



Comitato economico
e sociale europeo

PARERE

Comitato economico e sociale europeo

Pacchetto sull'economia sociale

Proposta di raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo
delle condizioni quadro dell'economia sociale
[COM(2023) 316 final – 2023/0179 (NLE)]

INT/1037

Relatore: **Giuseppe GUERINI**
Correlatrice: **Carole DESIANO**

www.eesc.europa.eu

IT



www.eesc.europa.eu/facebook



www.eesc.europa.eu/twitter



www.eesc.europa.eu/linkedin



www.eesc.europa.eu/instagram

Consultazione	Commissione europea, 18/07/2023
Base giuridica	Articoli 292, 149 e 153, lettere h) e j), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	03/10/2023
Adozione in sessione plenaria	25/10/2023
Sessione plenaria n.	582
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	214/2/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore e sostiene senza riserve la proposta della Commissione europea di una raccomandazione agli Stati membri intesa a sostenere gli ecosistemi nazionali dell'economia sociale, e suggerisce al Consiglio di adottare quanto prima la raccomandazione proposta, in modo che essa possa essere attuata pienamente negli Stati membri.
- 1.2 Il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di avvalersi delle competenze specifiche degli istituti nazionali di statistica e di Eurostat per creare una banca dati autorevole e periodicamente aggiornata sulle dimensioni e sulla distribuzione dei soggetti dell'economia sociale.
- 1.3 Il CESE ribadisce la necessità di includere lo studio dell'economia sociale nei programmi di istruzione e formazione a tutti i livelli, e chiede di adottare provvedimenti per la creazione di centri di competenza nazionali per la formazione all'economia sociale negli Stati membri.
- 1.4 Considerato il ruolo che svolgono nell'economia dell'UE i soggetti dell'economia sociale, i quali contribuiscono a produrre circa l'8 % del PIL e assicurano 13 milioni di posti di lavoro, il CESE propone che la raccomandazione rivolta agli Stati membri tenga conto delle disposizioni della strategia industriale dell'UE relative all'ecosistema industriale "prossimità ed economia sociale" e invita gli Stati membri a includere l'economia sociale nelle rispettive politiche industriali.
- 1.5 Il CESE ritiene che il dialogo sociale sia una componente fondamentale della politica europea e, considerata l'importanza delle imprese dell'economia sociale in termini di occupazione, incoraggia gli Stati membri e la Commissione europea a riconoscere il ruolo che le organizzazioni dell'economia sociale svolgono nel dialogo sociale.
- 1.6 Data la crescente importanza dell'occupazione nei soggetti dell'economia sociale, il CESE raccomanda che tutti i lavoratori di questo settore siano tutelati da contratti collettivi sottoscritti da sindacati, ed esorta pertanto a far sì che le organizzazioni rappresentative dell'economia sociale siano sempre più coinvolte nel dialogo sociale.
- 1.7 Il CESE, ricordando le disposizioni contenute nel piano d'azione per l'economia sociale, invoca l'adozione di soluzioni socialmente responsabili e innovative nel settore degli appalti pubblici al fine di rimuovere gli ostacoli che rendono difficile la partecipazione delle imprese dell'economia sociale alle gare d'appalto, e raccomanda di introdurre, per l'aggiudicazione degli appalti, criteri di premialità dell'impatto sociale creato come pure criteri di prossimità territoriale.
- 1.8 Data la crescente importanza di misurare gli impatti creati dalle imprese dell'economia sociale, il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di sviluppare misure di sostegno che mettano i soggetti dell'economia sociale nelle condizioni di dotarsi di strumenti adeguati per misurare il proprio impatto sociale. Un sistema efficace di misurazione dell'impatto sociale può costituire uno strumento prezioso per ottenere una valutazione migliore degli effetti competitivi creati dalle imprese dell'economia sociale.

- 1.9 Al fine di migliorare la cooperazione tra gli enti locali e regionali e i soggetti dell'economia sociale, il CESE suggerisce di adottare misure specifiche di orientamento e sostegno per le amministrazioni pubbliche che le aiutino a dotarsi di strumenti per promuovere lo sviluppo dell'economia sociale, in particolare grazie al coinvolgimento dei soggetti di tale economia nella gestione di servizi di interesse generale.
- 1.10 Il CESE raccomanda alle istituzioni europee e agli Stati membri di promuovere l'introduzione di regimi fiscali che sostengano l'economia sociale semplificando gli adempimenti amministrativi richiesti ai soggetti di tale economia e prendendo in considerazione l'introduzione di opportune misure fiscali che riconoscano, anche ai fini tributari, la funzione di interesse generale svolta da tali soggetti e la loro capacità di perseguire obiettivi orientati al bene comune.

2. Osservazioni generali

- 2.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale, che era stata annunciata nel piano d'azione per l'economia sociale pubblicato nel dicembre 2021. Conformemente ai principi del pilastro europeo dei diritti sociali, la raccomandazione mira a promuovere l'accesso al mercato del lavoro e l'inclusione sociale orientando gli Stati membri nella promozione di una strategia e di quadri normativi favorevoli all'economia sociale e di misure che ne agevolino lo sviluppo. È quindi auspicabile che gli obiettivi fissati nella raccomandazione in esame siano inclusi nel processo del semestre europeo.
- 2.2 La proposta di raccomandazione intende inoltre stimolare uno sviluppo industriale ed economico equo e sostenibile e contribuire alla coesione territoriale tra gli Stati membri, oltre a favorire lo sviluppo della democrazia economica promuovendo una cultura della solidarietà. L'economia sociale è un'economia basata sulla solidarietà, con modalità operative e di promozione dello sviluppo economico adatte a tutti i settori dell'attività umana. Può anche costituire una risposta alla domanda delle giovani generazioni sul senso da dare al proprio lavoro.
- 2.3 Il concetto di economia sociale formulato nella raccomandazione in esame ha il merito di fornire agli Stati membri un quadro di riferimento utile e condivisibile; esso è inoltre in linea con la risoluzione sul lavoro dignitoso e l'economia sociale e solidale adottata nella 110ª Conferenza internazionale del lavoro dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), con la raccomandazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) sull'economia sociale e solidale e sull'innovazione sociale e con la risoluzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) sulla promozione dell'economia sociale e solidale per lo sviluppo sostenibile. L'economia sociale contribuisce al conseguimento della maggior parte degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), e in particolare all'obiettivo di sconfiggere la povertà (OSS 1) e a quello di assicurare lavoro dignitoso e crescita economica (OSS 8).
- 2.4 Il CESE apprezza l'attività svolta dall'Unione europea per raggiungere un livello elevato di convergenza tra le principali istituzioni internazionali, e si considera pienamente coinvolto in questo sforzo, dato che, attraverso i numerosi pareri adottati sull'argomento, ha contribuito a promuovere una sorta di "diplomazia" dell'economia sociale. Rimane quindi importante che gli Stati membri si impegnino a fare altrettanto. L'UE dovrebbe includere l'economia sociale nelle

strategie internazionali in materia di cooperazione allo sviluppo, in quanto forma di imprenditorialità idonea al conseguimento degli OSS.

- 2.5 L'impatto dell'economia sociale va ben al di là degli ambiti dell'occupazione e dell'inclusione sociale, dato che molti soggetti dell'economia sociale sono attori chiave in svariati settori di interesse generale: basti pensare al ruolo che svolgono le mutue nel campo della protezione sociale, a quello delle fondazioni a sostegno della cultura della donazione e della gestione di servizi essenziali, nonché al ruolo delle associazioni nella promozione del volontariato, la tutela dei diritti, la gestione delle attività culturali, nonché la protezione dell'ambiente e dei beni immateriali. Data la sua dimensione trasversale, l'economia sociale andrebbe considerata un'alleata delle istituzioni nel promuovere tutta una serie di politiche, ad esempio l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, la strategia dell'UE per la parità di genere, l'accelerazione della duplice transizione digitale e ambientale e il sostegno alla strategia industriale dell'UE.
- 2.6 Il CESE è consapevole della difficoltà di trattare le molteplici dimensioni dell'economia sociale, che interessa tutti gli ambiti di attività e quasi tutti i settori economici, e ritiene quindi essenziale che la proposta di raccomandazione in esame sia adottata dal Consiglio e attuata negli Stati membri.
- 2.7 La raccomandazione in esame riconosce la funzione di sostegno e il ruolo chiave dell'economia sociale ai fini di uno sviluppo economico e industriale equo, inclusivo e sostenibile, come pure il contributo che essa apporta alla coesione territoriale e alla promozione dell'innovazione sociale. L'economia sociale è un'economia fondata sulla solidarietà e la cooperazione, per la quale occorrerebbe creare parità di condizioni con le imprese tradizionali al fine di dare delle risposte alle specifiche sfide sociali ed ambientali che l'UE si trova ad affrontare. Il CESE ritiene che la definizione di soggetti dell'economia sociale, fornita dal paragrafo 4 della raccomandazione proposta, debba includere anche le imprese dell'economia sociale che rispettano le caratteristiche ivi indicate, anche quando soggette contrattualmente alla direzione ed al coordinamento di una capofila (purché questa mantenga le caratteristiche tipiche dell'impresa dell'economia sociale) che abbia, fra i propri doveri, quello di contribuire a sostenere e salvaguardare le caratteristiche e le responsabilità sociali delle imprese ad essa soggette.
- 2.8 Gli Stati membri hanno tradizioni eterogenee e utilizzano anche terminologie differenti per le organizzazioni che formano il settore dell'economia sociale. Questa diversità di punti di partenza fa sì che, per sostenere l'economia sociale, sia necessario adottare una varietà di approcci diversi. Il CESE auspica che il concetto di economia sociale formulato nella proposta di raccomandazione contribuisca ad accrescere il livello di convergenza dei quadri giuridici nazionali dei paesi dell'UE.
- 2.9 Vista l'eterogeneità dei quadri a livello nazionale, la Commissione europea dovrebbe fornire un sostegno specifico agli Stati membri che non hanno ancora adottato un quadro legislativo nazionale per l'economia sociale.
- 2.10 Affinché gli Stati membri possano attuare e applicare la raccomandazione in modo ottimale, è necessario far conoscere meglio l'economia sociale e i suoi benefici, anche attraverso la ricerca e la raccolta di dati coerenti e aggiornati. A tale proposito, il CESE raccomanda alla Commissione

europea di cooperare strettamente con gli Stati membri, Eurostat e le reti dell'economia sociale. E raccomanda di consolidare i risultati dei censimenti effettuati periodicamente nel settore dell'economia sociale, con l'obiettivo di aggregare i dati e le statistiche forniti dagli osservatori nazionali degli Stati membri e, a questo scopo, di garantirne l'accuratezza e la comparabilità, preparando così il terreno per l'istituzione di un Osservatorio europeo dell'economia sociale.

- 2.11 Il CESE concorda sulla necessità di inserire lo studio dell'economia sociale nei programmi di studio previsti a tutti i livelli di istruzione e formazione, di sostenere la creazione di centri di competenza nazionali per la formazione all'economia sociale e di promuovere la diffusione dell'apprendimento e dell'imprenditorialità anche all'interno delle imprese dell'economia sociale. Nei programmi di studio dovrebbero essere sempre previste una permeabilità tra le imprese dell'economia tradizionale e quelle dell'economia sociale e opportunità di passare dalle prime alle seconde e viceversa. In quest'ottica, l'istituzione, ad opera di UE ed OCSE, dell'Accademia per la politica dell'imprenditorialità giovanile e la creazione di un portale per l'economia sociale rappresentano due iniziative interessanti.
- 2.12 Per quanto riguarda il portale per l'economia sociale, il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a completare e aggiornare i dati caricati su tale piattaforma per avere un quadro della situazione reale nei diversi paesi. Oltre a queste iniziative, il Comitato propone anche di prendere in considerazione l'attivazione di un Erasmus europeo dell'economia sociale volto a stimolare l'imprenditoria collettiva tra i giovani.
- 2.13 Il CESE ritiene essenziale sottolineare l'importanza del ruolo svolto dall'economia sociale nel facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro di coloro che appartengono a gruppi svantaggiati e sottorappresentati. Nondimeno, fa notare che il ruolo dell'economia sociale non si limita alla categoria dei lavoratori svantaggiati: essa contribuisce infatti anche a sostenere i lavoratori occupati in forme di lavoro non "tradizionali", promuovendo l'imprenditoria collettiva attraverso cooperative e altre forme di impresa proprie di tale economia.
- 2.14 La strategia industriale dell'UE pubblicata dalla Commissione riconosce per la prima volta la specificità dell'economia sociale, facendone uno dei 14 ecosistemi della politica industriale europea. Malgrado ciò, la dimensione produttiva e industriale dell'economia sociale non è adeguatamente presa in considerazione nella raccomandazione in esame, la quale appare strutturata assai meglio quando si tratta di analizzarne la dimensione sociale. A tale proposito, il CESE ritiene che si debba riservare maggiore attenzione al ruolo che le cooperative e le imprese dell'economia sociale svolgono nel settore industriale, non solo per via della loro capacità di tutelare l'occupazione attraverso il meccanismo di acquisizione di un'impresa da parte dei dipendenti, ma anche perché esse hanno consentito di promuovere imprese industriali produttive, efficienti e competitive, dotate di una governance partecipativa, con un modello inclusivo capace di conseguire un alto grado di redistribuzione del valore creato.
- 2.15 Il CESE ritiene che l'imprenditorialità dell'economia sociale sia un modo efficace per combattere il lavoro informale e promuovere il lavoro autonomo e imprenditoriale evitando la frammentazione e la dispersione che talvolta accompagnano alcune forme di lavoro autonomo. A tale riguardo, è necessario che gli Stati membri promuovano il dialogo sociale e la contrattazione collettiva nelle imprese dell'economia sociale, così come in qualsiasi altra impresa, al fine di

continuare a migliorare le condizioni di lavoro degli occupati, garantendo loro un trattamento – anche economico – equo, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

2.16 Secondo il CESE, è fondamentale coinvolgere i portatori di interessi dell'economia sociale nella transizione digitale per rafforzare l'accesso agli strumenti digitali e alle nuove tecnologie da parte di tutti i cittadini europei, e in particolare delle persone svantaggiate, segnatamente grazie a strumenti digitali sviluppati da – o in collaborazione con – operatori di software liberi e aperti (*free and open source*). Ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'UE punta a consolidare un ambiente digitale europeo che sia basato sulla partecipazione democratica e su una titolarità dei dati realmente trasparente.

3. **Proposte di politiche pubbliche a favore dell'economia sociale**

3.1 Il CESE invita gli Stati membri a promuovere la misurazione dell'impatto sociale in quanto strumento indispensabile per sviluppare buone pratiche economiche suffragate da dati concreti. Tuttavia, occorre tenere presente che è importante che le misure e le valutazioni siano elaborate in collaborazione con i portatori di interessi dell'economia sociale, in modo tale che non sia possibile eludere i criteri specifici di questa economia applicando modelli econometrici classici concepiti per le imprese "tradizionali".

3.2 Dato che valutare e misurare gli impatti sociali assume oggi una sempre maggiore rilevanza, è necessario che gli Stati membri prendano atto che effettuare valutazioni e misurazioni d'impatto adeguate e autorevoli comporta costi significativi. Pertanto, è essenziale che siano riconosciuti i costi sostenuti dai soggetti dell'economia sociale per misurare il proprio impatto, soprattutto quando tali soggetti ricevono finanziamenti pubblici o sono responsabili della realizzazione di interventi affidati loro attraverso appalti pubblici, nel cui ambito sono obbligatoriamente ed espressamente previste e finanziate attività di valutazione.

3.3 Il CESE accoglie con favore le raccomandazioni sugli aiuti di Stato e sui collegamenti tra soggetti dell'economia sociale, servizi di interesse generale e norme in materia di aiuti di Stato, come sottolineato anche nel proprio parere INT/1016¹. Infatti, le imprese dell'economia sociale – non avendo come finalità principale quella di massimizzare i profitti da distribuire agli investitori e reinvestendo invece gran parte degli utili nella propria attività statutaria – hanno un impatto sociale positivo in termini di occupazione, di sviluppo territoriale e di coesione sociale.

3.4 La questione dell'accesso al mercato degli appalti pubblici riveste un'importanza cruciale. Il CESE sottolinea che è importante definire una serie di criteri innovativi basati su valori reali non commerciali, ad esempio in termini di produzione di beni comuni, di creazione di valore aggiunto sul piano sociale (occupazione, inclusione e integrazione delle persone più vulnerabili) ed ecologico (impatto ambientale) o di prossimità territoriale. Nel settore degli appalti pubblici, fino ad oggi, criteri come quello dell'"offerta più bassa" o la scarsa attenzione riservata all'impatto sociale dei fornitori hanno reso più difficile la partecipazione delle imprese dell'economia sociale alle gare d'appalto. Il CESE riconosce e valuta positivamente il lavoro svolto negli ultimi anni dalla Commissione europea per migliorare le direttive sugli appalti pubblici, ma osserva anche

¹ [GU C 228 del 29.6.2023, pag. 155.](#)

che in alcuni Stati membri l'attuazione delle disposizioni relative, ad esempio, agli appalti riservati o alle clausole sociali rimane insoddisfacente.

3.5 Il CESE invita ad adottare soluzioni socialmente responsabili e innovative nel settore degli appalti pubblici. Attualmente in molti paesi il criterio dell'"offerta più bassa" rimane la regola generale, il che esercita una pressione negativa sui soggetti dell'economia sociale e rappresenta una minaccia per i salari, le condizioni di lavoro e la qualità del servizio fornito.

3.6 Poiché numerose attività dell'economia sociale vengono realizzate a livello di comunità locali, è indispensabile investire nel miglioramento permanente della cooperazione tra le amministrazioni regionali e comunali e i soggetti di tale economia. Per questo motivo sarebbe opportuno inserire nella raccomandazione in esame un apposito paragrafo dedicato alle amministrazioni locali e decentrate.

4. Accesso ai finanziamenti e politiche fiscali per i soggetti dell'economia sociale

4.1 Riguardo a questo tema, il CESE si compiace che la Commissione abbia pubblicato un documento di lavoro specifico sui regimi fiscali adottati da vari paesi per i soggetti dell'economia sociale, che consente di confrontare i diversi approcci messi in campo. Il Comitato esorta la Commissione a proseguire questo lavoro di approfondimento, promuovendo studi e ricerche intesi a valutare l'impatto delle misure di sostegno mettendo a confronto le agevolazioni fiscali concesse ai soggetti dell'economia sociale coi benefici che le loro attività fiscalmente esenti generano per le finanze pubbliche.

4.2 Il CESE sottolinea che è importante fare in modo che i sistemi fiscali sostengano l'economia sociale, semplificando gli adempimenti amministrativi richiesti ai soggetti di tale economia e prendendo in considerazione l'introduzione di opportune misure fiscali che riconoscano, anche ai fini tributari, la funzione di interesse generale svolta da tali soggetti e la loro capacità di perseguire obiettivi orientati al bene comune.

4.3 Il CESE sa bene che, in materia di fiscalità, la competenza primaria spetta agli Stati membri, tanto è vero che ogni nuova misura fiscale da loro introdotta deve essere notificata alla Commissione europea al fine di garantirne la coerenza con le norme in materia di aiuti di Stato e di concorrenza, ma sottolinea la necessità di applicare regole diverse ai soggetti dell'economia sociale, in considerazione degli obiettivi di interesse generale da loro perseguiti. L'elaborazione di regimi fiscali volti a riconoscere la funzione di interesse generale delle imprese dell'economia sociale, e in particolare di quelle che forniscono servizi di interesse generale come l'assistenza sociale, l'istruzione e la lotta alla povertà, dovrebbe essere imperniata su tre assi principali: i) le imposte sul reddito generato dalle attività dell'impresa, ii) la riduzione delle trattenute sui salari dei lavoratori svantaggiati impiegati dal soggetto dell'economia sociale, e iii) l'IVA sui servizi sociali ed educativi.

4.4 Il CESE reputa importante che le imprese dell'economia sociale beneficino di esenzioni fiscali sugli avanzi di gestione, se questi sono da esse reinvestiti per conseguire i loro obiettivi statutari, e sottolinea che la concessione di queste agevolazioni fiscali costituisce di fatto una misura necessaria per ripristinare la parità di condizioni.

- 4.5 Le proposte avanzate nella raccomandazione in esame, ma in particolare nei due documenti di lavoro sulla fiscalità, dovrebbero essere prese in considerazione dalla Commissione nell'attuare la sua iniziativa BEFIT ("*Business in Europe: Framework for Income Taxation*") [Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi]), che punta a proporre un quadro legislativo comune in materia di tassazione delle imprese nell'UE. Ciò al fine di considerare con particolare attenzione le imprese dell'economia sociale nel calcolarne la base imponibile, garantendo loro condizioni di parità e adeguate nonché tenendo conto degli obiettivi di interesse pubblico.
- 4.6 Il CESE ritiene indispensabile che, a tutti i livelli, si creino condizioni di parità per l'accesso ai finanziamenti, siano questi pubblici o privati: le iniziative intraprese nel settore dell'economia sociale dovrebbero – come quelle delle imprese tradizionali – poter attingere a un ventaglio di fonti di finanziamento diverse. Occorre quindi promuovere gli investimenti a lungo termine e i capitali "pazienti", come già proposto dal CESE nel suo parere INT/965². Sarebbe altresì utile introdurre nel regolamento sui requisiti patrimoniali (*Capital Requirements Regulation - CRR*) un sostegno specifico per i soggetti dell'economia sociale – analogo al "fattore di sostegno" già previsto per le PMI – volto a ridurre la quota di capitale che tali soggetti devono accantonare per poter ottenere dei prestiti.
- 4.7 Il CESE chiede che la raccomandazione in esame costituisca un'occasione per riconoscere la peculiare "biodiversità" dell'ecosistema finanziario e bancario europeo, riconoscendo e salvaguardando il ruolo che le banche qualificabili come soggetti dell'economia sociale svolgono a livello locale, la loro rilevanza complessiva a livello nazionale e il valore aggiunto che esse creano per le comunità locali, oltre all'impatto positivo di una maggiore competenza nel settore bancario sulla società nel suo insieme. In tal senso le banche di credito cooperativo, le banche mutualistiche e le banche etiche per i soggetti dell'economia sociale svolgono un ruolo decisivo, in linea con il principio dell'economia sociale di mercato sancito dai Trattati dell'UE.

Bruxelles, 25 ottobre 2023

Oliver RÖPKE
Presidente del Comitato economico e sociale europeo

² [GU C 194 del 12.5.2022, pag. 39.](#)