



# Buone pratiche delle politiche pubbliche in materia di economia sociale europea dopo la crisi economica

SINTESI



Comitato economico e sociale europeo



**Comitato economico e sociale europeo**

# **Buone pratiche delle politiche pubbliche in materia di economia sociale europea dopo la crisi economica**

## **Sintesi**

*Le informazioni e le opinioni esposte nel presente studio rappresentano il punto di vista degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Comitato economico e sociale europeo. Il Comitato economico e sociale europeo non garantisce l'accuratezza dei dati presentati nello studio.*

*Né il Comitato economico e sociale europeo né chiunque agisca in nome e per conto del Comitato economico e sociale europeo possono essere considerati responsabili per l'utilizzo che potrebbe essere fatto delle informazioni contenutevi.*

---

## Informazioni generali

---

STUDIO COMMISSIONATO DA *Comitato economico e sociale europeo (CESE)*

---

SERVIZIO RICHIEDENTE *Categoria Economia sociale del CESE*

---

SERVIZIO RESPONSABILE DELLO STUDIO *Segreteria del gruppo Diversità Europa*

---

DATA *Maggio 2018*

---

CONTRAENTE PRINCIPALE *CIRIEC International Aisbl*

---



AUTORI *Rafael Chaves Avila  
José Luis Monzón*

---

PERSONA DA CONTATTARE *Rafael Chaves Avila - [Rafael.Chaves@uv.es](mailto:Rafael.Chaves@uv.es)*

---

### IDENTIFICATORI

		ISBN	doi
SINTESI			
PDF	<i>QE-02-18-749-IT-N</i>	<i>978-92-830-4199-3</i>	<i>10.2864/791303</i>

---

## 1. Introduzione

Nel decennio scorso numerose istituzioni dell'Unione europea hanno chiesto l'introduzione di politiche pubbliche tese a promuovere l'economia sociale a livello europeo, nazionale e regionale. Grande importanza in tale contesto hanno le Conclusioni del Consiglio europeo del 7 dicembre 2015 sul tema *La promozione dell'economia sociale quale fattore essenziale dello sviluppo economico e sociale in Europa*. Un'altra posizione ufficiale è rappresentata dalla "Relazione Toia"<sup>1</sup> approvata dal Parlamento europeo nel 2009. Nel corso di questo periodo anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha adottato diversi pareri per sottolineare il ruolo dell'economia sociale. Tutti questi sviluppi rispecchiano il fatto che l'economia sociale sta trovando il suo posto come elemento costitutivo e pilastro del modello sociale europeo e come pietra angolare di uno sviluppo socioeconomico sostenibile.

In questo contesto, e anche in relazione all'ultima crisi, è emersa nel corso di questo decennio una nuova generazione di politiche pubbliche per l'economia sociale e in Europa diversi livelli di governo - UE, nazionale e regionale - hanno attuato politiche innovative per stimolare lo sviluppo di questo settore socioeconomico. Tuttavia, è anche vero che l'integrazione nelle politiche pubbliche di diversi tipi di imprese sociali è una pratica diffusa da decenni. Questo aspetto è stato più visibile in politiche settoriali quali la politica agricola e di sviluppo rurale, le politiche attive a favore dell'occupazione volte a ridurre l'esclusione sociale e le politiche in materia di pianificazione territoriale nonché le politiche di risanamento urbano e di sviluppo a livello locale, per esempio. Tutte queste politiche hanno coinvolto nel quadro della loro attuazione attori dell'economia sociale.

## 2. Obiettivi e metodologia

Il presente studio illustra una selezione di diverse buone pratiche in politiche pubbliche in materia di economia sociale attraverso differenti paesi europei e si incentra sulle politiche attuate dai livelli di governo, europeo e nazionale, in relazione all'economia sociale nel periodo 2010-16. Lo studio è legato ad altri due studi, uno condotto di recente dal CIRIEC per il CESE, dal titolo *Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea (2017)*<sup>2</sup>, l'altro realizzato e pubblicato dal CIRIEC<sup>3</sup> e intitolato *The Emergence of Social Economy in Public Policy. An International Analysis*.

L'approccio concettuale all'economia sociale è lo stesso utilizzato per gli studi sul tema *L'economia sociale nell'Unione europea* e dalle istituzioni dell'UE, esemplificato dalle definizioni della relazione Toia del Parlamento europeo: *"L'economia sociale è costituita da cooperative, mutue, associazioni e fondazioni, così come da altre imprese e organizzazioni, che ne condividono i valori di fondo"*.

Attraverso la classificazione delle *politiche in materia di economia sociale* (PES) si presentano e analizzano le differenti politiche pubbliche attuate. Possono distinguersi due vasti gruppi di politiche di promozione dell'economia sociale: da un lato, le *politiche non vincolanti*, miranti a costituire un

---

<sup>1</sup> Parlamento europeo (2009), *Relazione sull'economia sociale*, A6/0015/2009, relatrice Patrizia Toia.

<sup>2</sup> CIRIEC/EESC (2017): *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Bruxelles. <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>

<sup>3</sup> A cura di CIRIEC/Chaves, Demoustier, D. (2013): *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*, Peter Lang publishers, Bruxelles.

ambiente/ecosistema favorevole in cui tali imprese possano emergere, operare e svilupparsi; dall'altro, le *politiche strategiche*, indirizzate alle imprese stesse nella loro veste di unità imprenditoriali. In funzione della situazione reale del territorio di riferimento, oltre che del grado di sviluppo e della massa critica della sua economia sociale, le autorità devono privilegiare alcuni tipi di politiche rispetto ad altri.

*Classificazione delle politiche in materia di economia sociale: le politiche non vincolanti* mirano a dar vita a un ambiente favorevole per la creazione e lo sviluppo di imprese dell'economia sociale. Esse possono essere suddivise in due gruppi, politiche istituzionali e politiche cognitive. *Le politiche strategiche* sono dirette a intervenire nel processo economico delle imprese dell'economia sociale con incentivi sia dal lato dell'offerta, per favorire la loro competitività economica nei diversi ruoli economici nella catena del valore, che dal lato della domanda, migliorando così l'accesso delle imprese sociali ai mercati pubblici e ai mercati internazionali. La tavola 1 in appresso sintetizza tale categoria di misure.

**Tavola 1. Tipologia delle politiche in materia di economia sociale**

<b><i>Politiche non vincolanti. Politiche miranti a creare un ecosistema favorevole per le imprese</i></b>	
Misure istituzionali	<ul style="list-style-type: none"> <li>– misure riguardanti la forma giuridica dei soggetti dell'economia sociale, riconoscendo loro lo statuto di attori privati</li> <li>– misure volte a riconoscere la capacità delle imprese dell'economia sociale di operare in tutta la sfera dell'attività economica, eliminando qualsiasi potenziale ostacolo giuridico</li> <li>– misure riguardanti il riconoscimento delle imprese dell'economia sociale in quanto attori politici, interlocutori nel processo di concezione/costruzione e attuazione delle politiche pubbliche</li> <li>– enti pubblici per promuovere le imprese dell'economia sociale</li> </ul>
Misure di tipo cognitivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– misure dirette a diffondere e aumentare la consapevolezza e la conoscenza dell'economia sociale da parte di tutta la società e/o dei gruppi di destinatari</li> <li>– misure per promuovere la formazione nell'economia sociale</li> <li>– misure per promuovere la ricerca sull'/nell'economia sociale</li> </ul>
<b><i>Politiche strategiche Politiche economiche per promuovere le imprese</i></b>	
Misure orientate all'offerta, miranti a migliorare la competitività delle imprese dell'economia sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– misure incentrate sulle funzioni aziendali, quali finanza, servizi di consulenza, formazione, gestione dell'occupazione e delle risorse umane, cooperazione e reti, R&amp;S e innovazione, qualità, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, spazio fisico ecc.</li> <li>– queste misure sono distinte in base al ciclo di vita dell'impresa (creazione o fase di sviluppo dell'impresa)</li> </ul>
Misure orientate alla domanda, miranti al livello di attività delle imprese dell'economia sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– misure volte ad agevolare l'accesso ai mercati pubblici e ai mercati esteri (ad esempio, clausole sociali e appalti pubblici riservati)</li> </ul>

Fonte: adattato da Chaves (2010:164).

### **3. Una selezione di successi dell'economia sociale in Europa**

Ai fini di questo studio si presenta una selezione di 20 studi di casi di successo delle politiche in materia di economia sociale (PES) in Europa, organizzati in base alla tipologia delle PES. L'obiettivo è quello di illustrare casi molti diversi tra loro in paesi differenti. Si usano criteri qualitativi per individuare le buone pratiche sulla base dell'esperienza del gruppo di esperti del CIRIEC, dei membri del CESE, di Social Economy Europe e, infine, di 89 esperti intervistati per l'altro studio realizzato per il CESE *Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea*. Di seguito si presenta una sintesi delle misure applicate nei 20 casi selezionati.

## **Selezione di 20 casi di successo delle politiche in materia di economia sociale in Europa**

### **A. Politiche non vincolanti. Politiche miranti a creare un ecosistema favorevole per le imprese**

#### A.1. Misure istituzionali

Misure riguardanti la forma giuridica come soggetti privati:

*Caso 1. Legge sull'economia sociale (Romania)*

*Caso 2. Accordo sull'impresa solidale di utilità sociale (Francia)*

Misure volte a riconoscere le imprese dell'economia sociale come responsabili della formulazione delle politiche, come interlocutori nei processi delle politiche pubbliche:

*Caso 3. Comitato nazionale per lo sviluppo dell'economia sociale e per incorporare l'economia sociale nelle politiche pubbliche generali a livello nazionale e regionale (Polonia)*

*Caso 4. Social Economy Europe (EU), (Economia sociale in Europa - UE), l'organizzazione rappresentativa dell'economia sociale a livello dell'UE*

*Caso 5. Poli di cooperazione economica regionale (Pôles Territoriaux de Coopération Economique-PTCE) (Francia)*

*Caso 6. Programma operativo per l'economia sociale, l'inclusione sociale e una strategia nazionale (Spagna)*

#### A.2. Misure cognitive

Misure incentrate sulla sensibilizzazione, sulla diffusione e sulla conoscenza dell'economia sociale:

*Caso 7. Il "concetto" e il piano d'azione per l'economia sociale (Bulgaria)*

*Caso 8. Obbligatorietà dei conti satelliti sull'economia sociale in virtù della legge sull'economia sociale (Portogallo)*

Misure per promuovere la formazione nell'economia sociale:

*Caso 9. Accordo tra il ministero dell'Istruzione nazionale e le reti cooperative scolastiche (Francia)*

Misure per promuovere la ricerca sull'economia sociale:

*Caso 10. Rete universitarie di ricerca/master (Francia e Spagna)*

### **B. Politiche strategiche Politiche economiche per promuovere le imprese**

#### B.1. Misure dal lato dell'offerta

Misure incentrate sull'accesso ai finanziamenti:

*Caso 11. Fondo sociale europeo (UE);*

*Caso 12. Meccanismo di designazione fiscale per finanziare enti sociali (Italia e Ungheria)*

*Caso 13. Lotterie e giochi come meccanismi di finanziamento: i casi di ONCE e RAY (Spagna e Finlandia)*

*Caso 14. Fondi di mutualizzazione (Italia)*

*Caso 15. Fondi per l'imprenditorialità: Legge Marcora, lo strumento finanziario Brasero, e il sistema di indennità di disoccupazione a capitalizzazione (Italia, Belgio e Spagna)*

Misure incentrate sul sostegno alle imprese (servizi di consulenza, creazione di reti, incubatori, tutoraggio ecc.):

*Caso 16. Piattaforme dell'economia sociale e a livello nazionale: CNCRES, CEPES e CEPS (Francia, Spagna, Portogallo)*

*Caso 17. Rete di agenzie governative per la promozione dell'economia sociale (Belgio)*

## B.2. Misure dal lato della domanda

Misure volte ad agevolare l'accesso ai mercati pubblici:

*Caso 18. Appalti e assegnazione di contratti riservati (Spagna)*

*Caso 19. Legge sul valore sociale (Social Value Act) (Regno Unito)*

*Caso 20. Riforma del Terzo Settore (Italia)*



#### **4. Barriere allo sviluppo dell'economia sociale**

Lo studio ha anche esaminato i principali ostacoli allo sviluppo dell'economia sociale. Quattro gruppi di ostacoli principali sono stati individuati:

*Mancanza di consapevolezza e di comprensione* nella società, nel dibattito pubblico e nel mondo accademico del concetto di economia sociale, di imprese sociali e di altri concetti collegati. Si tratta di un ostacolo particolarmente significativo nei paesi dell'Europa orientale, quali Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica ceca. Connessa a questa mancanza di consapevolezza e comprensione è la scarsa visibilità dell'economia sociale, tanto nei media quanto nelle statistiche. Mancano inoltre programmi di istruzione e formazione nel campo dell'economia sociale a tutti i livelli d'istruzione.

*Mancanza di leadership, strategie e agenzie governative specializzate.* Lo studio ha messo in evidenza la mancanza di istituzioni guida responsabili per l'economia sociale, le imprese sociali, il volontariato e la società civile che siano in grado di sviluppare le politiche e di incoraggiare l'economia sociale. Questo comporta che non vi è una strategia nazionale per l'economia sociale. Questo campo non è considerato una priorità politica e l'economia sociale ha difficoltà a essere inserita nel programma politico dei governi.

*Mancanza o inadeguatezza dei sistemi finanziari e fiscali.*

*Barriere istituzionali.* Gli ostacoli rappresentati dalle normative di comparto e di settore consistono in modifiche della normativa settoriale che ostacolano l'attività dei soggetti dell'economia sociale. Per esempio, in Francia e in Spagna i cambiamenti alla disciplina della protezione sociale complementare degli ultimi anni hanno inciso negativamente, in alcuni casi, sulle mutue del settore sanitario, inducendole a fondersi o a modificare il loro statuto giuridico per diventare enti con scopo di lucro. La Finlandia non sta attuando la direttiva sugli appalti pubblici, che consente di riservare l'aggiudicazione di contratti per determinati servizi, e pertanto i soggetti dell'economia sociale non possono beneficiarne. *La mancanza o l'inadeguatezza degli statuti e delle leggi sull'economia sociale* riguarda la mancata applicazione dei nuovi regolamenti per le imprese sociali. Inoltre, nuove difficoltà sono emerse per i soggetti dell'economia sociale a causa di nuove forme giuridiche nazionali dell'economia sociale o di modifiche delle forme giuridiche. In Polonia e in Portogallo, per esempio, le recenti modifiche apportate alla disciplina delle cooperative non sono considerate adatte alle cooperative stesse.

#### **5. Le sfide poste alle politiche in materia di economia sociale in Europa**

Negli ultimi anni in tutta Europa, ma anche in altri paesi del mondo, molti governi hanno elaborato una nuova generazione di politiche in materia di economia sociale. Essendo un fenomeno emergente, vi sono soltanto pochi studi dedicati alla loro analisi empirica e valutazione. In ogni caso, alla luce di tali studi e al lavoro svolto in questo studio, è possibile individuare alcune sfide, certi rischi e alcuni insegnamenti.

## 1. *La difficoltà di valutare le politiche in materia di economia sociale*

Considerata la breve vita di un numero rilevante di politiche in materia di economia sociale ed il tempo necessario per la loro attuazione e per l'esplicarsi dei loro effetti, il numero di relazioni di valutazione disponibili è ancora esiguo. Tuttavia, più importante dello sviluppo di una metodologia di valutazione rigorosa e operativa di tali politiche, è la definizione di indicatori sintetici nonché di criteri generali e specifici. Di natura analoga all'attuale sfida della misurazione dell'impatto sociale ed economico dell'economia sociale e delle imprese sociali è la difficoltà di valutare le politiche in materia di economia sociale. Tale metodologia deve contemplare l'ambito di applicazione degli obiettivi, in particolare se essi presentino un periodo di sviluppo lungo o breve e se il livello della loro ideazione sia meso/macro/microeconomico. Utting (2017)<sup>4</sup>, per esempio, propone criteri di valutazione qualitativi di tali politiche, sulla base delle capacità statali, della coerenza delle politiche, della partecipazione e della sostenibilità.

È fondamentale a tale proposito creare un Osservatorio europeo delle politiche in materia di economia sociale con due compiti principali: da un lato, mettere a disposizione una base di dati di politiche attuate nell'Unione europea, a livello nazionale, regionale e locale, e, dall'altro, fornire metodologie di valutazione e studi di impatto al fine di aiutare i responsabili istituzionali nella concezione delle politiche che vogliono realizzare, applicando così la necessaria prospettiva istituzionale basata su dati concreti.

## 2. *I rischi nella concezione e nell'attuazione delle politiche in materia di economia sociale*

Se le politiche in materia di economia sociale sono finalizzate ad incentivare al massimo il contributo dell'economia sociale alla soluzione dei problemi di fondo delle società europee, a generare innovazione e a offrire una risposta alle sfide enormi che affronta l'Europa, dobbiamo evitare di concepire queste politiche partendo da prospettive parziali, strumentali e orientate dall'alto verso il basso.

Il primo rischio è quello della parzialità e della frammentazione nella concezione delle PES. Tale frammentazione è dovuta alla delimitazione del settore, sia per quanto riguarda la popolazione destinataria che gli strumenti utilizzati. Atteggiamenti preconcepiuti possono far sì che l'attenzione sia limitata esclusivamente a certi segmenti dei soggetti dell'economia sociale, come le imprese sociali o le organizzazioni di volontariato, a determinate fasi di sviluppo di tali soggetti, per esempio soggetti nella fase emergente e sperimentale, ad esclusione di quelli che sono in fase di sviluppo e di consolidamento, restringendo quindi fortemente il potenziale di trasformazione e di generazione di valore aggiunto sociale dell'economia sociale.

Il secondo è il rischio di strumentalizzazione dell'economia sociale in tutte queste politiche (Chaves, 2002; Utting, 2017). Queste politiche si elaborano se esistono questioni sociali ed economiche sostanziali. L'economia sociale è concepita come uno strumento di una politica settoriale più ampia, in modo che cambiando la priorità e la concezione di quest'ultima, si altera anche l'apparato della PES. Da questo punto di vista, il ruolo multidimensionale dell'economia sociale è ignorato, contemplando esclusivamente una delle sue funzioni.

---

<sup>4</sup>

UTTING, P. (a cura di) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed Books.

Il terzo rischio deriva dalla sottovalutazione del potenziale della società civile che è organizzata per guidare progetti di sviluppo sociale ed economico, sostenuti e catalizzati dalle istituzioni pubbliche. Questa società civile organizzata è, in ultima analisi, la portatrice dei bisogni sociali da soddisfare, dei problemi a cui deve essere data una risposta e delle innovazioni che rivelano le sue aspirazioni. È il motore sociale dell'economia sociale che le PES devono accompagnare. Una tendenza eccessiva a un approccio dall'alto verso il basso, con una insufficiente integrazione della società civile organizzata nella concezione e nell'attuazione delle PES, costituisce un grave errore concettuale, anche per la continuità nel tempo di tali politiche.

### 3. *Lezioni per una nuova generazione di politiche globali in materia di economia sociale*

Si intende qui di presentare un elenco di casi di buone pratiche nelle politiche in materia di economia sociale esplicitamente diversificato per quanto riguarda il tipo di misure, ma anche, nel complesso, con l'obiettivo di farne un punto di riferimento per una politica globale in materia di economia sociale. La prospettiva globale va al di là della prospettiva integrata, essendo quest'ultima la semplice somma delle parti. La prospettiva globale è da intendersi nel senso delle proprietà del sistema, nel presente caso, tutte le misure, vale a dire i 20 casi presentati, si comportano in modo diverso rispetto alla semplice aggregazione delle parti.

Se una politica in materia di economia sociale nazionale, europea o regionale ha un obiettivo di ampia portata politica e cerca di ridurre i rischi summenzionati, deve essere concepita in maniera globale ed essere basata su tre assi: integrazione, partenariato e strategia.

*Integrazione.* La politica in materia di economia sociale deve pervadere tutto l'apparato di governo, evitando la "ghettizzazione" in un'unica direzione generale e in un determinato strumento. In primo luogo, per essere efficace, deve essere integrata nel programma centrale del governo di riferimento ed essere coerente con esso, includendo i programmi generali e quelli settoriali. In secondo luogo, deve essere in grado di mobilitare le organizzazioni, i servizi e le amministrazioni appartenenti al settore pubblico, generando un effetto leva amministrativo. In terzo luogo, deve disporre di un organo nell'ambito dell'amministrazione, per esempio una direzione generale ad hoc o un comitato interministeriale specifico, cui è conferito il ruolo di promozione politica all'interno, vale a dire un organo che assuma la guida delle iniziative politiche nell'ambito della pubblica amministrazione. Si tratta di un ruolo che può svolgere solo un organo pubblico.

*Partenariato.* La politica in materia di economia sociale deve avvalersi dell'aiuto e della partecipazione dell'economia sociale a tutti i livelli. Questa politica concordata tra pubblico e privati, basata sul dialogo civile permanente, deve contenere tre elementi: primo, un intermediario forte e indipendente dell'economia sociale; secondo, sedi, formali e informali, per il dialogo/la consultazione; terzo, l'applicazione di tale attività consultiva sia nel campo delle attività comuni di sviluppo e concezione delle politiche che in materia di attuazione e di gestione di tali politiche. Le autorità pubbliche devono sostenere, da un lato, la natura indipendente e consolidata di questo intermediario dell'economia sociale, di modo che quest'ultimo sia il promotore politico all'esterno, il soggetto che dà significato e continuità nel tempo a tali politiche. Le autorità pubbliche devono creare organi consultivi con rappresentanza pluralistica dell'economia sociale, ma anche forum informali che rendano più facile il monitoraggio quotidiano delle iniziative politiche man mano che emergono. Ciò consentirà di evitare l'insorgere di barriere giuridiche indesiderate a seguito di nuove iniziative

politiche parallele. La partecipazione di organi rappresentativi dell'economia sociale alla concezione delle PES contribuirà a una migliore corrispondenza tra l'individuazione e la diagnosi dei problemi e delle esigenze e le misure da adottare. Ciò mette in risalto il carattere sociale e territoriale delle politiche in materia di economia sociale e la problematicità della loro diretta replicabilità. La partecipazione degli organismi dell'economia sociale all'applicazione delle politiche favorirà il miglioramento dell'efficacia di tali politiche, la loro accettazione da parte dei settori e dei beneficiari, nonché la visibilità delle politiche condotte.

*Strategia.* Da ultimo, ma non meno importante, la politica in materia di economia sociale non deve essere limitata a uno strumento o a un meccanismo isolato. Come indicato in precedenza, essa deve coinvolgere diversi meccanismi in una più ampia strategia pluriennale.

---



**Comitato economico e sociale europeo**

Rue Belliard/Belliardstraat 99  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË

Responsabile editoriale: Unità Visite e pubblicazioni  
EESC-2018-50-IT  
[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



© Unione europea, 2018  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi uso o riproduzione delle fotografie/illustrazioni,  
chiedere direttamente l'autorizzazione al/i detentore/i dei diritti.



Online  
QE-02-18-749-IT-N  
ISBN 978-92-830-4199-3  
doi:10.2864/791303

IT