione o ricercare un cambiamento intrinsecamente antidemocratico; si veda *Refah Partisi (Il Partito del Welfare) e altri c. Turchia* [GC], n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, 13 febbraio 2003.

### Paragrafo 12

37. La capacità delle ONG di condurre delle attività di ricerca, educative e di prendere posizione per questioni di interesse generale spesso è cruciale per il perseguimento dei loro obiettivi. Sarebbe per loro inutile condurre tali attività di ricerca ed educative e esprimere le loro posizioni se non fossero altresì in grado di disapprovare la politica del governo o di proporre delle modifiche della legislazione.

### Paragrafo 13

38. Pur non essendo dei partiti politici, il sostegno fornito dalle ONG a questi ultimi nelle elezioni o nei referendum può rappresentare un mezzo importante per conseguire un obiettivo particolare, totalmente o in parte, poiché il risultato di un'elezione o di un referendum può portare a un cambiamento della legislazione o della politica favorevole a tale obiettivo. Le ONG dovrebbero quindi essere libere di fornire tale sostegno, a condizione che le loro motivazioni siano dichiarate con trasparenza, in particolare per garantire che i loro aderenti e fondatori siano al corrente di tale sostegno e che sia rispettata la legislazione relativa al finanziamento delle elezioni e dei partiti politici. Per esempio, tale legislazione può fissare dei limiti ai finanziamenti che possono essere forniti, oppure può vietare un finanziamento proveniente da fonti esterne allo Stato interessato.
39. Inoltre, pur riconoscendo che le ONG devono essere libere di fornire un sostegno ai partiti politici per certe questioni specifiche, tale sostegno potrebbe essere incompatibile con gli obiettivi di certi fondatori, sia perché è fatto loro divieto di sostenere qualsiasi forma di posizione pubblica, sia perché il loro status pubblico impone loro di essere imparziali, e dovrebbero quindi rifiutare ogni vantaggio finanziario o di altro tipo, o rinunciarvi, se accordano tale sostegno.

### Paragrafo 14

40. Il fatto che le ONG siano enti non profit è una delle loro caratteristiche essenziali, che le distingue in particolare dalle imprese commerciali. Tuttavia le ONG non potranno perseguire i loro obiettivi senza una certa forma di reddito, che potrebbe derivare non soltanto dalle quote versate dagli aderenti e dalle sovvenzioni e donazioni, ma anche dall'esercizio di attività economiche o commerciali e dalla transazione di affari.
41. Pertanto, non dovrebbero esistere ostacoli all'esercizio di tali attività, a condizione che il reddito derivante da tali attività non sia distribuito ai loro aderenti e fondatori (si veda Paragrafo 9 della Raccomandazione) e che vengano richieste le relative autorizzazioni e siano rispettate le esigenze normative generalmente applicabili a tali attività.
42. La capacità di svolgere attività economiche, transazioni di affari o attività commerciali non dovrebbe d'altronde neanche esentarle dall'obbligo di conformarsi a certe modalità, quali la creazione di una filiale, a tale scopo.

#### Paragrafo 15

43. Le associazioni, le federazioni e le confederazioni di ONG (che sono esse stesse delle ONG), svolgono un ruolo importante poiché favoriscono la complementarità tra tali entità e consentono loro di essere conosciute da un pubblico più vasto, oltre che di condividere servizi e stabilire norme comuni. Le ONG, nel perseguire i loro obiettivi, dovrebbero pertanto essere libere di aderire o meno a tali associazioni, federazioni e confederazioni.

### **III - Costituzione e adesione**

#### **A. Costituzione**

##### Paragrafo 16

44. Dal momento che è riconosciuto come principio fondamentale il fatto che qualunque persona o gruppo di persone deve essere libero di creare una ONG, non si devono imporre restrizioni alla costituzione di una ONG, sia essa effettuata da persone fisiche che non hanno la nazionalità dello Stato in cui avviene tale costituzione, o da persone giuridiche. Nel caso di stranieri, tale libertà è ugualmente riconosciuta espressamente nell'Articolo 3 della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE n° 144).
45. Inoltre, in funzione dell'evoluzione delle loro capacità, la libertà di associazione esplicitamente riconosciuta ai bambini nell'Articolo 15 della Convenzione sui diritti dell'infanzia dovrebbe consentire loro di creare delle ONG.
46. Nel caso di una ONG senza aderenti, la creazione deve essere possibile mediante una donazione, quando il fondatore è ancora in vita, o di un lascito, alla sua morte. Tale disposizione non deve tuttavia essere interpretata come applicabile a tutte le forme giuridiche, poiché in certi paesi, per esempio, la possibilità di costituzione di una ONG per testamento non esiste per tutte le forme giuridiche a scopo non lucrativo.

##### Paragrafo 17

47. Ai sensi del diritto alla libertà di associazione, non è richiesto nessun numero minimo di persone per la costituzione di una ONG con aderenti. Tale libertà per tutti dovrebbe, di regola, significare che sono sufficienti due persone per istituire un'entità di questo tipo. Viene tuttavia ritenuto che l'acquisto della personalità giuridica potrebbe giustificare la richiesta di fissare una soglia più elevata di aderenti per l'istituzione di una ONG con aderenti. Tuttavia, non potrebbe essere giustificato richiedere un numero minimo tale da scoraggiare chiaramente o da impedire l'istituzione di ONG dotate di aderenti.

#### **B. Statuto**

##### Paragrafo 18

48. Le ONG, particolarmente quelle dotate di personalità giuridica, devono tenere conto delle esigenze dei vari soggetti interessati – aderenti, fondatori, utenti, beneficiari, donatori, personale e autorità

pubbliche – per la loro organizzazione e i loro processi decisionali. È molto più semplice per le ONG dotate di personalità giuridica e con uno statuto chiaro, qualunque sia il modo in cui viene descritto nella legislazione dello Stato membro nel quale sono state costituite, che stabilisca le condizioni in base alle quali devono esercitare le loro attività. Si riconosce tuttavia che in certi sistemi giuridici è possibile ottenere tale scopo senza avere uno statuto adottato ufficialmente (per esempio, le associazioni informali nei Paesi Bassi).

#### Paragrafo 19

49. I requisiti stabiliti nel presente paragrafo riguardano le questioni che hanno maggiori probabilità di essere cruciali per determinare le condizioni secondo le quali le ONG devono esercitare le loro attività. I soggetti fondatori o gli aderenti delle ONG (come pure le persone responsabili di dirigerle, nel caso di entità senza aderenti) hanno il potere di specificare delle questioni supplementari nel loro statuto, ma normalmente non dovrebbe esistere nessun obbligo di farlo. Con il termine “potere dell'organo dirigente” si deve intendere l'autorità designata (espressamente o implicitamente) dallo statuto per compiere certe azioni destinate a perseguire gli obiettivi di una ONG.

#### Paragrafo 20

50. L'esigenza in base alla quale l'insieme degli aderenti dovrebbe costituire il massimo organo dirigente di una ONG con aderenti è una manifestazione dell'esercizio della libertà di associazione dei suddetti aderenti. Il che non significa che gli aderenti non possano delegare ad altri organi l'autorità di agire, ma dovrebbero sempre essere in grado di revocare tale delega e risolvere le questioni essi stessi.
51. Tale osservazione non si applica alle ONG senza aderenti, per le quali il massimo organo dirigente deve essere determinato dallo statuto, sia quello elaborato all'origine dai loro fondatori, o emendato successivamente in modo regolamentare.

### **C. Adesione**

#### Paragrafo 21

52. È molto importante che la libertà di associazione sia anche intesa in senso contrario, vale a dire che nessuno dovrebbe essere obbligato a divenire o restare aderente di una ONG alla quale non desidera appartenere per ragioni etiche, filosofiche, politiche o religiose. In particolare, nessuno dovrebbe essere obbligato a rinunciare alla propria obiezione di appartenere a una determinata ONG per mantenere il posto di lavoro, o il tenore di vita; si veda, nel contesto dei sindacati, *Young, James e Webster c. Regno Unito*, n°7601/76 e 7806/77, 13 agosto 1981.
53. A parte il contesto lavorativo, sarebbe ugualmente inaccettabile che una persona fosse costretta ad appartenere a una ONG se ha una profonda obiezione nei confronti di uno o più dei suoi obiettivi; si veda *Chassagnou c. Francia*, n° 25088/94, 28331/95 e 28443/95, 29 aprile 1999, per un caso relativo all'adesione forzata a un'associazione di cacciatori. Poco importa che gli obblighi imposti a un individuo di appartenere a una ONG derivino direttamente dalla legislazione, o siano semplicemente facilitati da essa.
54. Tuttavia, l'obbligo di un individuo di appartenere a un'associazione di categoria in quanto elemento del controllo regolamentare di tale professione non è inaccettabile, purché non ci sia nessuna restrizione alla possibilità offerta ai suoi membri di creare la loro propria organizzazione, che vada ad aggiungersi a quella a cui hanno l'obbligo di aderire; si veda *Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, n°6878/75 e 7238/75, 23 giugno 1981.

#### Paragrafo 22

55. La libertà di associazione garantita dall'Articolo 11 della Convenzione europea e in altri strumenti giuridici relativi ai diritti dell'uomo è applicabile a “ogni persona” nell'ambito della giurisdizione di uno Stato e il margine di manovra per imporre dei limiti sarà quindi piuttosto limitato. I bambini non dovrebbero certamente essere esclusi – in particolare visto che tale libertà è ugualmente garantita loro in modo specifico all'Articolo 15 della Convenzione sui diritti dell'infanzia – ma ciò non impedisce l'adozione di misure di protezione per garantire che non siano sfruttati o esposti a pericoli morali e altri pericoli connessi. Qualsiasi limitazione alla loro capacità di diventare membri di ONG

dovrà tenere conto dell'evoluzione delle loro capacità e, oltre ad essere proporzionata e a rispettare la sicurezza giuridica, non dovrebbe mai essere tale da impedire loro totalmente l'adesione.

56. Tale libertà dovrebbe del pari essere normalmente esercitata da persone che non sono cittadini dello Stato e ogni limitazione dovrebbe essere compatibile con la restrizione alle attività politiche degli stranieri prevista all'Articolo 16 della Convenzione europea; si veda *Piermont c. Francia*, n° 15773/89 e 15774/89, 27 aprile 1995. Sarebbe quindi difficile giustificare un divieto dell'attività politica al di fuori del contesto dei partiti e sarebbe impossibile farlo in un contesto in cui la politica non è affatto presente (per esempio, nel settore dello sport e della cultura).
57. È possibile che il divieto di essere membro di una ONG possa essere una legittima conseguenza dell'aver commesso certe infrazioni, ma la sua portata e la sua durata devono sempre rispettare il principio di proporzionalità (si veda ricorso n° 65 73/74, *X c. Paesi Bassi*, 1 DR 87 (1974)) e non potrebbe mai essere giustificato il divieto di aderire a una ONG come conseguenza automatica di una pena detentiva.
58. L'essenza stessa della libertà di associazione consiste nel fatto che gli individui devono essere liberi di scegliere con chi associarsi, e di conseguenza la legge non dovrebbe normalmente consentire a un individuo di diventare membro di una ONG contro il desiderio dei suoi aderenti. Tuttavia, è perfettamente giustificata la riduzione della libertà dei membri di un'associazione di determinare chi accettare come nuovi iscritti, se mira a prevenire la discriminazione per qualunque motivo inammissibile e a tutelare quindi i diritti altrui, come lo autorizza l'art. 11(2) della Convenzione europea.

#### Paragrafo 23

59. Come nel caso dell'ammissione, l'esclusione di una persona da una ONG dotata di membri è generalmente una questione che rientra nell'ambito della responsabilità dell'organizzazione. Tuttavia, devono sempre essere rispettate le norme in materia di adesione stabilite nello statuto, per cui la legislazione nazionale deve garantire a una persona che rischia l'esclusione o che è stata esclusa i mezzi effettivi per ottenere che vengano rispettate tali norme; si veda ricorso n° 10550/83, *Cheall c. Regno Unito*, 42 DR 178 (1985). D'altro canto, le norme che regolano l'esclusione non dovrebbero essere totalmente irragionevoli o arbitrarie; un'equa audizione dovrebbe in particolare avere luogo prima che sia presa ogni decisione in proposito.

#### Paragrafo 24

60. Delle sanzioni inadeguate non devono essere imposte alle persone unicamente a causa della loro adesione a una ONG. Dovrebbe pertanto esistere un ricorso per qualunque persona esclusa perché membra di un sindacato (si veda ricorso n° 12719/87, *Frederiksen c. Danimarca*, 56 DR 237 (1988)) o a causa degli obiettivi di una qualunque altra organizzazione di cui è membra (si veda *Vogt c. Germania* [GC], n° 17851/91, 26 settembre 1995).
61. Dovrebbe parimenti esistere una tutela contro ogni altra forma di sanzioni o di pressioni esercitate su una persona affinché non aderisca a una ONG, quali, ad esempio, la perdita del diritto a certi vantaggi o dell'eleggibilità a certe funzioni; si veda *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*, n° 35972/97, 2 agosto 2001 e *Wilson, National Union of Journalists e altri c. Regno Unito*, n° 30668/96, 30671/96 e 30678/96, 2 luglio 2002.
62. È inoltre necessario prevedere una protezione contro forme ancora più aggressive di pressioni nei confronti di persone a causa della loro adesione a una ONG, ossia le molestie, l'intimidazione e l'uso della violenza. Certe sanzioni saranno tuttavia ammissibili se l'adesione a una ONG è chiaramente incompatibile con l'esercizio delle funzioni di un individuo, che sia impiegato o funzionario pubblico (si veda ricorso n° 11002/84, *Van der Heijden c. Paesi Bassi*, 41 DR 264 (1985)) o con altri obblighi che sono stati assunti (per esempio, se c'è conflitto di interessi tra le due organizzazioni alle quali la persona ha aderito).
63. Il rischio di incompatibilità quando il membro della ONG è un pubblico funzionario è espressamente riconosciuto nell'enunciato dell'Articolo 11(2) della Convenzione europea, che stabilisce che la garanzia della libertà di associazione "non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello stato". Tuttavia, come nel caso di qualunque altro conflitto di interessi, l'esistenza di tale incompatibilità

deve essere dimostrata con prove dirette e non essere basata su supposizioni. Inoltre, le restrizioni devono sempre avere una base giuridica e rispettare il principio della proporzionalità; si vedano le cause *Vogt c. Germania*, [GC], n° 17851/91, 26 settembre 1995, *Ahmed e altri c. Regno Unito* [GC], n° 22954/93, 2 settembre 1998 e *Rekvényi c. Ungheria* [GC], n° 25390/94, 20 maggio 1999. Inoltre, si dovrebbero considerare appartenenti all'amministrazione statale unicamente i funzionari di rango elevato e non tutti i funzionari pagati con denaro statale; si vedano i casi *Vogt* e *Grande Oriente*.

#### Paragrafo 25

64. Questo paragrafo conferma che l'adesione a una ONG non deve essere necessariamente una condizione preliminare alla partecipazione a una qualunque attività da essa esercitata. La necessità o meno di essere membro—sia per partecipare ad alcune o a tutte le attività—dovrebbe essere stabilita dalla stessa ONG. Tuttavia l'adesione è essenziale per partecipare alle riunioni del massimo organo dirigente di una ONG che ha degli aderenti, dal momento che l'adesione deve essere la condizione preliminare per potere partecipare a queste riunioni. (si veda Paragrafo 20 della Raccomandazione).

#### **IV. Personalità giuridica**

##### **A. Considerazioni generali**

#### Paragrafo 26

65. La Corte europea ha riconosciuto il carattere essenziale dell'esistenza della personalità giuridica per il funzionamento di numerose ONG (si veda *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, n° 26695/95, 10 luglio 1998 e *Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], n° 44158/98, 17 febbraio 2004) e il fatto che tale personalità non avrebbe senso se non fosse distinta da quella dei soggetti che hanno istituito l'organizzazione o ne sono membri. Nondimeno, come indicato chiaramente nel paragrafo 75 della Raccomandazione, la personalità distinta di un'organizzazione da quella dei suoi fondatori e dei suoi aderenti non dovrebbe ostare a che questi ultimi possano essere ritenuti responsabili nei confronti di terzi o della stessa ONG, per qualunque illecito o mancato rispetto dei loro doveri derivanti dalla loro partecipazione alle attività della ONG.

#### Paragrafo 27

66. In considerazione del fatto che una ONG possiede una personalità distinta da quella dei suoi fondatori e dei suoi membri, in caso di fusione di due o di più organizzazioni esistenti, ne consegue che la nuova organizzazione creata dovrebbe assumere la successione dei loro diritti e responsabilità.

##### **B. Acquisto della personalità giuridica**

#### Paragrafo 28

67. Quando la personalità giuridica non è acquisita automaticamente al momento della creazione di una ONG, sarà necessaria una procedura per valutare il rispetto delle condizioni giuridiche. Per limitare il rischio che il potere discrezionale possa essere esercitato in modo inappropriato, le motivazioni che giustificano la decisione di concedere o di rifiutare la personalità giuridica dovrebbero sempre essere indicate con sufficiente precisione ed essere tali da consentire una valutazione obiettiva delle condizioni giuridiche. Al riguardo, la formulazione del Paragrafo 34 della presente Raccomandazione dovrebbe servire da linea guida.

#### Paragrafo 29

68. La costituzione di una ONG sarà facilitata se i soggetti interessati possono avere un facile accesso alle norme applicabili e se la procedura da seguire è comprensibile e semplice da seguire. Per soddisfare quest'ultimo requisito, sarebbe utile l'elaborazione di una guida sulle condizioni necessarie per la costituzione di una ONG.

#### Paragrafo 30

69. Per quanto la capacità di istituire una ONG debba di norma essere aperta a tutti, una persona potrebbe esserne giustamente privata come conseguenza delle sue attività anteriori. Potrebbe essere il caso per una persona riconosciuta colpevole di un reato legato al perseguimento di obiettivi che non sono quelli per i quali è giustificata l'istituzione di una ONG. Una dichiarazione di fallimento potrebbe del pari indicare che una persona non possa essere autorizzata ad istituire una ONG, o, per lo meno non un'organizzazione che potrebbe ricevere finanziamenti importanti. In ogni modo, la portata di tali restrizioni dovrebbe essere chiaramente correlata alle attività interessate e la loro durata non dovrebbe essere sproporzionata.

#### Paragrafo 31

70. Al fine di garantire che non vengano frapposti ostacoli indebiti ai soggetti che intendono costituire una ONG e che il processo decisionale si concentri nella giusta direzione, le uniche informazioni che si dovrebbero presentare per una richiesta di personalità giuridica devono essere lo statuto, l'indirizzo della ONG e le informazioni necessarie per individuare i soggetti interessati alla costituzione.
71. Nel caso di ONG senza aderenti, e che probabilmente avranno bisogno di fondi o di beni prima di potere perseguire i loro obiettivi, può inoltre essere richiesto di fornire la prova della disponibilità di tali finanziamenti o beni, in modo da evitare la creazione di entità che non saranno mai in grado di funzionare. Tuttavia non sarà una condizione essenziale, nei casi in cui, in un paese, l'ottenimento del finanziamento necessario o dei beni dipende dall'aver preliminarmente ottenuto la personalità giuridica.

#### Paragrafo 32

72. La disposizione in base alla quale i membri di una ONG che ha degli aderenti devono preliminarmente adottare una risoluzione a favore dell'acquisto della personalità giuridica rispecchia il fatto che ne rappresentano il massimo organo dirigente. Perché gli aderenti possano partecipare a tale decisione importante, la convocazione alla riunione nel corso della quale deve essere adottata la risoluzione deve lasciare loro una ragionevole possibilità di essere presenti (al riguardo, un preavviso di due settimane potrebbe essere adeguato), ma, in considerazione del fatto che non ci si può aspettare che tutti gli aderenti possano essere presenti, dovrebbe essere autorizzato il ricorso alle deleghe.
73. La prova che la riunione necessaria ha avuto luogo potrebbe essere fornita presentando una copia della convocazione, che dimostri il modo in cui è stato comunicato l'invito a partecipare, un resoconto della riunione e le firme dei membri presenti, nonché tutte le deleghe.

#### Paragrafo 33

74. Per quanto la procedura relativa alla domanda di acquisto della personalità giuridica debba necessariamente comportare dei costi, l'ammontare di tali spese dovrebbe essere fissato in modo da rispecchiare sia la volontà di incoraggiare l'istituzione di ONG, che la loro natura essenzialmente a scopo non lucrativo.

#### Paragrafo 34

75. I motivi indicati per giustificare il rifiuto di accordare la personalità giuridica costituiscono le uniche considerazioni pertinenti per tale decisione. Per i casi di denominazioni già esistenti e appartenenti a un'altra entità o che possono dare luogo a confusioni, si veda *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth e Szerdahelyi c. Ungheria* (decisione), n° 32367/96, 31 agosto 1999 e, per gli obiettivi inammissibili, si veda *Chiesa metropolitana di Bessarabia e altri c. Moldavia*, n° 45701/99, 13 dicembre 2001. Ciò sottolinea che la legislazione nazionale deve prevedere una adeguata strutturazione del potere discrezionale.

#### Paragrafo 35

76. La giurisprudenza della Corte europea indica che esiste un rischio reale che le autorità tendano a esaminare con sospetto gli obiettivi di una ONG; si veda, per esempio, *Partito comunista unificato della Turchia e altri c. Turchia*, n° 19392/92, 30 gennaio 1998 e *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, n° 26695/95, 10 luglio 1998. Come lo ha chiaramente stabilito la Corte europea, è particolarmente

difficile che si possano trarre conclusioni sfavorevoli a proposito di obiettivi formulati nelle loro grandi linee, nel caso di una ONG che non abbia ancora iniziato a esercitare attività che dimostrino il suo intento di perseguire obiettivi inammissibili.

77. Non è giusto basarsi su sospetti o trarre conclusioni affrettate unicamente a partire dall'uso di certi termini contenuti nella dichiarazione enunciante gli obiettivi. Il fatto che gli obiettivi dichiarati di una ONG potrebbero occultare obiettivi e intenzioni inammissibili può probabilmente essere dimostrato dalle azioni concrete commesse e non da una domanda per l'acquisto della personalità giuridica. Anche se i comportamenti del passato potrebbero fornire alcune indicazioni sul modo in cui un soggetto potrebbe comportarsi in futuro, sarà necessario dimostrare l'esistenza di un rischio eventuale con prove convincenti, prima di potere legittimamente rifiutare di concedere la personalità giuridica.
78. Inoltre, l'importanza del pluralismo politico in una democrazia significa che l'istituzione di ONG i cui obiettivi sfidano l'ordine stabilito deve essere autorizzata, a meno che esistano prove convincenti che tali obiettivi verranno perseguiti in maniera antidemocratica e non lo si può dedurre semplicemente basandosi sul fatto che è stato proposto un cambiamento; si veda *Refah Partisi (il Partito del Welfare) e altri c. Turchia* [GC], n°41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, 13 febbraio 2003.

#### Paragrafo 36

79. Per quanto la responsabilità delle decisioni relative alla concessione della personalità giuridica spetti in certi paesi ai tribunali, non deve essere considerato il mezzo indispensabile per garantire che la procedura non sarà influenzata da considerazioni politiche. È sufficiente che l'ente che assume tale responsabilità sia realmente indipendente, non solo da un corpo esecutivo eletto o scelto nell'ambito del processo politico, ma anche da ogni altra entità i cui interessi potrebbero essere intaccati dalla creazione di una nuova ONG; vedi *Chiesa metropolitana di Bessarabia e altri c. Moldavia*, n° 45701/99, 13 dicembre 2001.
80. Tale ente può quindi essere amministrativo, ma, indipendentemente dal suo status ufficiale, è essenziale che disponga di un personale sufficiente per soddisfare l'esigenza di una decisione rapida, e debitamente qualificato e formato per adempiere tali compiti.

#### Paragrafo 37

81. Il diritto di costituire delle ONG con personalità giuridica avrà un vero senso soltanto se la procedura di approvazione necessaria è completata in tempi ragionevolmente brevi; non dovrebbero essere consentiti dei ritardi tali nella presa di decisioni che impediscano il perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione. Un utile punto di paragone per giudicare fino a che punto un ritardo sia ragionevole potrebbe essere il tempo necessario per registrare delle imprese o delle società, poiché anch'esse hanno degli obiettivi che devono essere esaminati e delle condizioni da rispettare. Tuttavia, nella maggior parte dei paesi tale procedura richiede alcuni giorni, e non settimane o mesi. La mancata decisione entro i termini previsti dovrebbe quindi significare automaticamente o un rifiuto di accordare la personalità giuridica, o la sua autorizzazione.

#### Paragrafo 38

82. Fornire al soggetto interessato una decisione motivata è il principio fondamentale della buona amministrazione, che non solo contribuisce a fare accettare le decisioni negative, basate su seri motivi, ma garantisce altresì che tali decisioni siano verificate con un esame appropriato. Se una decisione di rifiuto della personalità giuridica può, in prima istanza, essere controllata a livello interno, in seno all'organo incaricato di tale decisione, solo un ricorso dinanzi a un tribunale indipendente e imparziale può garantire definitivamente che siano stati rispettati i diritti dei soggetti che hanno presentato la richiesta della personalità giuridica per una ONG.

#### Paragrafo 39

83. È necessario separare la decisione relativa alla personalità giuridica da quella relativa alla concessione di vantaggi finanziari o di altro tipo, per evitare ogni possibile confusione tra queste due questioni, che implicano un certo margine discrezionale, che potrebbe condurre a conclusioni inappropriate in merito alla concessione della personalità giuridica. Tale rischio potrebbe essere

evitato molto facilmente se si dispone di due diversi organi decisionali, ma anche affidando queste due funzioni a due entità che operano separatamente all'interno di uno stesso ente.

#### Paragrafo 40

84. Per tutelare gli interessi di tutte le persone coinvolte nelle ONG che hanno acquisito la personalità giuridica, occorrerebbe registrare tale concessione, corredata dalle informazioni presentate a tal fine, in modo da permettere al pubblico di verificare ogni dettaglio interessante. In modo ideale, tali informazioni dovrebbero essere registrate in una banca dati elettronica accessibile via internet senza formalità, né spese.

#### Paragrafo 41

85. La personalità giuridica di una ONG dovrebbe normalmente essere accordata per una durata indeterminata, da fissare secondo le disposizioni del suo statuto, o conformemente a uno scioglimento o a una estinzione ai sensi delle disposizioni della presente Raccomandazione (vedi Paragrafi 44 e 74 della Raccomandazione). La concessione della personalità giuridica non dovrebbe pertanto essere limitata a un determinato periodo o essere soggetta all'obbligo di rinnovo, salvo se tale è il desiderio dei soggetti che istituiscono la ONG.

### **C. Sezioni; modifiche allo statuto**

#### Paragrafo 42

86. La creazione o l'autorizzazione conferita a una ONG di aprire delle sezioni dovrebbe dipendere dalla sua organizzazione interna e dovrebbe quindi essere sottoposta unicamente alle condizioni stabilite nel suo statuto. L'unico caso in cui potrebbe essere necessaria un'autorizzazione ufficiale per creare una sezione sarebbe quello in cui l'ONG intenda conferire a tale sezione una personalità giuridica distinta da quella della ONG che la istituisce. In tale caso, l'ottenimento dell'accordo potrebbe dipendere dal rispetto delle norme generalmente applicabili alla concessione della personalità giuridica alle ONG.

#### Paragrafo 43

87. L'approvazione di modifiche allo statuto di una ONG dovrebbe essere richiesta unicamente quando esse riguardano una questione che potrebbe motivare il rifiuto di concedere la personalità giuridica (si veda Paragrafo 34 della Raccomandazione). Tuttavia, il legittimo interesse del pubblico di potere verificare il contenuto dello statuto di una ONG con il quale è in relazione giustifica che venga richiesta la notifica di ulteriori modifiche allo statuto prima che entrino in vigore. Uno Stato membro può quindi esigere che una modifica allo statuto venga inserita nel registro delle ONG dotate di personalità giuridica, prima di essere applicata. Tale esigenza potrebbe essere necessaria per i suoi aderenti, per quelli che hanno l'intenzione di divenire membri, nonché per i creditori, gli enti che accordano i sussidi, le autorità e altri gruppi.
88. Per quanto la domanda di approvazione delle modifiche debba essere disciplinata dalla procedura già stabilita per la concessione iniziale della personalità giuridica, l'ottenimento di tale approvazione non dovrebbe riguardare l'ONG che deve essere istituita in quanto entità completamente nuova. Il termine "approvazione" ai fini del presente paragrafo non copre l'intervento di un avvocato o di un notaio per la preparazione della modifica dello statuto.

### **D. Estinzione della personalità giuridica**

#### Paragrafo 44

89. La revoca della personalità giuridica di una ONG contro il volere dei suoi membri, oppure, nel caso di un'organizzazione senza membri, dei suoi fondatori, non dovrebbe avvenire con facilità, altrimenti potrebbe compromettere il principio secondo il quale tali organismi non devono essere posti sotto la direzione delle autorità pubbliche (si veda Paragrafo 6 della Raccomandazione). L'estinzione involontaria della personalità giuridica dovrebbe quindi essere possibile unicamente se lo impone l'interesse pubblico. Si potrà verificare se la ONG interessata è in fallimento, non è stata attiva per un lungo periodo— il che probabilmente non sarà facile da dimostrare, salvo se sono trascorsi almeno numerosi anni dall'ultima riunione del massimo organo dirigente e per due volte almeno non

sono stati presentati i rendiconti annuali sul bilancio –, oppure se ha commesso colpe gravi, nel senso che si è deliberatamente impegnata in attività incompatibili con gli obiettivi per i quali una ONG può essere istituita (ivi compreso il fatto di essere diventata un ente essenzialmente a scopo di lucro).

#### **E. ONG straniere**

##### Paragrafo 45

90. Gli Stati che non hanno ratificato la Convenzione n° 124 possono conservare un certo margine discrezionale nel giudicare se riconoscere o meno la personalità giuridica a ONG straniere e consentire loro di operare sul loro territorio, ma nessuno ne può essere privato, in considerazione del diritto della libertà di associazione garantito ai loro residenti e del riconoscimento della legittimità delle ONG internazionali attive nel settore dei diritti umani che operano nei singoli paesi, stipulato da trattati quali la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani (articoli 5, 16 e 18). Ogni procedura ai fini di ottenere un'autorizzazione preliminare per esercitare delle attività dovrebbe essere limitata e non dovrebbe assolutamente esigere che la ONG crei un'entità nuova e distinta, conformemente alla legislazione dello Stato nel quale vuole esercitare le proprie attività. Inoltre, la procedura per la concessione e la sua revoca dovrebbero seguire, per quanto appropriato, le norme in materia di concessione e di revoca della personalità giuridica alle ONG formulate nella presente Raccomandazione.

#### **V Gestione**

##### **Paragrafo 46**

91. In una ONG con aderenti, spetta a questi ultimi determinare in ultima istanza chi deve esercitare le funzioni direttive, ma, mentre in certi casi possono deciderlo direttamente, dovrebbero ugualmente avere piena libertà di delegare tale compito a un organismo intermedio, il che potrebbe essere auspicabile in particolare quando il numero di membri è molto elevato. In ogni modo, lo status degli aderenti in quanto massimo organo dirigente deve significare che il conferimento di tale delega non può essere irrevocabile.
92. Nel caso di ONG che non dispongono di aderenti, visto che lo statuto non deve proteggere il diritto degli aderenti, non devono essere oggetto di restrizioni particolari relative alla scelta della dirigenza.

##### Paragrafo 47

93. Per quanto il processo decisionale di una ONG debba sempre essere conforme alle disposizioni del suo statuto, la limitazione delle disposizioni relative al contenuto dello statuto e al principio dell'autoregolamentazione (si vedano Paragrafi 1 e 67 della Raccomandazione) significa che non dovrebbero esserci altri vincoli relativi al modo di perseguire gli obiettivi e di dirigere l'organizzazione.
94. La ONG dovrebbe quindi esercitare il potere sovrano di adottare le misure organizzative che ritiene appropriate e di modificarle se e quando lo giudica necessario. Tali questioni di gestione interna non dovrebbero richiedere l'approvazione di nessuno al di fuori dell'organizzazione interessata.
95. Tuttavia, la libertà di cui devono disporre le ONG per quanto concerne le decisioni non dovrebbe condurre la loro direzione a ignorare i diversi gruppi di persone che hanno un legittimo interesse a seguire l'operato delle organizzazioni. La presa in considerazione di tali interessi richiederà l'uso di un certo numero di tecniche diverse (in particolare, la consultazione e la presentazione di rendiconti), e la loro forma e portata precisa differiranno a seconda della natura degli interessi in gioco.

##### Paragrafo 48

96. La libertà delle ONG di stabilire le misure per perseguire i propri obiettivi si estende anche alla scelta dei dirigenti e all'accettazione o all'esclusione dei membri.
97. Come per la capacità di costituire una ONG (si veda Paragrafo 30 della Raccomandazione), il divieto di svolgere una funzione di dirigente all'interno di una ONG potrebbe essere una conseguenza

legittima dell'aver commesso certe infrazioni. In ogni caso, tali restrizioni dovrebbero essere chiaramente legate alle attività che hanno costituito delle infrazioni e la loro durata non dovrebbe essere sproporzionata.

98. La libertà delle ONG di decidere se ammettere o escludere dei membri è sottoposta al divieto di ogni discriminazione e al diritto di ogni individuo di essere tutelato contro esclusioni arbitrarie.

#### Paragrafo 49

99. I cittadini stranieri che lavorano per una ONG o che partecipano alla sua direzione devono essere sottoposti alle leggi generalmente applicabili in materia di ingresso, soggiorno e uscita dal territorio del paese nel quale è insediata la ONG o nel quale esercita le sue attività, ma non dovrebbe esistere nessuna restrizione particolare che limiti la possibilità per tali cittadini stranieri di essere impiegati o dirigenti di tali organizzazioni.

### **VI - Raccolta di fondi, beni e sostegno pubblico**

#### **A. Raccolta di fondi**

##### Paragrafo 50

100. La capacità delle ONG di sollecitare doni in denaro o in natura costituirà sempre un mezzo essenziale per raccogliere i fondi necessari per perseguire i loro obiettivi, anche se possono, inoltre, avviare certe attività economiche. È importante che le ONG possano rivolgersi al più vasto numero possibile numero di donatori potenziali.
101. L'unica limitazione alle donazioni provenienti dall'estero dovrebbe essere la legislazione generalmente applicabile ai diritti doganali, ai cambi e al riciclaggio del denaro, nonché quella sul finanziamento di elezioni e di partiti politici. Tali doni dovrebbero essere esenti da imposte, e non essere soggetti ad alcun obbligo particolare di rendiconto.

#### **B. Beni**

##### Paragrafo 51

102. L'accesso alle facilitazioni bancarie sarà essenziale se le ONG dotate di personalità giuridica vogliono ricevere doni e gestire e proteggere il loro patrimonio. Il che non significa che si debbano obbligare le banche ad accordare tali facilitazioni a tutte le ONG che le richiedono. La loro libertà di scegliere i propri clienti dovrebbe tuttavia essere soggetta al principio della non discriminazione e la capacità di gestire dei conti bancari dovrebbe essere necessariamente legata alla concessione della personalità giuridica alle ONG.

##### Paragrafo 52

103. La possibilità per le ONG di proteggere i propri diritti di proprietà, nonché ogni altro loro legittimo interesse, con la possibilità di adire le vie legali e di intentare dei procedimenti giuridici è essenziale, poiché ogni confisca, perdita di controllo sui loro beni o danno subito dal loro patrimonio le potrebbe privare della possibilità di perseguire i loro obiettivi; si veda l'esistenza di una violazione del diritto del rispetto dei beni previsto all'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla Convenzione europea nel caso *Santi Monasteri c. Grecia*, n° 13092/87 e 13984/88, 9 dicembre 1994, relativo a un ente religioso che era stato privato del diritto di intentare un processo per difendere i propri beni.

##### Paragrafo 53

104. Il fatto che i beni di certe ONG possano provenire da enti pubblici e che la loro acquisizione sia stata facilitata con agevolazioni fiscali sono valide ragioni per accertarsi che tali beni siano gestiti con cura e che il miglior prezzo sia ottenuto al momento della loro acquisizione o della loro vendita. Sarebbe quindi appropriato, in tali casi, esigere che le ONG si avvalgano di consulenze indipendenti quando realizzano alcune o l'insieme di tali transazioni.

##### Paragrafo 54

105. L'adozione di un regime fiscale speciale, teso ad agevolare l'acquisizione di beni destinati a certi fini ha come corollario il fatto che i suddetti beni non dovrebbero servire ad altri scopi. Qualora una ONG non sia in grado di utilizzare tali beni a questi scopi specifici, le potrebbe essere richiesto di restituire tali beni al donatore, oppure di trasferirli a un'altra ONG in grado di utilizzarli per tali fini o di accantonarli per il pagamento delle tasse dovute.

#### Paragrafo 55

106. La maggior parte delle ONG non potrebbe probabilmente perseguire i propri obiettivi senza disporre di un minimo di personale e/o di volontari che svolgano delle attività in loro nome. Dovrebbe quindi essere ammesso che le ONG facciano un uso legittimo dei loro beni per pagare i loro dipendenti e rimborsare le spese delle persone che agiscono in loro nome. Mentre sono le condizioni del mercato e/o la legislazione ad influenzare il livello delle retribuzioni del personale, la necessità di garantire che i beni siano correttamente utilizzati per perseguire gli obiettivi di una ONG potrebbe giustificare l'obbligo che il rimborso delle spese sia effettuato in modo ragionevole.

#### Paragrafo 56

107. La legislazione nazionale, in caso di scioglimento di una ONG, dovrebbe consentirle di designare, sia nel suo statuto, sia attraverso una risoluzione adottata dal suo massimo organo dirigente, un'altra ONG che possa diventare proprietaria dei suoi beni. Dovrebbe tuttavia unicamente applicarsi ai beni disponibili dopo che l'ONG che procede al proprio scioglimento abbia pagato tutti i debiti, e rispetti ogni condizione relativa a una donazione, che potrebbe imporre che i fondi non spesi per lo scopo per il quale erano stati destinati vengano restituiti al donatore o trasferiti a una ONG designata dal donatore.

108. La libertà di cui gode una ONG per stabilire chi dovrebbe ricevere la successione dei suoi beni sarà tuttavia soggetta al divieto di distribuire ai propri aderenti un qualsiasi utile che potrebbe avere realizzato (si veda Paragrafo 9 della Raccomandazione) e può inoltre essere soggetta all'obbligo di trasferire dei capitali ottenuti grazie a esenzioni fiscali o altre sovvenzioni pubbliche a altre ONG che perseguono gli obiettivi per i quali tali esenzioni o sovvenzioni sono accordate. Inoltre, una ONG i cui obiettivi o attività sono stati giudicati inammissibili per i motivi enunciati al Paragrafo 11 della Raccomandazione non dovrebbe disporre di nessun diritto di designare il proprio successore ai propri beni, che dovrebbero invece essere assegnati dallo Stato a fini di pubblica utilità.

### **C. *Sostegno pubblico***

#### Paragrafo 57

109. È giusto accordare un aiuto pubblico alle ONG, poiché sono spesso in grado, meglio degli enti pubblici, di trovare risposte adeguate ai bisogni della società. Le forme che può assumere tale sostegno pubblico sono svariate e dovranno essere stabilite in funzione delle condizioni prevalenti nel paese in quel momento particolare. Tuttavia, diverse forme di esenzioni fiscali, sia direttamente a favore delle stesse ONG, sia indirettamente a favore di coloro che potrebbero essere in tal modo incoraggiati a fare loro delle donazioni, rappresentano probabilmente i tipi di sostegno più utili, poiché consentono alle ONG di determinare esse stesse il migliore uso dei redditi così ottenuti.

#### Paragrafo 58

110. È essenziale che la concessione o il rifiuto di qualsiasi forma di assistenza pubblica alle ONG sia retto da criteri chiari e obiettivi, in modo che le decisioni possano essere esaminate da tutti i soggetti interessati- non solo le ONG direttamente in causa, ma anche altre ONG che operano nello stesso settore e dal pubblico che ha un legittimo interesse a seguire l'uso che viene fatto dei fondi pubblici – e che possano essere contestate dinanzi ai tribunali, quando si ritiene che non siano state correttamente applicate.

#### Paragrafo 59

111. Al momento di decidere se accordare un'assistenza pubblica o altre forme di sostegno a una ONG o a una determinata categoria di ONG, sarebbe opportuno tenere conto della natura e dei beneficiari delle attività condotte da tale organizzazione o categoria di organizzazioni, e definire quindi se corrispondono ai bisogni della società considerati particolarmente prioritari. I settori giudicati

prioritari, e, di conseguenza, le attività ritenute meritevoli di ricevere un'assistenza pubblica possono cambiare col trascorrere del tempo.

#### Paragrafo 60

112. La concessione di un'assistenza pubblica (sotto forma di vantaggi finanziari o altri) a favore delle attività delle ONG può dipendere dalla loro classifica in una categoria o in un regime speciale (per esempio, un'organizzazione caritativa), o perfino dalla loro forma giuridica (per esempio, sindacato, chiesa, o associazione religiosa). Il fatto che un'organizzazione non riesca ad ottenere tale status o tale classifica o non sia autorizzata ad assumere tale forma giuridica non dovrebbe tuttavia condurre alla perdita della personalità giuridica già acquisita.

#### Paragrafo 61

113. Dal momento che la concessione di un aiuto pubblico può dipendere dal perseguimento di certi obiettivi o dall'esercizio di certe attività, si può dedurre che una modifica sostanziale vuoi degli obiettivi, vuoi delle attività, possa portare al riesame della concessione di tale aiuto e eventualmente alla sua modifica o alla sua revoca.

### **VII- Obbligo di rendiconto**

#### **A. Trasparenza**

#### Paragrafo 62

114. Le ONG che ricevono una qualsiasi forma di assistenza pubblica dovrebbero essere obbligate a rendere conto dell'uso che ne fanno. Non sembra irragionevole esigere che le ONG presentino ogni anno un rendiconto delle attività svolte e una relazione finanziaria dei loro redditi e delle spese. Tale obbligo di rendiconto non dovrebbe tuttavia essere indebitamente gravoso, né richiedere la presentazione di eccessivi dettagli né sulle attività, né sul bilancio. Tale obbligo di rendiconto non pregiudica qualsiasi altra esigenza generalmente applicabile relativa alla tenuta e alla verifica dei registri finanziari e contabili.

#### Paragrafo 63

115. Per dissipare ogni dubbio circa il fatto che le ONG potrebbero non dedicare la parte più importante possibile delle loro risorse finanziarie al perseguimento dei loro obiettivi, può essere loro richiesto di indicare la percentuale delle spese sostenute per raccogliere dei fondi e quella rappresentata dalle spese amministrative generali. Tale disposizione non mira a stabilire un limite particolare per le spese dedicate alla raccolta dei fondi e per le spese amministrative generali, bensì a garantire la trasparenza.

#### Paragrafo 64

116. L'obbligo di rendiconto dovrebbe essere vincolato ad altri obblighi legati al diritto alla vita e alla sicurezza dei beneficiari, e al rispetto della vita privata e della riservatezza. In particolare, dovrebbe essere rispettato il desiderio di anonimato di un donatore. La necessità di rispettare la vita privata e la riservatezza non sono tuttavia considerazioni assolute e non devono ostacolare le indagini relative ad infrazioni penali (per esempio, connesse con il riciclaggio dei capitali). Ogni ingerenza nella vita privata e nel diritto alla riservatezza dovrebbe tuttavia rispettare i principi di necessità e di proporzionalità.

#### Paragrafo 65

117. Per garantire l'obiettività, può essere richiesto alle ONG di fare verificare il bilancio da una persona o da un ente indipendente dalla loro direzione. La portata di tale esigenza dovrebbe tenere conto della dimensione della ONG interessata. Per le più piccole, l'esigenza di indipendenza potrebbe essere soddisfatta incaricando della verifica un aderente non legato alla direzione. Per quelle con redditi e spese importanti, è probabile che sarà ritenuto più appropriato il ricorso ai servizi di un revisore dei conti professionale. È riconosciuto che può esistere un obbligo giuridico generale per tutti gli enti dotati di personalità giuridica (comprese le ONG) di rispettare certi criteri obiettivi, quali il valore netto

delle attività o il numero medio di dipendenti, e quello di fare verificare il bilancio da un revisore, criterio che sarebbe anche applicabile alle ONG che non ricevono fondi pubblici.

#### Paragrafo 66

118. Pur non esistendo alcuna ragione di fare delle distinzioni tra le ONG straniere e le altre, per quanto riguarda gli obblighi di rendiconto e di verifica, occorre sottoporre le ONG straniere a tali obblighi soltanto per quanto riguarda le attività che realizzano effettivamente nel paese ospite.

### **B. Controllo**

#### Paragrafo 67

119. Il miglior mezzo per garantire una condotta etica e responsabile delle ONG consiste nel promuovere l'autoregolamentazione di questo settore a livello nazionale e internazionale. Le ONG responsabili sono certamente consapevoli del fatto che il loro successo dipende in gran parte dall'opinione pubblica per i giudizi sulla loro efficacia e la loro moralità. Tuttavia, gli Stati hanno un legittimo interesse a regolamentare le ONG, per garantire il rispetto dei diritti dei terzi (che si tratti di donatori, aderenti, impiegati e pubblico) e di accertarsi del buon utilizzo delle risorse pubbliche e del rispetto della legge.
120. Nella maggior parte dei casi, gli interessi dei terzi possono essere correttamente tutelati consentendo loro di adire i tribunali; generalmente, non dovrebbe essere necessario che un ente pubblico avvii procedimenti giudiziari in loro nome.
121. Qualunque sia la forma del controllo regolamentare utilizzato, è essenziale che sia retto da criteri obiettivi e sottoposto al principio di proporzionalità, affinché il suo esercizio possa essere controllato dai tribunali. È inoltre essenziale che le autorità pubbliche, nel controllare le attività delle ONG, prevedano le stesse presunzioni di quelle applicabili alle persone fisiche, ossia che le loro attività sono ritenute legittime finché non sia dimostrato il contrario.

#### Paragrafo 68

122. Dovrebbe essere possibile esaminare i registri contabili e le attività delle ONG quando esistono sufficienti motivi per avviare un'indagine. Nella maggior parte dei casi, sarà giustificato unicamente quando una ONG non avrà rispettato l'obbligo di rendiconto, o perché non ha pubblicato la sua relazione, o perché la relazione pubblicata fa sorgere serie preoccupazioni, ma certe circostanze possono giustificare un'indagine senza attendere la pubblicazione di una relazione. Tale indagine non dovrebbe essere motivata da semplici sospetti; occorrono sempre ragionevoli motivi per credere che siano stati commessi o che stiano per essere commessi degli abusi.

#### Paragrafo 69

123. Questa disposizione prevede che le ONG debbano usufruire delle garanzie applicabili alla ispezione delle persone e alla perquisizione dei locali previste all'articolo 8 della Convenzione europea; si veda *Funke c. Francia*, n° 10828/84, 25 febbraio 1993.
124. Un'autorizzazione giudiziaria dovrebbe essere normalmente ottenuta prima di procedere a tale ispezione o perquisizione, ma è possibile una deroga se il provvedimento che la autorizza è strettamente limitato ed è in seguito sottoposto a un controllo giudiziario che offra le garanzie sufficienti contro ogni ingerenza arbitraria nel rispetto della vita privata; si veda *Camenzind c. Svizzera*, n° 21353/93, 16 dicembre 1997.

#### Paragrafo 70

125. L'intervento di un organo esterno nel funzionamento di una ONG dovrebbe essere estremamente raro. Dovrebbe essere motivato dalla necessità di porre rimedio a una grave violazione di certe esigenze giuridiche, sia perché l'ONG non si è avvalsa dell'opportunità che le è stata offerta di conformarsi a tali esigenze, sia per evitare una violazione di tali esigenze, in considerazione delle gravi conseguenze che ne potrebbero derivare.

#### Paragrafo 71

126. La possibilità di chiedere la sospensione di ogni azione amministrativa è ipotizzabile per ogni sistema di diritto amministrativo – vedi Raccomandazione Rec (2003) 16 del Comitato dei Ministri sull'esecuzione delle decisioni amministrative e giurisdizionali in materia di diritto amministrativo– ma riveste un'importanza particolare nel caso in cui venga imposto a una ONG di non dedicarsi ad attività particolari, poiché esse sono spesso limitate a momenti particolari e non potrebbero essere portate avanti validamente in un momento successivo, quando sia stato accolto il ricorso della ONG contro tale azione amministrativa.
127. Sebbene possano esistere, in determinati casi, buone ragioni di rifiutare la sospensione di una decisione presa nei confronti di una ONG perché rinunci a certe attività o riguardante qualsiasi altra misura, la portata di tale decisione è tale, che dovrebbe essere possibile contestarla tempestivamente dinanzi ai tribunali.

#### Paragrafo 72

128. Le ONG, come ogni altro soggetto, devono rispettare la legge e in caso di inadempienza possono quindi essere loro imposte delle sanzioni. È tuttavia essenziale che sia rispettato il principio di proporzionalità, sia nella scelta, che nell'applicazione delle sanzioni, qualora non venga rispettata un'esigenza particolare. Inoltre, ogni sanzione imposta in un caso preciso dovrebbe sempre essere basata su un fondamento giuridico chiaro.

#### Paragrafo 73

129. Pur non esistendo alcuna ragione di fare una distinzione tra le ONG straniere e le altre, per quanto riguarda l'applicabilità degli obblighi di verifica, le ONG straniere sono tenute ad osservarli soltanto per le attività che esercitano effettivamente nel paese ospite.

#### Paragrafo 74

130. L'esigenza di rispettare il principio di proporzionalità dovrebbe significare che il ricorso alla sanzione di scioglimento forzato di una ONG, per le ragioni enunciate nel Paragrafo 44 della Raccomandazione, dovrebbe verificarsi molto raramente. È essenziale che un atto così radicale poggi su basi estremamente solide; si veda *Partito comunista unificato turco e altri c. Turchia*, n° 19392/92, 30 gennaio 1998, *Partito socialista e altri c. Turchia* [GC], n° 21237/93, 25 maggio 1998 e *Refah Partisi (Partito del Welfare) e altri c. Turchia* [GC], n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, 13 febbraio 2003.
131. Inoltre, al momento di valutare la necessità dello scioglimento forzato, sarà importante accertarsi che le attività legalmente repressibili degli aderenti, come pure dei responsabili di una ONG, possano essere legittimamente considerate tali da impegnare la responsabilità della ONG; si veda *Dicle per il partito della democrazia (DEP) della Turchia c. Turchia*, n° 25141/94, 10 dicembre 2002.
132. Quando lo scioglimento forzato sembra giustificato, tale provvedimento deve essere deciso da un tribunale e deve consentire di ricorrere in appello. È unicamente nei casi più eccezionali che gli effetti di una decisione di scioglimento non potranno essere sospesi nell'attesa della decisione dell'appello; si veda l'importanza dell'assenza di tale possibilità di sospensione nella sentenza che ha stabilito che il provvedimento non era proporzionato, nei casi *Partito comunista unificato* e *Partito socialista*.

### **C. Responsabilità**

#### Paragrafo 75

133. I principi enunciati in questa disposizione sono una conseguenza logica della personalità giuridica di una ONG, che le conferisce un'esistenza distinta da quella dei suoi aderenti e dei suoi fondatori, per cui la ONG dovrebbe normalmente essere l'unica responsabile dei propri debiti, impegni e obblighi. Tuttavia, la personalità giuridica non impedirà la responsabilità dei suoi aderenti, fondatori o del personale di una ONG per qualsiasi negligenza, o mancato rispetto dei loro doveri, nell'esercizio delle loro funzioni e che incide negativamente sui diritti o sui legittimi interessi di terzi.

134. In certi paesi, è possibile *scegliere* di costituire una ONG dotata di personalità giuridica se i suoi dirigenti possono essere personalmente responsabili dei debiti, impegni e obblighi dell'ONG (per esempio, le associazioni informali nei Paesi Bassi).

### ***VIII - Partecipazione al processo decisionale***

#### Paragrafo 76

135. Malgrado le differenze di prospettive tra le ONG e le autorità pubbliche, è loro comune interesse ed è anche interesse di tutta la comunità che dispongano di meccanismi effettivi di consultazione e di dialogo, in modo da avvalersi al massimo delle loro competenze. È noto che il contributo competente e responsabile delle ONG alla formulazione delle politiche pubbliche può contribuire grandemente a trovare delle soluzioni ai numerosi problemi che si pongono alla società.
136. Anche se una consultazione e un dialogo diretto con tutte le ONG interessate non è possibile in ogni caso, si dovrebbe incoraggiare l'adozione di tecniche atte a facilitare il loro contributo mediante organismi che svolgano un ruolo di coordinamento.
137. Nessuna ONG dovrebbe essere esclusa da tale partecipazione per motivi discriminatori e dovrebbe essere garantita l'espressione della diversità di opinioni.
138. La qualità del contributo delle ONG non dovrebbe essere sminuita da restrizioni inopportune all'accesso alle informazioni ufficiali.

#### Paragrafo 77

139. È essenziale che le ONG siano consultate non solo sulle questioni correlate alla realizzazione dei loro obiettivi, ma anche sulle proposte di modifica della legislazione che possono avere un'incidenza sulla loro capacità di perseguire i loro obiettivi. Tale consultazione è necessaria non soltanto perché tali modifiche potrebbero incidere negativamente e in modo diretto sui loro interessi e sull'efficacia del contributo importante che sono in grado di fornire alle società democratiche, ma anche perché è probabile che la loro esperienza le aiuti ad avere una migliore e valida comprensione della fattibilità di quanto viene proposto.