C/2025/1183

21.3.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Come sostenere i soggetti dell'economia sociale in linea con le norme in materia di aiuti di Stato: alcune riflessioni a seguito dei suggerimenti contenuti nella relazione di Enrico Letta

(parere d'iniziativa)

(C/2025/1183)

Relatore: **Giuseppe GUERINI**

Consigliere	Samuel CORNELLA
Decisione dell'Assemblea plenaria	11.7.2024
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Mercato unico, produzione, consumo
Adozione in sezione	12.12.2024
Adozione in sessione plenaria	22.1.2025
Sessione plenaria n.	593
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	216/4/1

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea l'importanza di riconciliare la necessità di un forte supporto pubblico per gli enti dell'economia sociale, che spesso svolgono funzioni e ruoli un tempo esercitati dagli Stati nazionali, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

1.2. Rilevato che anche il rapporto di Mario Draghi sul futuro della competitività europea ricorda il legame esistente tra competitività e modello sociale europeo, rammentando l'importanza di salvaguardare i sistemi di welfare e protezione sociale europea, il CESE ricorda l'importanza degli enti dell'economia sociale nel garantire risposte concrete ai bisogni sociali dei cittadini europei. Tali funzioni, volte al bene comune, andrebbero pertanto riconosciute dalla disciplina europea sugli aiuti di Stato.

1.3. Il CESE osserva come, in diversi casi e ipotesi, le attività degli enti dell'economia sociale assumano una matrice solidaristica che si colloca al di fuori del concetto di attività economica. Allo stesso tempo, si riscontrano molti casi in cui la natura transfrontaliera delle attività di tali enti in ambito sociosanitario è da considerarsi residuale e di dimensioni tali da non costituire sostanziale pregiudizio alla concorrenza tra gli Stati membri. Ulteriori chiarimenti da parte della Commissione sul concetto di attività economica e di rilevanza transfrontaliera rispetto a tali ambiti sarebbero pertanto necessari e urgenti.

1.4. Il CESE ritiene che dovrebbero essere rafforzate e semplificate le regole per la concessione di aiuti funzionali all'assunzione di lavoratori svantaggiati o con disabilità di cui alla sezione 6 del regolamento generale di esenzione n. 651/2014. Come suggeriscono il rapporto di Enrico Letta sul mercato interno e la comunicazione recante criteri per l'analisi della compatibilità degli aiuti di Stato all'occupazione di lavoratori svantaggiati e disabili soggetti a notifica individuale (comunicazione sugli aiuti all'occupazione, GU C 188 dell'11.8.2009), tali regole dovrebbero essere aggiornate per riflettere l'attuale realtà economica.

1.5. Il CESE sostiene la necessità che nella prevista revisione del regolamento generale di esenzione per categoria (*General Block Exemption Regulation* - GBER) siano preservate queste due categorie di aiuti come specifiche e distinte, e sottolinea l'importanza di rispettare le tempistiche che si sono prefissate per l'aggiornamento del quadro normativo.

1.6. Il CESE accoglie con favore anche l'ulteriore proposta che il rapporto Letta formula circa la necessità di adattare l'attuale quadro giuridico in materia di aiuti di Stato per favorire un migliore accesso al credito e ai finanziamenti da parte delle imprese dell'economia sociale.

1.7. Il CESE osserva come la cornice legale in tema di aiuti ai servizi di interesse economico generale (SIEG) non venga adeguatamente sfruttata dalle autorità pubbliche, che spesso non focalizzano la forte discrezionalità loro demandata dai Trattati rispetto alla potestà di qualificazione di determinate attività come SIEG. Il CESE ritiene che tale discrezionalità sia particolarmente accentuata per i servizi sociosanitari, sia per ragioni di sussidiarietà verticale e coesione sociale, sia per l'assenza degli specifici vincoli regolatori che si riscontrano, per esempio, in altri SIEG di maggiore rilevanza economica come le industrie a rete. Poiché il sottofinanziamento dei SIEG sociali è un problema comune negli Stati membri dell'UE, è opportuno promuovere l'importanza e la pertinenza dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione SIEG. Invece di ricorrere prevalentemente al regolamento de minimis generale nel settore dei SIEG sociali, gli Stati membri dovrebbero applicare in via prioritaria l'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione SIEG ogniqualvolta l'ambito di applicazione della disposizione lo consenta.

1.8. Il CESE accoglie con favore gli orientamenti politici della nuova Commissione europea 2024-2029, pubblicati il 18 luglio 2024, nella parte in cui annunciano: «riesamineremo le norme in materia di aiuti di Stato per consentire misure di sostegno all'edilizia abitativa, in particolare per alloggi sociali efficienti sotto il profilo energetico e a prezzi accessibili», osservando che la disciplina sugli aiuti di Stato applicabili alla compensazione per la fornitura di SIEG potrà risultare importante a questo riguardo anche grazie a quanto gli enti dell'economia sociale potranno realizzare per contrastare la crisi nel settore degli alloggi, come hanno dimostrato di saper fare le cooperative di abitazione, le fondazioni dedite all'housing, le mutue e molti enti filantropici.

1.9. Il CESE osserva che potrebbero essere ricavate delle clausole di flessibilità allentando l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato nel caso di finanziamenti con risorse in parte europee e in parte nazionali, come nel caso del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), concessi a livello statale. Allo stato attuale, pur essendo in larga parte regolati dal diritto dell'UE, tali fondi sono soggetti alla disciplina sugli aiuti di Stato in ragione dello scarto discrezionale in capo alle autorità nazionali nell'assegnazione, mentre tali regole non sono applicate ai fondi di pura provenienza europea, come ad esempio Orizzonte Europa, gestiti a livello unionale senza un intervento statale.

1.10. Il CESE infine esorta la Commissione europea a proseguire l'impegno per l'attuazione del piano d'azione per l'economia sociale, assunto con la *Liège Roadmap for Social Economy in the European Union*, sottoscritta il 12 febbraio 2024 dai rappresentanti di 19 governi, assegnando una specifica delega di coordinamento dell'attuazione ad uno dei commissari del nuovo collegio.

2. **Contesto del parere**

2.1. Stando al recente rapporto *Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy*, pubblicato dalla Commissione europea, più di 11 milioni di persone – il 6,3 % della popolazione occupata – sono impiegati da enti dell'economia sociale nei 27 Stati membri dell'Unione. Tra i 4 milioni di enti dell'economia sociale, 246 000 hanno forma di impresa e forniscono soluzioni alle principali sfide in termini di assistenza ai cittadini europei. Tali enti coprono un'ampia gamma di settori come i servizi di assistenza sociale e sanitaria, l'economia circolare, il contrasto alle povertà, l'housing sociale, la lotta allo spreco alimentare e la produzione partecipata di energia da fonti rinnovabili.

2.2. Il piano di azione per l'economia sociale promosso dalla Commissione europea – COM(2021) 778 final – osserva che «i soggetti dell'economia sociale non sempre hanno la possibilità di accedere a capitali "pazienti" prontamente disponibili per investimenti a lungo termine. Le autorità pubbliche non utilizzano appieno le possibilità esistenti per facilitare l'accesso delle imprese sociali agli appalti pubblici o ai finanziamenti, né la flessibilità offerta dalle attuali norme UE in materia di aiuti di Stato».

2.3. Lo stesso documento sottolinea che gli Stati membri non sfruttano appieno il potenziale legato alla disciplina sugli aiuti di Stato per i settori di interesse economico generale, da un lato, e al regolamento generale di esenzione, dall'altro, che potrebbero portare alla concessione di aiuti di Stato compatibili con il mercato interno.

2.4. Per parte sua, la raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (2023/0179 (NLE)) rimarca che «spesso le autorità pubbliche non sfruttano appieno l'attuale ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato per sostenere l'economia sociale qualora il mercato da solo non sia in grado di consentire un accesso soddisfacente al mercato del lavoro e l'inclusione sociale, limitandosi a misure conformi alla soglia

generale de minimis, senza ricorrere alla possibilità di istituire misure a norma del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione (regolamento generale di esenzione per categoria), ad esempio aiuti a finalità regionale, aiuti al finanziamento del rischio e aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati».

2.5. Un recente studio sugli *aiuti di Stato per l'accesso ai finanziamenti per le imprese sociali e per l'assunzione di lavoratori svantaggiati sotto forma di sussidi salariali* ([1]) ha esaminato l'applicazione e l'impatto del regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) sulle imprese sociali che impiegano lavoratori svantaggiati negli Stati membri. I risultati rivelano che le autorità nazionali applicano spesso regole alternative al GBER, citando ragioni quali la scarsa conoscenza della disciplina europea sugli aiuti di Stato, la complessità del GBER e altre difficoltà amministrative.

3. **Osservazioni generali**

3.1. Il rapporto Draghi sul futuro della competitività europea enfatizza il legame esistente tra competitività e modello sociale europeo e rammenta l'importanza di salvaguardare i sistemi di welfare e protezione sociale europea. A questo proposito, il presente parere raccomanda l'importanza di riconciliare la necessità di un forte supporto pubblico per gli enti dell'economia sociale, che spesso svolgono funzioni e ruoli un tempo esercitati dagli Stati nazionali, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato. In particolare, è necessario considerare in misura adeguata la peculiare natura del mercato dei servizi sociosanitari in cui operano gli enti dell'economia sociale. In questo senso, il CESE ricorda che l'obiettivo delle imprese dell'economia sociale non è la massimizzazione degli utili da distribuire tra gli investitori, ma il nuovo investimento di tali utili nelle attività dell'ente o comunque per raggiungere obiettivi sociali o nell'interesse generale.

3.2. A tale proposito, è qui utile richiamare la fondamentale sentenza «Paint Graphos» dell'8 settembre 2011 relativa alle cause riunite C-78/08 e C-80/08, in cui la Corte di giustizia dell'UE si è pronunciata sul regime fiscale di esenzione dall'imposta sul reddito riservato alle società cooperative, argomentando che, proprio in ragione delle loro caratteristiche, le cooperative non si collocano nella medesima situazione delle società commerciali. Il riconoscimento della legittimità di un regime fiscale specifico in ragione delle caratteristiche proprie dell'ente dovrebbe ispirare i colegislatori ad assumere lo stesso indirizzo politico per i diversi enti dell'economia sociale.

3.3. Pur accogliendo con grande favore il recente adeguamento a 300 000 EUR e 750 000 EUR del massimale de minimis su base triennale, rispettivamente per il settore ordinario e dei SIEG, il CESE osserva come gli aiuti de minimis non possano essere considerati una base giuridica sufficiente ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato per la concessione di sostegni pubblici agli enti dell'economia sociale in ambito sociale e sociosanitario ([2]). Nonostante ciò, molte amministrazioni nazionali utilizzano prevalentemente la disciplina de minimis anziché il GBER, la comunicazione sugli aiuti all'occupazione o il quadro normativo sugli aiuti di Stato SIEG, in ragione della sua struttura semplificata e facilità applicativa, oltre che per scarsa familiarità con il regolamento generale di esenzione, ancorché in vigore dal 2014.

3.4. Pur consapevole dell'impossibilità di individuare ex ante un catalogo predefinito di attività di natura economica e non economica e di come tale concetto sia, in ultima analisi, da apprezzare volta per volta nel caso concreto, il CESE sottolinea come le attività degli enti dell'economia sociale – sia quando vengono svolte da strutture a base associativa con il contributo di volontari in un contesto non-profit sia, in alcuni casi, quando vengono svolte da enti dell'economia sociale come cooperative, mutue, fondazioni – possano assumere una matrice solidaristica priva di natura commerciale. Esse andrebbero pertanto considerate fuori dall'ambito applicativo dell'articolo 107 TFUE.

3.5. Il CESE osserva come, nel settore dei servizi sociali e sociosanitari, la mobilità e rilevanza transfrontaliera siano spesso assenti o irrilevanti dal lato della domanda, giacché tali servizi hanno una natura esclusivamente locale e di prossimità. In alcuni casi si registra addirittura un'assenza di mobilità interna tra le diverse regioni di uno stesso Stato, che sottolinea vieppiù la forte matrice localistica dei servizi sociosanitari.

3.6. Se è vero che una mobilità transfrontaliera nell'ambito dei servizi sociali e sociosanitari può potenzialmente riscontrarsi sotto il profilo dell'offerta, il CESE ritiene che le autorità nazionali dovrebbero garantire un accesso non discriminatorio a un solido sistema di supporto finanziario dei servizi sociali e sociosanitari compatibile con l'articolo 107 TFUE, senza che la disciplina sugli aiuti di Stato diventi la giustificazione per la riduzione dei finanziamenti pubblici in un settore fondamentale per la coesione sociale a livello locale.

([1]) *Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies.*

([2]) Per la definizione di servizi sociali e sanitari si può fare riferimento al piano d'azione per il pilastro europeo dei diritti sociali oppure in modo più specifico alla comunicazione sulla strategia europea per l'assistenza (COM(2022) 440 final).

3.7. Coerentemente con la volontà politica che si riscontra nei testi del piano d'azione per l'economia sociale e nella raccomandazione, là dove si esortano le istituzioni ad agire per liberare il potenziale degli enti dell'economia sociale, il CESE ritiene che, nella normativa sugli aiuti di Stato, andrebbe riconosciuta la specificità della missione e della natura di questi enti, riconoscendo loro condizioni regolamentari che tengano conto delle caratteristiche dell'economia sociale, prima fra tutte l'obbligo statutario di reinvestire tutti o la maggior parte degli utili e delle eccedenze per perseguire obiettivi di interesse generale, come affermato dai quadri giuridici nazionali e dalla raccomandazione del Consiglio.

4. **Verso una disciplina degli aiuti di Stato coerente con le finalità dell'economia sociale**

4.1. Con riferimento alla possibile concessione di aiuti compatibili con il mercato interno, il CESE ritiene che dovrebbero essere rafforzate e semplificate le regole per la concessione di aiuti funzionali all'assunzione di lavoratori svantaggiati o con disabilità di cui alla sezione 6 del regolamento generale di esenzione n. 651/2014, e che la comunicazione sugli aiuti all'occupazione dovrebbe essere aggiornata per riflettere l'attuale realtà economica. In questa direzione, un intervento concreto e di rapida adozione che la Commissione potrebbe adottare consisterebbe nell'adeguamento delle soglie massime per gli aiuti concedibili rispetto alle attività di reinserimento lavorativo. Il CESE sottolinea inoltre la necessità di mantenere queste due categorie di aiuti come specifiche e distinte e l'importanza di rispettare le tempistiche che si sono prefissate per l'aggiornamento del GBER.

4.2. Il CESE condivide e sostiene convintamente il suggerimento contenuto nel rapporto di Enrico Letta sul mercato interno per cui tali regole andrebbero rivalutate e migliorate (*Much More than a Market* [Molto più di un mercato], pag. 106).

4.3. Il CESE accoglie favorevolmente la proposta, contenuta sempre nel rapporto di Enrico Letta, di adattare l'attuale quadro giuridico in materia di aiuti di Stato per favorire un migliore accesso al credito e ai finanziamenti da parte delle imprese dell'economia sociale.

4.4. Il CESE ritiene che una eventuale revisione del regolamento generale di esenzione per categoria (UE) n. 651/2014 – laddove definisce le condizioni specifiche per gli «aiuti compatibili» che possono essere concessi senza previa approvazione della Commissione – dovrebbe riconoscere espressamente gli enti dell'economia sociale. Ciò richiederebbe pertanto, come suggerito anche dal rapporto Letta, una definizione normativa di «enti dell'economia sociale» nel GBER. È precisamente per questo motivo che, in diversi casi e ipotesi, le attività degli enti dell'economia sociale non violerebbero le norme dell'UE in materia di concorrenza che disciplinano i mercati, in quanto tali attività sono svolte nell'ambito di un modello imprenditoriale che non mira a massimizzare i profitti, bensì a reinvestirli per conseguire obiettivi sociali o ambientali basati sulla solidarietà.

4.5. Il CESE osserva inoltre che l'articolo 56 del regolamento generale di esenzione n. 651/2014, relativo agli aiuti per investimenti in infrastrutture locali, non viene adeguatamente sfruttato dalle autorità nazionali con specifico riferimento agli investimenti necessari nell'ambito dei servizi sociosanitari, nonostante tale articolo possa in molti casi fornire un'adeguata base giuridica di compatibilità dotata di un potenziale maggiore rispetto alla disciplina de minimis.

4.6. Il CESE rileva altresì come il quadro giuridico in tema di aiuti ai servizi di interesse economico generale non venga adeguatamente sfruttato dalle autorità pubbliche con riferimento ai servizi sociosanitari. Le competenti autorità statali, infatti, spesso non focalizzano la forte discrezionalità che i Trattati demandano loro rispetto alla potestà di qualificazione di determinate attività come servizi di interesse economico generale. Il CESE ritiene che tale discrezionalità sia particolarmente accentuata per i servizi sociosanitari, sia per ragioni di sussidiarietà verticale e coesione sociale, sia per l'assenza degli specifici vincoli regolatori che si riscontrano, per esempio, in altri SIEG di maggiore rilevanza economica come le industrie a rete.

4.7. Il CESE osserva come l'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione n. 21/2012, che rende compatibili con il mercato interno determinate compensazioni ai SIEG, non preveda alcun limite massimo di importo relativamente a «compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili». Il CESE esorta pertanto le autorità nazionali a fare un maggiore uso di tali disposizioni normative.

4.8. Il CESE condivide l'osservazione per cui l'ambito dei servizi sociosanitari costituisce ormai da tempo il paradigma della «linea di demarcazione tra l'interpretazione negativa delle disposizioni SIEG come deroga alla concorrenza dell'UE e la nuova interpretazione positiva delle stesse disposizioni come espressione dei diritti dei cittadini» (Fiedziuk, *Services of general economic interest and the Treaty of Lisbon: Opening Doors to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo*, European Law Review, 2011, pag. 229).

4.9. La disciplina sui SIEG risulta spesso di difficile applicazione per le autorità nazionali sotto il profilo tecnico e del carico burocratico, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo di specifici atti di incarico o la capacità di declinare concetti giuridici complessi come quello di «margine di utile ragionevole». Tale assetto appare riconducibile al fatto che l'onere burocratico e di compliance imposto per industrie a rete con forte struttura commerciale viene esteso anche al diverso settore dei servizi sociosanitari, il che «può divenire problematico rispetto a servizi che sono di pura natura sociale, che vengono forniti su scala eminentemente locale» (Merola, 2012, ESTLQ, 2/2012, pag. 29).

4.10. Il CESE auspica pertanto investimenti specifici a livello nazionale ed europeo per favorire la formazione delle amministrazioni nazionali in merito alle potenzialità insite nella disciplina dei servizi di interesse economico generale con particolare riferimento ai servizi sociosanitari, auspicando la raccolta di buone pratiche ed esperienze nazionali da rendere disponibili e accessibili come esempi di riferimento.

4.11. Sul punto, si sottolinea la grande utilità pratica dimostrata in passato dalla *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno* – SWD(2013) 53 final/2, pubblicata nel 2013 –, e se ne auspica un aggiornamento a oltre 10 anni dalla pubblicazione iniziale.

4.12. Il CESE accoglie con favore gli orientamenti politici della nuova Commissione europea 2024-2029, nella parte in cui annunciano: «riesamineremo le norme in materia di aiuti di Stato per consentire misure di sostegno all'edilizia abitativa, in particolare per alloggi sociali efficienti sotto il profilo energetico e a prezzi accessibili», osservando che la disciplina sugli aiuti di Stato applicabili alla compensazione per la fornitura di SIEG potrà risultare importante a questo riguardo anche grazie a quanto gli enti dell'economia sociale potranno realizzare per contrastare la crisi nel settore degli alloggi, come hanno dimostrato di saper fare le cooperative di abitazione, le fondazioni dedite all'housing, le mutue e molti enti filantropici.

4.13. Il CESE osserva infine che potrebbero essere ricavate delle clausole di flessibilità allentando l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato nel caso di finanziamenti come FSE e FESR che, allo stato attuale, pur essendo in larga parte regolati dal diritto dell'UE, sono soggetti alla disciplina sugli aiuti di Stato in ragione dello scarto discrezionale che residua in capo alle autorità nazionali, mentre tali regole non sono applicate ai fondi di pura provenienza europea e gestiti a livello unionale senza un intervento statale.

4.14. Il 12 febbraio 2024 i rappresentanti di 19 governi, sotto gli auspici della presidenza belga, hanno sottoscritto la *Liège Roadmap for Social Economy in the European Union*, con la quale si propongono 25 specifici impegni per l'attuazione del piano d'azione per l'economia sociale. Il CESE auspica che la nuova Commissione faccia propri tali proponimenti nell'attuazione del suo mandato.

Bruxelles, 22 gennaio 2025

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE