



PARERE

Comitato economico e sociale europeo

Piano d'azione per l'economia sociale

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio,
al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale
[COM(2021) 778 final]

INT/972

Relatore: **Giuseppe GUERINI**



Consultazione	Commissione, 21/01/2022
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	06/04/2022
Adozione in sessione plenaria	18/05/2022
Sessione plenaria n.	569
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	179/1/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il CESE accoglie con favore il piano d'azione per l'economia sociale (SEAP) che ha incorporato molti punti chiave sollevati dal Comitato nel corso degli anni, fin dal parere INT/447 del 2009. Il SEAP identifica chiaramente che le istituzioni europee devono promuovere e riconoscere le diverse forme giuridiche che qualificano l'ecosistema dell'economia sociale, anche per la particolare funzione di sostegno all'economia locale e alla prossimità con territori e comunità locali.
- 1.2 La violenta guerra di aggressione all'Ucraina e il conseguente esodo di rifugiati sta mettendo in evidenza la grande propensione alla solidarietà dei popoli europei e delle organizzazioni della società civile che sono attive per l'accoglienza e la gestione di aiuti umanitari, confermando l'importante funzione dell'economia sociale nell'organizzare risposte solidali durante le crisi umanitarie.
- 1.3 L'economia sociale resta un potenziale non sfruttato in molti stati membri. Per questo il SEAP deve essere integrato con azioni di medio e lungo periodo, indirizzando e coordinando le misure necessarie e rafforzando il quadro giuridico di riferimento e, a tale proposito, il CESE supporta pienamente il percorso per arrivare ad una specifica raccomandazione da parte del Consiglio europeo prevista per il 2023.
- 1.4 Il CESE propone che, per rendere più incisivo il SEAP, esso sia rafforzato con proposte mirate in quattro ambiti di interesse: i) la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e enti dell'economia sociale; ii) il tema degli aiuti di Stato; iii) gli investimenti e strumenti finanziari; iv) la fiscalità – rinforzando il legame tra SEAP e "Strategia europea 2030" con particolare riferimento al ruolo che l'economia sociale può svolgere in favore delle transizioni ecologica, digitale e sociale.
- 1.5 Il CESE auspica che il SEAP promuova un più mirato investimento delle risorse europee destinate ai piani nazionali per la ripresa e la resilienza verso obiettivi di inclusione sociale, educazione e promozione dell'occupazione con particolare attenzione ai giovani, alle famiglie e alle persone vulnerabili, raccomandando una particolare attenzione alla formazione delle competenze digitali per le persone svantaggiate.
- 1.6 Per promuovere buone pratiche di collaborazione tra enti pubblici ed enti dell'economia sociale, il CESE raccomanda la messa a punto di strumenti di governance territoriale collaborativa e di amministrazione condivisa, come formula ottimale per il coinvolgimento di una pluralità di portatori di interesse, incrementando la cultura della sussidiarietà.
- 1.7 Il CESE apprezza che il SEAP proponga di intensificare gli sforzi per orientare gli appalti e le concessioni pubbliche al perseguimento di obiettivi sociali e ambientali e raccomanda che siano rinforzate le forme di partenariato pubblico-privato.
- 1.8 Il CESE incoraggia la Commissione, in coerenza a quanto osserva il SEAP in tema di tassazione, a farsi carico di specifiche attenzioni per la fiscalità degli enti dell'economia sociale all'interno dell'iniziativa legislativa *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT), attesa nei prossimi mesi.

2. Osservazioni generali e contesto

- 2.1 Il piano d'azione per l'economia sociale propone una prospettiva pluriennale verso il 2030 ed è accompagnato da due documenti di lavoro. Il primo fornisce ulteriori indicazioni alla comunicazione "Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale" coerentemente all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il secondo documento, "Scenari verso la co-creazione di un percorso di transizione per un ecosistema industriale di prossimità e di economia sociale più resiliente, sostenibile e digitale", si interfaccia, invece, con la nuova strategia industriale europea, nella quale l'economia sociale può svolgere una funzione di innovazione che accompagni verso una giusta ed equa transizione, in settori strategici come quello dell'economia digitale e dell'economia verde.
- 2.2 Il CESE valuta positivamente la scelta di perseguire una convergenza del piano d'azione per l'economia sociale (*Social Economy Action Plan* - SEAP) sia verso il pilastro europeo di diritti sociali sia verso la nuova strategia industriale europea, dove spicca come innovativa la scelta di individuare uno specifico "ecosistema" dell'economia sociale. In questa direzione è importante che gli obiettivi di medio e lungo termine siano meglio specificati anche oltre il 2023. L'economia sociale può infatti essere di grande aiuto per affrontare grandi questioni che interrogano l'Europa: riduzione delle disuguaglianze, tensione demografica, sostegno alle giovani generazioni, la gestione dell'accoglienza di rifugiati e migranti, la sostenibilità dei sistemi sanitari e del modello di welfare europeo.
- 2.3 Il CESE ritiene necessario che il SEAP promuova anche misure coordinate col piano per il "mercato unico dei capitali", come raccomandato sia nel parere ECO/533, che nel parere INT/965, nei quali si richiede che l'Unione dei mercati dei capitali tenga conto della specificità che debbono avere gli strumenti finanziari per il settore dell'economia sociale.
- 2.4 Il piano d'azione, pur astenendosi dal definire giuridicamente il concetto di "economia sociale", individua i tratti distintivi dei suoi operatori: i) il primato delle persone e degli scopi sociali sul profitto; ii) il reinvestimento di tutti o della maggior parte dei profitti per svolgere attività orientate all'interesse collettivo o al beneficio di membri associati e beneficiari, in un contesto di interesse generale; iii) la governance democratica e partecipata.
- 2.5 Il CESE condivide questi principi e incoraggia la Commissione e gli Stati membri ad assumere iniziative più coraggiose e coordinate per definire un quadro giuridico condiviso e coordinato per l'economia sociale, che consolidi i tre principi sopra elencati, che consenta di porre fine ad ambiguità e insicurezze. Una definizione che identifichi le diverse modalità organizzative ed imprenditoriali che sono andate consolidandosi consentirebbe altresì di conseguire l'obiettivo di dotare associazioni, mutue e fondazioni di uno statuto europeo, in particolare per quante hanno la necessità di operare in una dimensione transfrontaliera.
- 2.6 Il CESE apprezza che la Commissione proponga di accompagnare gli Stati membri nella definizione di misure in favore dell'economia sociale, al fine di sostenere un modello di sviluppo economico e sociale più sostenibile, inclusivo e innovativo. In particolare, la Commissione si propone di intervenire, in via diretta o con gli Stati membri, in tre aree prioritarie: i) creare le

giuste condizioni per l'economia sociale; ii) offrire opportunità per avviare ed espandere le loro attività; iii) garantire il riconoscimento dell'economia sociale.

- 2.7 In questa prospettiva, il CESE apprezza che il piano d'azione richiami la necessità di utilizzare una pluralità di misure politiche, che includono fiscalità, regolazione dei mercati pubblici, concorrenza e aiuti di Stato, regolazione appropriata delle condizioni di lavoro, istruzione e ricerca. A tale proposito sottolinea la necessità di promuovere la qualità del lavoro e la valorizzazione delle procedure di informazione e coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni strategiche da parte degli enti dell'economia sociale.
- 2.8 I settori in cui operano gli enti dell'economia sociale includono i servizi sociali e sanitari, l'assistenza, l'educazione e la formazione, la cultura e la tutela dell'ambiente e in generale molti dei SEIG a cui fa riferimento il Pilastro europeo dei diritti sociali, settori che creano valori economici e occupazione in quantità sempre più rilevante.
- 2.9 Gli enti dell'economia sociale sono attivi in tutti i settori economici in molti paesi europei: dalla manifattura industriale e artigianale all'economia circolare, dal turismo sostenibile alla produzione energetica da fonti rinnovabili, dai trasporti ai servizi di comunicazione e informazione, con funzioni decisive per l'innovazione sociale e il trasferimento tecnologico diffuso in favore di popolazioni o aree territoriali svantaggiate. La pluralità di forme giuridiche e organizzative richiede di evitare un approccio "unico per tutti", senza per questo rinunciare a una forma di coordinamento con la regia della Commissione.
- 2.10 Le imprese dell'economia sociale sono in gran parte radicate a livello locale, dove contribuiscono alla coesione sociale, rendendo i territori più resilienti e inclusivi. Questa propensione alla prossimità rende le imprese dell'economia sociale particolarmente efficaci anche nell'accompagnare la transizione verde e digitale, rendendo più accessibili a tutte le persone, anche quelle più fragili e a rischio di esclusione sociale, le tecnologie digitali, in particolare di quelle tecnologie abilitanti che favoriscono la partecipazione al lavoro di persone con disabilità.
- 2.11 Una particolare attenzione va inoltre assicurata al coinvolgimento e alla valorizzazione dei giovani, che andrebbero sostenuti con interventi formativi volti a favorire la crescita della propensione imprenditoriale delle giovani generazioni.
- 2.12 Per implementare questo potenziale serve aumentare l'accesso al capitale d'investimento per enti dell'economia sociale, soprattutto al fine di sviluppare meglio gli investimenti nelle infrastrutture sociali (alloggi a prezzi accessibili, sanità e assistenza a lungo termine, istruzione e formazione permanente, riduzione della povertà, miglioramento dell'accessibilità). Tali infrastrutture devono essere potenziate per ridurre le disuguaglianze e l'esclusione sociale, che sono aumentate in Europa a seguito della pandemia.
- 2.13 Il piano d'azione è un'occasione per sviluppare l'economia sociale, attraverso il miglioramento della politica industriale e riconoscere il ruolo che soprattutto le cooperative svolgono nei servizi e nell'industria europea, dove realizzano anche importanti cluster produttivi ed una elevata capacità di fare innovazione.

- 2.14 Il CESE ritiene importante l'impegno della Commissione per la realizzazione di studi e ricerche sull'economia sociale, con l'obiettivo di arrivare ad una raccomandazione del Consiglio europeo nel 2023, e allo stesso modo apprezza che sia prevista una valutazione sull'attuazione del piano d'azione nel 2025. Tuttavia, affinché studi e valutazioni siano efficaci, sarebbe opportuno che il SEAP chiarisse meglio obiettivi attesi a medio e a lungo termine che aiutino a specificare quali sono gli impatti sociali attesi, anche in relazione alla strategia europea per il 2030.
- 2.15 Il CESE apprezza e sostiene gli obiettivi della Commissione nella direzione di promuovere rapporti transfrontalieri e l'internazionalizzazione dell'economia sociale, sostenendo e incoraggiando la partecipazione delle imprese dell'economia sociale alle piattaforme di partenariato europee, mediante l'attivazione di uno sportello unico per l'economia sociale.
- 2.16 Nel quadro delle iniziative per promuovere la cultura imprenditoriale, ed in particolare per aumentare il coinvolgimento dei giovani nella creazione di nuove imprese, è indispensabile migliorare la conoscenza circa le potenzialità dell'economia sociale nei programmi curriculari di scuole superiori e università. Per questo sosteniamo la proposta di istituire una nuova accademia per l'imprenditorialità giovanile che includa l'economia sociale.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Rapporti tra amministrazioni pubbliche e enti dell'economia sociale

- 3.1.1 Il SEAP, riconoscendo le potenzialità dell'economia sociale per il futuro delle politiche sociali e industriali, sancisce l'importanza delle funzioni di interesse generale a cui l'economia sociale concorre, pertanto è importante definire obiettivi di miglioramento della collaborazione tra pubblica amministrazione, enti dell'economia sociale e attori del dialogo sociale.
- 3.1.2 In questa prospettiva il CESE ritiene necessario investire nel rafforzamento dell'amministrazione condivisa tra autorità pubbliche e imprese sociali che, nel rispetto delle specifiche competenze e autonomie, lavorino a obiettivi di interesse comune. Vanno quindi incoraggiate forme di programmazione e progettazione che attuino una governance inclusiva, che riconosca il ruolo degli enti dell'economia sociale, in particolare nei sistemi territoriali di cooperazione tra economia sociale e amministrazioni locali. Tali forme innovative devono essere necessariamente costruite rispettando i requisiti di trasparenza, parità di condizioni di trattamento, economicità e apertura ai diversi portatori di interesse in attuazione dei principi di sussidiarietà.
- 3.1.3 Tali forme di collaborazione appaiono particolarmente efficaci quando si tratta di realizzare servizi di interesse generale poiché consentono di gestire in modo più appropriato la competitività, sviluppando e valorizzando la collaborazione e gli impatti sociali positivi creati in una prospettiva attenta ai beni comuni.
- 3.1.4 Il CESE pertanto condivide il proposito della Commissione di lavorare per il miglioramento dell'accesso al mercato dei contratti pubblici da parte degli enti dell'economia sociale. A questo proposito, si sono fatti molti passi avanti grazie alle direttive¹ sui contratti pubblici del 2014.

¹ Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Tuttavia, il CESE auspica che la Commissione, in sede di revisione della direttiva appalti – ed in particolare dell'art. 77 sul regime alleggerito per i servizi sociali – introduca una più chiara distinzione tra il perseguimento dell'interesse generale e la realizzazione del mercato unico, per fornire una migliore base giuridica per la definizione di accordi di collaborazione tra enti pubblici e dell'economia sociale.

3.2 Aiuti di Stato

- 3.2.1 È noto che alcuni dei settori in cui operano gli enti dell'economia sociale, in particolare quelli dell'assistenza sociale, della salute, dell'educazione e della promozione culturale, hanno necessità di un adeguato sostegno finanziario pubblico che in ogni caso dovrà essere introdotto evitando che si creino distorsioni delle regole di mercato, là dove i servizi forniti dagli enti dell'economia sociale sono forniti anche da imprese commerciali.
- 3.2.2 Il controllo degli aiuti di Stato mira a mantenere un equilibrio tra sostegni e concorrenza leale. Il piano d'azione evidenzia che, spesso, le autorità pubbliche e i beneficiari non sfruttano al meglio le possibilità esistenti in termini di flessibilità sugli aiuti di Stato. Questo è certamente vero e suggerirebbe investimenti mirati in formazione specialistica per le pubbliche amministrazioni con riferimento alle regole europee sugli aiuti di Stato, in particolare quelle relative ai servizi di interesse economico generale (SIEG).
- 3.2.3 Tuttavia, non sempre le regole della concorrenza sono adeguate ad affrontare temi come quelli della gestione dei servizi sociali, soprattutto quelli sanitari e di assistenza alla persona, che non rispondono a logiche di mercato, ma solidaristiche. Nel parere TEN/605 il CESE ha già evidenziato come *"la mancanza di certezza o l'ingenza dei costi di conformità costituiscono altrettanti ostacoli che impediscono indebitamente alle autorità di dare piena attuazione alla politica in materia di SIEG"*. Il SEAP deve essere un'occasione per il miglioramento del dialogo tra la Commissione, gli Stati membri, le autorità locali e le rappresentanze delle parti sociali e dell'economia sociale.
- 3.2.4 Le norme UE dedicate ai SIEG garantiscono una buona flessibilità con riguardo alle regole sugli aiuti di Stato. Tuttavia, molte autorità pubbliche rinunciano alla possibilità di applicare il quadro giuridico sugli aiuti pubblici ai SIEG.
- 3.2.5 La proposta della Commissione di facilitare un'adeguata conoscenza delle forme di accesso agli aiuti di Stato tramite webinar e workshop dedicati è apprezzabile, ma insufficiente. Servirebbe infatti un più incisivo intervento regolatorio, anche tramite atti di *soft law*, che chiarisca i requisiti di accesso e l'entità degli aiuti di Stato a disposizione degli enti dell'economia sociale, in particolare per quanto riguarda il settore dei SIEG, da un lato, e gli aiuti per l'assunzione di persone svantaggiate ai sensi del regolamento generale di esenzione ("GBER"), dall'altro.
- 3.2.6 Andrebbero inoltre riconosciuti come compatibili con il mercato interno le sovvenzioni erogate agli enti dell'economia sociale che concorrono alla realizzazione dell'interesse generale, per questo sarebbe utile rivedere anche le soglie *"de minimis"* relative agli interventi a sostegno delle imprese dell'economia sociale quanto realizzano interventi e servizi sociali di interesse generale,

3.3 Investimenti e strumenti finanziari

- 3.3.1 Secondo le stime citate dal piano d'azione, nel corso del periodo di programmazione 2014-2020 sono stati mobilitati almeno 2,5 miliardi del bilancio UE per sostenere l'economia sociale tramite una pluralità di programmi e fondi europei. Il CESE accoglie con favore l'intenzione della Commissione di aumentare ulteriormente il livello di sostegno per il periodo 2021-2027 riducendo le barriere di accesso ai fondi europei per gli enti dell'economia sociale.
- 3.3.2 Per questa ragione appare importante l'obiettivo di lanciare, già nel 2022, nuovi prodotti finanziari nell'ambito del programma *InvestEU*, al fine di mobilitare finanziamenti privati mirati alle esigenze delle imprese dell'economia sociale.
- 3.3.3 Oltre a promuovere investimenti e strumenti finanziari, per molti enti dell'economia sociale, anche il semplice accesso al credito bancario continua ad essere difficoltoso. Per questo, il CESE ritiene necessari strumenti di garanzia per l'accesso al credito, già ampiamente sperimentati per le PMI, che andrebbero estesi in modo sistematico anche all'economia sociale.
- 3.3.4 Il CESE propone di incentivare ogni Stato membro alla creazione, anche mediante il supporto dello strumento *InvestEU*, di uno specifico "Fondo di garanzia" dedicato agli enti dell'economia sociale, che segua specifici criteri di valutazione del merito creditizio, favorendo l'introduzione di indicatori adeguati alla valutazione degli investimenti nell'economia sociale, utile anche a promuovere strumenti finanziari innovativi.
- 3.3.5 Il CESE condivide l'apprezzamento del SEAP circa le esperienze di *workers buyout*, in cui si richiama il ruolo svolto dalle cooperative formate da lavoratori che riprendono attività d'impresa in crisi, costituendosi in forma cooperativa. Tali esperienze hanno successo se i lavoratori riuniti in cooperativa possono contare su appositi dispositivi di finanziamento e sulla creazione di fondi per la capitalizzazione di queste imprese. Ma, a fianco di strumenti finanziari, è indispensabile che i lavoratori siano adeguatamente sostenuti con attività di formazione e consolidamento delle competenze. Il CESE esorta inoltre la Commissione a continuare a lavorare a stretto contatto con gli Stati membri per individuare strumenti e soluzioni per rimuovere gli ostacoli e accelerare le procedure legali per trasferire la proprietà di un'impresa dopo la sua chiusura ai dipendenti, attraverso cooperative di lavoro o altre forme di imprese dell'economia sociale di proprietà dei lavoratori.

3.4 Una politica fiscale che riconosca le funzioni di interesse generale

- 3.4.1 Il quadro fiscale entro cui operano gli enti dell'economia sociale è frammentato e in gran parte definito dagli Stati membri. Il CESE apprezza il fatto che il piano d'azione richiama la necessità di una fiscalità specifica per l'economia sociale, rilevando che pochi Stati hanno, ad oggi, sviluppato uno specifico e coerente quadro fiscale per le imprese sociali.
- 3.4.2 L'armonizzazione fiscale coordinata, ispirata alle migliori prassi adottate negli Stati membri, sarebbe utile e auspicabile, in particolare per alcune esenzioni fiscali sugli utili non distribuiti, le riduzioni delle aliquote IVA, le riduzioni o esenzioni dai costi di assicurazione sociale e riduzioni fiscali per le donazioni.

- 3.4.3 Il CESE apprezza che il SEAP proponga la pubblicazione di linee guida che chiariscono le norme sul trattamento fiscale delle donazioni transfrontaliere, destinate ad iniziative di pubblica utilità e di uno studio specifico sulle donazioni filantropiche nell'UE; a questo proposito ritiene che tale guida dovrebbe includere raccomandazioni agli Stati membri relative alle modalità con cui riconoscere quando le organizzazioni di pubblica utilità residenti sono paragonabili a organizzazioni con sede in un altro paese dell'UE.
- 3.4.4 Infine, è importante che il piano d'azione per l'economia sociale divenga uno strumento strategico fatto di azioni concrete in favore degli enti dell'economia sociale e delle comunità locali, accompagnate da politiche fiscali in coerenza con gli obiettivi sociali dichiarati.

Bruxelles, 18 maggio 2022

Christa SCHWENG

Presidente del Comitato economico e sociale europeo
