



## Il Piano d'azione

# L'economia sociale al centro delle politiche europee per lo sviluppo

***Come dimostrato dall'emergenza pandemia – e ancora non sappiamo cosa accadrà a seguito della gravissima crisi ingenerata dall'invasione russa in Ucraina – il ruolo dell'economia sociale nel contrasto, nella ripresa e nella crescita sostenibile diverrà sempre più fondamentale. Nella sua capacità di fare comunità, di offrire soluzioni innovative, di creare relazioni e capitale. Assicurando, in una logica sussidiaria, durabilità e sostenibilità economica. È l'intera società a fare da stimolo, giocando in prima persona la strategica partita in una prospettiva di welfare society. Un valore riconosciuto e che è al centro delle decisioni delle istituzioni continentali. Proprio perché ritenuto decisivo al percorso di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea. Quel che è stato fatto finora e quel che occorre rafforzare per superare le criticità. Un'azione coordinata e di servizio per il benessere comune. Tra transizione e trasformazione.***

Negli ultimi anni l'Unione Europea ha adottato strategie ambiziose volte a stimolare una crescita e un'occupazione sostenibile e inclusiva. Con la Comunicazione *Il green deal europeo*<sup>1</sup> ha debuttato la strategia di crescita basata sulla transizione verde, che affronta le sfide legate ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale e intende migliorare la qualità della vita delle nuove generazioni. Qualche settimana dopo, con la Comunicazione *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*<sup>2</sup>, la Commissione europea ha integrato la sua strategia di crescita delineando le iniziative chiave che contribuiscono a dare attuazione al pilastro europeo dei diritti sociali, garantendo una transizione socialmente equa e giusta verso la neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico.

La strategia adottata dall'Unione Europea ha inteso definire un percorso per affrontare le grandi trasformazioni economiche e sociali in atto che hanno generato crescenti disuguaglianze, costi ambientali non più sostenibili e crescenti difficoltà nel coniugare innovazione tecnologica e innalzamento del tasso di occupazione.

La visione strategica della Commissione europea è stata subito messa alla prova dalla crisi scaturita a seguito della pandemia da Covid-19 che ha esasperato le fragilità già esistenti e determinato, almeno in parte, un'accelerazione nei cambiamenti.

Tra i cittadini la crisi determinata dalla pandemia ha incrementato la sfiducia nella capacità dell'amministrazione pubblica di governare la complessità del nostro tempo e di affrontare tempestivamente le necessarie sfide economiche e sociali. Lo Stato, in realtà, sembra essere tornato a giocare un ruolo di primo piano, grazie anche agli ingenti piani di spesa definiti, ma è emerso anche come l'efficacia dell'azione pubblica sia fortemente correlata con l'azione delle

1. Commissione europea (2019), Comunicazione della Commissione. Il green deal europeo (COM(2019) 640 del 11.12.2019).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>

2. Commissione europea (2020), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un'Europa sociale forte per transizioni giuste (COM(2020) 14 del 14.01.2020)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0014>.

3. Commissione europea (2021), 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 del 9.12.2021).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0778&from=EN> e Commissione europea (2021), Scenarios towards co-creation of a transition pathway for a more resilient, sustainable and digital Proximity and Social Economy industrial ecosystem (SWD(2021)982 del 9.12.2021). <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47854/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

4. Comunicazione Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale (COM(2011) 682)

5. *Ibidem*.

comunità e della società civile. Similmente, con la pandemia, sembrano essere emersi anche i limiti delle imprese nel soddisfare alcuni fabbisogni chiave per la società e coniugare le esigenze di profitto e sopravvivenza, mettendo invece in luce la resilienza e la capacità dei modelli di business dell'economia sociale. La pandemia, dunque, ha rivelato come debba essere l'intera società a prendersi cura del benessere delle persone, in un modello di welfare society. In questo quadro il ruolo dell'economia sociale nella ripresa e nella crescita sostenibile diviene fondamentale per la sua capacità di fare comunità, creare relazioni e capitale sociale e dare soluzioni, anche innovative, ai problemi delle persone, garantendo durabilità e sostenibilità economica.

### Il rilancio del percorso di sostegno dell'UE all'economia sociale

Con la comunicazione *Creare un'economia al servizio delle persone: un Piano d'azione per l'economia sociale*<sup>3</sup> l'Unione Europea, a dieci anni dall'*Iniziativa per l'imprenditoria sociale*<sup>4</sup>, rilancia e aggiorna il percorso di sostegno all'economia sociale, in esito a un ampio processo di consultazione con i cittadini e i portatori di interesse.

L'economia sociale rappresenta per l'Unione Europea una componente strategica del nuovo modello di crescita sostenibile e contribuisce alla priorità politica "un'economia al servizio delle persone". Se il pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta la bussola della ripresa dell'Europa per garantire che nessuno venga lasciato indietro, l'economia sociale, grazie al suo radicamento territoriale, può costituire il faro per la crescita sostenibile, offrendo soluzioni a molte delle sfide e problematiche sociali che si presentano oggigiorno.

Il potenziale dell'economia sociale in termini di promozione della coesione sociale e di creazione di posti di lavoro è così rilevante che la Commissione europea si è impegnata a sottolinearne l'importanza nell'ambito del meccanismo europeo di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione.

Nell'ultimo decennio, grazie anche alle diverse iniziative avviate dall'Unione Europea e alle risorse rese disponibili, l'economia sociale ha acquisito crescente importanza e rilevanza. Con la Comunicazione *Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale*<sup>5</sup> la Commissione europea ha posto l'economia sociale al centro delle proprie preoccupazioni, definendo il quadro degli interventi. In tale iniziativa, la Commissione identificava tre driver di azione per la promozione dell'economia sociale: a) il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti; b) il miglioramento della visibilità dell'imprenditoria sociale; c) il miglioramento del contesto giuridico.

A partire dall'*Iniziativa per l'imprenditoria sociale*, la Commissione ha sostenuto il finanziamento dell'economia sociale con le risorse della politica di coesione e attraverso l'approvazione del

photo © Joel Muniz\_Unsplash

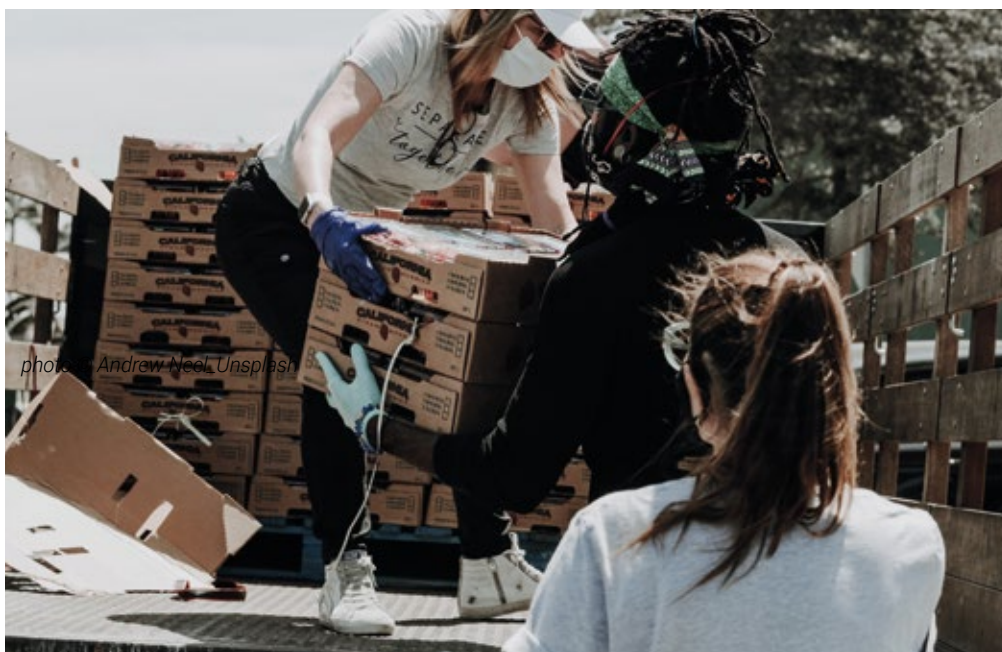


photo © Andrew Neel\_Unsplash

6. Commissione europea, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio e al comitato economico e sociale europeo su un piano d'azione sull'IVA Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento delle scelte COM(2016)148 del 07.04.2016.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0148&from=FR>

7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52015AE3146>.

8. Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti lo statuto della mutua europea (2012/2039(INL))

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:3A52013IP0094>

9. Commissione europea (2016), Il futuro delle imprese sociali e dell'economia sociale. Un invito da parte del gruppo di esperti della Commissione sull'imprenditorialità sociale (GECES).

10. Commissione europea (2021), Commission staff working document accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Building an economy that works for people: an action plan for the social economy (SWD(2021) 373 del 9.12.2021).

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24989&langId=en>

11. Commissione europea (2021), Commission staff working document. Annual single market report (SWD(2021) 351 del 5.5.2021).

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-annual-single-market-report-2021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-annual-single-market-report-2021_en.pdf)

regolamento (UE) 346/2013 che ha stabilito criteri e condizioni per adoperare il "marchio" "European social entrepreneurship funds" (EuSEF) in relazione alla commercializzazione di fondi qualificati per l'imprenditoria sociale nell'Unione.

Diverse istituzioni dell'Unione hanno poi individuato ulteriori proposte per valorizzare il ruolo dell'imprenditoria sociale. Il Comitato economico e sociale europeo, ad esempio, nel suo parere sul Piano d'azione sull'Iva<sup>6</sup> ha richiesto che nell'ambito del futuro sistema IVA si tenga conto del ruolo e dell'importanza strategica delle imprese sociali prevedendo delle esenzioni ovvero un'aliquota ridotta. Tale organo, poi, ha formulato anche un parere esplorativo sul tema "costruire un ecosistema finanziario per le imprese sociali"<sup>7</sup> che contiene una serie di raccomandazioni politiche indirizzate alle istituzioni europee ma anche agli Stati membri, agli enti regionali e locali. Il Parlamento europeo, invece, con la risoluzione del 14 marzo 2013, ha presentato alla Commissione europea la raccomandazione di uno statuto della mutua europea in ragione del contributo che le stesse danno all'economia sociale<sup>8</sup>.

Con la risoluzione del 10 settembre 2015 il Parlamento europeo ha invece formulato una serie di raccomandazioni con riferimento agli appalti pubblici, al finanziamento, alla formazione e al sostegno e alla promozione dell'economia sociale, anticipando alcuni elementi di riflessione che sono poi alla base del nuovo Piano d'azione.

Con la risoluzione del 5 luglio 2018, il Parlamento europeo ha infine invitato la Commissione a introdurre a livello di Unione un'etichetta europea dell'economia sociale e ha formulato diverse raccomandazioni, riprendendo le conclusioni della relazione del gruppo di esperti della Commissione sull'imprenditoria sociale (GECES) Il futuro delle imprese sociali e dell'economia sociale<sup>9</sup>.

A livello nazionale, come si apprende dai documenti di lavoro della Commissione europea, 16 Stati membri hanno adottato una legislazione specifica per il settore e 11 Stati membri hanno elaborato strategie o policy volte a sostenere l'economia sociale e lo sviluppo delle imprese sociali, anche grazie al ricorso a marchi o etichette o vantaggi fiscali. Grazie a tali iniziative l'ecosistema dell'economia sociale è cresciuto, divenendo uno dei principali ambiti che determina valore aggiunto e occupazione di qualità. Tuttavia lo sviluppo dell'economia sociale non è omogeneo a livello europeo e la Commissione europea ha ritenuto che vi fossero ancora spazi per valorizzare il potenziale dell'economia sociale.

A tal fine, con la Comunicazione Creare un'economia al servizio delle persone: un Piano d'azione per l'economia sociale (Piano d'azione)<sup>10</sup> e con la Relazione annuale sul mercato unico 2021<sup>11</sup> la Commissione europea ha delineato le principali sfide e le opportunità che si pongono a livello europeo, identificando l'economia sociale quale uno dei 14 ecosistemi industriali europei che contribuiscono in maniera rilevante al benessere europeo e che saranno potenziati e chiamati a intensificare la collaborazione per sostenere la duplice transizioni europea.

### La rilevanza dell'economia sociale nelle policy europee

Nell'ambito del Piano d'azione, la Commissione europea ha fornito una definizione dell'economia sociale, nonostante l'eterogeneità di tale ecosistema nei differenti Stati membri.

La Commissione, in particolare, ritiene che l'economia sociale includa le cooperative, le società mutualistiche, le fondazioni, le associazioni e le imprese sociali. Si tratta di organizzazioni (veri e propri corpi intermedi) che, sempre secondo la Commissione, condividono o sono accomunati da alcuni elementi: il primato delle persone e del fine sociale rispetto al profitto, il reinvestimento della maggior parte degli utili per svolgere attività nell'interesse collettivo e la governance democratica e/o partecipativa.

La stima più accurata dell'importanza dell'economia sociale nel mercato europeo è contenuta nello studio Le recenti evoluzioni dell'economia sociale nell'UE del Comitato economico e socia-

le europeo<sup>12</sup>. Secondo tale studio, l'economia sociale è basata su 2,8 milioni di organizzazioni giuridiche, 13,6 milioni di posti di lavoro retribuiti e più di 82,8 milioni di volontari. Un altro importante elemento che serve a inquadrare la rilevanza dell'economia sociale è costituito dal fatto che le organizzazioni di tale ecosistema non operano soltanto nel settore dei servizi sociali, ma sono attive in quasi tutti i settori economici. Il grado di sviluppo e l'apporto dell'economia sociale al benessere dei diversi Paesi dell'Unione Europea non è però omogeneo e ciò induce a pensare che vi sia ancora un potenziale economico da valorizzare.

Perché l'economia sociale ha un ruolo così rilevante nella nuova Europa che si sta immaginando? Nel corso della pandemia, le organizzazioni dell'economia sociale sono state "in prima linea", producendo dispositivi di protezione, sostenendo l'istruzione digitale e aiutando le persone bisognose. In generale, le organizzazioni dell'economia sociale sono sempre state in grado di cogliere i bisogni emergenti, proprio perché create dalle comunità appositamente per soddisfare tali bisogni o perché il loro modello partecipativo e la loro governance ha consentito di intercettare i fabbisogni non soddisfatti adeguatamente né dallo Stato né dal mercato in diversi settori economici, ponendosi quale "terza via". L'economia sociale non si limita a colmare le lacune dello Stato e del mercato nei servizi sociali, ma è all'avanguardia nello sviluppo di servizi e prodotti innovativi e nuovi mercati per un'economia e una società più sostenibile e inclusiva.

Il potenziale dell'economia sociale si manifesta in molti settori e attività quali l'agri-food, il turismo, l'energia rinnovabile, la mobilità, l'economia circolare e digitale. Più in generale, l'economia sociale appare in sintonia con le aspirazioni di tutti coloro che lavorano per una società più equa e giusta, facendo propri principi e valori dello sviluppo sostenibile delineato dall'Agenda 2030.

La rilevanza dell'economia sociale appare strategica anche per la promozione della coesione sociale. Tradizionalmente, le politiche di coesione hanno tentato di sostenere gli investimenti dei territori senza preoccuparsi del capitale sociale disponibile, adottando approcci top-down o bottom-up che hanno mostrato scarsa efficacia. Le organizzazioni dell'economia sociale, generando relazioni e capitale sociale, hanno un valore di rilievo nel contribuire alla coesione sociale dei diversi territori, creando relazioni tra tutti gli attori che operano per lo sviluppo del territorio e incrementando capacità economica e attrattività anche grazie alla progettualità che sono capaci di sviluppare e attuare. Il ruolo dell'economia sociale, inoltre, è particolarmente rilevante in quelle regioni in ritardo di sviluppo, nelle quali pubblica amministrazione e imprese non riescono a fornire alcuni servizi base (alloggio, sanità, istruzione, assistenza ecc.) a prezzi adeguati. L'economia sociale, dunque, opera sul territorio e per il territorio, con un bagaglio di conoscenze e relazioni unico.

### **Il Piano d'azione per favorire la cooperazione e collaborazione con PA e imprese**

Una volta riconosciuta la rilevanza dell'economia sociale nella ripresa e crescita sostenibile dell'Unione Europea, è possibile esaminare in che modo sia mutata la strategia di valorizzazione adottata, tanto da rendere la social economy un ecosistema industriale.

Il *Piano d'azione* prosegue sugli obiettivi o ambiti di intervento già in parte delineati dall'*Iniziativa per l'imprenditoria* sociale ma identifica 38 azioni concrete da realizzare entro il 2030 che rafforzeranno la capacità dell'economia sociale di trasformare l'Europa e di cooperare e collaborare con amministrazioni pubbliche e imprese.

Il *Piano d'azione*, in particolare, raccogliendo le proposte formulate dai differenti organi dell'Unione Europea, dal Gruppo di esperti sull'imprenditorialità sociale (GECES) e dagli stakeholder intende:

creare le condizioni per il successo dell'economia sociale intervenendo sul quadro politico e giuridico e adeguando la normativa in materia di fiscalità, appalti pubblici e aiuti di Stato;



- offrire alle organizzazioni dell'economia sociale opportunità per avviare ed espandere le loro attività attraverso un sostegno articolato che riguarda finanziamenti, formazione e iniziative dell'Unione Europea;
- garantire il riconoscimento dell'economia sociale e del suo potenziale mediante attività di comunicazione volte a restituire ai cittadini l'importanza e la specificità dell'economia sociale.
- Per perseguire il primo obiettivo, la Commissione europea ritiene necessario adeguare i quadri giuridici e le politiche alle esigenze dei soggetti dell'economia sociale, fornendo orientamenti e raccomandazioni su politiche specifiche (e.g. occupazione, aiuti di Stato, appalti pubblici, fiscalità, ricerca, istruzione, formazione, assistenza ecc.). Ad esempio, con riferimento al tema degli aiuti di Stato, la Commissione intende promuovere una migliore conoscenza delle opportunità offerte dalle norme per sostenere l'economia sociale (e.g. regolamento di esenzione, servizi di interesse economico generale ecc.). Nel campo degli appalti pubblici, invece, l'interesse della Commissione è focalizzato sulla creazione di un mercato di "acquisti sociali" e sul maggiore ricorso alle clausole sociali nelle procedure di gara. Per promuovere l'economia sociale a livello regionale e locale la principale azione riguarda l'ampliamento della rete europea delle regioni dell'economia sociale.

Con riferimento al secondo obiettivo, la Commissione europea segue quattro linee direttrici. La prima attiene al sostegno alle imprese e allo sviluppo delle capacità delle imprese dell'economia sociale. Nell'ambito di tale linea, saranno promosse una serie di iniziative volte a migliorare le competenze dei lavoratori, a internazionalizzare le attività e i servizi e a migliorare l'attrattiva dell'imprenditorialità sociale. Una seconda linea direttrice perseguita dalla Commissione europea è quella di migliorare l'accesso ai finanziamenti che sarà attuata attraverso nuovi prodotti finanziari nell'ambito del programma InvestEU e sovvenzioni erogate dai differenti programmi a gestione diretta o concorrente (FESR, FSE, Easi ecc.). Parallelamente la Commissione intende sostenere lo sviluppo di una tassonomia sociale. La terza linea direttrice riguarda le iniziative volte a massimizzare il contributo dell'economia sociale in favore di una transizione verde e digitale equa. Si tratta di iniziative che sostengono la capacità dell'economia sociale di adottare e sviluppare pratiche, prodotti e servizi più verdi e di migliorarne le capacità digitali. L'ultima direttrice è quella di promuovere l'innovazione sociale per rispondere alle nuove sfide ed esigenze sociali emergenti.

Il terzo obiettivo da affrontare attiene al miglioramento del riconoscimento del ruolo dell'economia sociale nel benessere dei cittadini. Molte persone, incluse coloro che traggono beneficio dalla loro azione, coloro che vi collaborano e coloro che partecipano al finanziamento della loro attività, hanno ancora poca consapevolezza dell'impatto positivo dell'economia sociale. Per affrontare adeguatamente tale sfida la Commissione europea intende compiere periodiche attività di comunicazione, incoraggiare l'organizzazione periodica di vertici sull'economia sociale e, soprattutto, sostenere la raccolta, la mappatura e l'analisi di informazioni qualitative e quantitative sull'economia sociale.

Si tratta dunque di un Piano d'azione ambizioso che contiene le principali sfide presentate dai differenti stakeholder nell'ambito delle consultazioni effettuate dalla Commissione e che ha ottenuto il plauso delle organizzazioni dell'economia sociale, soprattutto per le azioni dedicate al riconoscimento e alla visibilità.

Per coloro che riconoscono nella cultura sussidiaria il faro del loro percorso, si può mettere in luce come il valore di talune azioni contenute nel Piano tentino di affrontare il nodo chiave per la valorizzazione dell'economia sociale tramite il rafforzamento della collaborazione e cooperazione con la pubblica amministrazione e la creazione di partenariati con le imprese "tradizionali" per sostenere la trasformazione dell'economia europea e facilitare la duplice transizione.

## Un maggior impegno dei soggetti dell'ecosistema

A livello europeo, l'economia sociale ha assunto nel giro di un decennio una dimensione significativa in termini di numero di organizzazioni che vi appartengono, quantità e qualità dei servizi offerti, capacità di innovazione e occupazione generata. Tale rilevanza sembra destinata a crescere, grazie alle azioni identificate dal Piano d'azione e all'incremento di alcune esigenze delle persone non soddisfatte adeguatamente né dal mercato né dalle imprese "tradizionali".

Rispetto allo scorso decennio, a livello europeo, appare ormai riconosciuto il valore e il contributo che viene apportato dall'economia sociale alla crescita sostenibile e al benessere delle persone. Indubbiamente, il riconoscimento dell'economia sociale quale ecosistema industriale ne testimonia la rilevanza e favorisce la possibilità di porre in essere azioni specifiche per potenziarne il contributo e favorirne la collaborazione con gli altri settori dell'industria europea. Al contempo, l'attenzione dedicata all'economia sociale nell'ambito delle politiche di coesione testimonia anche il contributo alla creazione del capitale sociale del territorio e alla crescita sostenibile.

Nell'ambito del Piano d'azione sono stati individuati una serie di processi che dovrebbero favorire approcci propri di una cultura ampiamente pervasiva e consentire alle positive energie dell'economia sociale di generare impatti sostenibili nel tempo.

Il successo dell'economia sociale, però, richiede un maggiore impegno dei differenti soggetti dell'ecosistema, dei diversi stakeholder e del settore pubblico, al fine di operare in maniera condivisa, soprattutto a livello locale e regionale.

Le organizzazioni dell'economia sociale, a tal fine, dovrebbero rappresentare interlocutori chiave nell'ambito del dialogo sociale intersettoriale e nella definizione delle politiche territoriali pubbliche, assumendo la necessità dell'applicazione più avanzata e pervasiva della cultura sussidiaria, intesa come pilastro sensibile di coesione ed elemento innovativo per sbocchi di autentica sostenibilità. Indubbiamente, quale step sensibile di ricaduta di cultura sussidiaria, un fattore su cui occorre investire maggiormente è la formazione e lo sviluppo delle capacità delle amministrazioni pubbliche territoriali di porre in essere concretamente attività di collaborazione con le organizzazioni dell'economia sociale.

Lo sviluppo dell'economia sociale, infine, non può essere basato soltanto sulle opportunità in termini di risorse e incentivi offerti dall'Unione Europea e individuati dal Piano d'azione, ma dovrebbe basarsi sulla aspirazione e propensione delle persone a garantire compiutezza alla propria vita, arricchendone il senso, occupandosi del benessere e del progresso della comunità, e infine ponendosi a servizio della stessa. Il Piano d'azione interviene su diversi aspetti che possono favorire lo sviluppo dell'economia sociale, ma senza una educazione rivolta alla benevolenza verso il prossimo (un rapporto intersoggettivo determinato dal reciproco riconoscimento e dunque dalla soddisfazione condivisa) e al sentimento di comunità, difficilmente sarà realizzato l'obiettivo di creare un'economia al servizio delle persone.



*Alberto Brugnoli è Professore ordinario di Economia Applicata e Delegato per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo all'Università degli Studi di Bergamo. È Direttore scientifico della Fondazione per la Sussidiarietà*