

Impatto degli aiuti di Stato sullo sviluppo dell'economia sociale e sui fornitori di servizi per le persone con disabilità

Sintesi

Background

Nel diritto dell'Unione Europea, come regola generale, gli aiuti di Stato sono vietati, perché l'intervento pubblico non deve avere l'effetto di distorcere la parità di condizioni per gli operatori economici. Sono previste eccezioni nei casi ritenuti essenziali per il buon funzionamento del mercato unico. Con il tempo la Corte di Giustizia e la Commissione Europea hanno definito norme specifiche per gli enti che forniscono Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG). Inoltre, i servizi socio-sanitari, compresi quelli finalizzati all'inclusione sociale e professionale delle persone con disabilità (PcD), godono di un regime giuridico speciale sia per le specifiche finalità di interesse generale che contribuiscono a raggiungere sia per le loro caratteristiche.

La riforma delle norme sugli aiuti di Stato adottata nel 2012 con il cosiddetto "pacchetto Almunia" segna un passo importante nel riconoscimento giuridico delle specificità dei servizi sociali e sanitari, nel più ampio contesto dei SIEG. Il controllo sugli aiuti di Stato entra in gioco quando questi servizi sono forniti come attività economica su un mercato e sono, almeno parzialmente, finanziati con risorse pubbliche, indipendentemente dallo status giuridico del fornitore. Pertanto, le norme sugli aiuti di Stato sono molto rilevanti anche per i fornitori di servizi sociali senza scopo di lucro e per gli enti appartenenti all'economia sociale.

Il quadro giuridico in materia di aiuti di Stato è in vigore da un decennio e due atti legislativi fondamentali, il regolamento generale e il regolamento de minimis sui SIEG, scadranno il 31 dicembre 2023. Per questo motivo, nel 2019, la Commissione Europea (CE) ha avviato i lavori preparatori in vista della revisione delle norme, che è ancora in corso. Allo stesso tempo, il 9 dicembre 2021, la CE ha lanciato il Piano d'azione per l'economia sociale (PAES), in cui riconosce che le imprese dell'economia sociale hanno caratteristiche specifiche che le distinguono da altri tipi di imprese e che il sostegno finanziario pubblico tramite fondi statali gli aiuti svolgono un ruolo essenziale per il sostegno delle organizzazioni dell'economia sociale e per consentire l'avvio di imprese sociali. Il PAES prevede il riconoscimento formale del settore dell'economia sociale e delle sue specificità da parte della CE, allineando così le politiche dell'UE alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) che talvolta ha riconosciuto le caratteristiche specifiche di alcuni enti appartenenti all'economia sociale.

Le norme sugli aiuti di Stato sono complesse e spesso non sono ben conosciute né dalle autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE né dai fornitori di servizi sociali e dalle organizzazioni dell'economia sociale. Perciò, le

autorità pubbliche spesso non sfruttano tutte le possibilità offerte dalle norme sugli aiuti di Stato per favorire la crescita dell'economia sociale.

Obiettivo

Lo scopo di questo studio è quello di fornire una panoramica delle norme sugli aiuti di Stato applicabili alle organizzazioni dell'economia sociale e ai fornitori di servizi sociali, in particolare quelli che operano nel campo della disabilità, per valutare le opportunità che il quadro giuridico in vigore offre loro e fornire esempi di pratiche promettenti. Un altro obiettivo dello studio è identificare le sfide più ricorrenti incontrate nell'attuazione del quadro sugli aiuti di Stato e proporre raccomandazioni rivolte ai decisori nazionali e dell'UE, agli attori dell'economia sociale e alle parti interessate per migliorare l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere l'inclusione sociale e professionale delle persone con disabilità, anche attraverso l'economia sociale.

Risultati chiave

Sfide nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato per la fornitura di servizi sociali e lo sviluppo dell'economia sociale

Dalle interviste agli informatori chiave e dalla revisione della letteratura e delle politiche, sono state identificate sfide in relazione a tre aree principali: a) insufficiente conoscenza o consapevolezza delle opportunità fornite dalla disciplina degli aiuti di Stato dell'UE per l'inclusione sociale e professionale delle persone con disabilità, e più in generale per la fornitura di servizi sociali e lo sviluppo dell'economia sociale; b) un quadro normativo che non risponde pienamente alle specificità dei servizi socio-sanitari e dell'economia sociale e incertezza sulle regole di cumulo dei diversi aiuti, e c) carenze dell'ecosistema.

Sfide legate all'insufficiente conoscenza delle regole:

- Conoscenza e capacità insufficienti da parte delle pubbliche amministrazioni di sfruttare appieno il potenziale della disciplina degli aiuti di Stato per sostenere la fornitura di servizi sociali e lo sviluppo dell'economia sociale.
- Ricorso molto dominante all'uso del regolamento generale de minimis, in particolare nei paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), da parte dei ministeri e delle autorità locali e regionali che decidono sugli aiuti di Stato, unito ad una conoscenza insufficiente del potenziale del regolamento generale di esenzione per categoria (Regolamento Generale) e la Decisione SIEG.
- "Paura" o "avversione al rischio" o "strategia di elusione" da parte di molte autorità pubbliche, soprattutto a livello regionale e locale, per "dialogare" con la Commissione Europea per capire se un aiuto che vorrebbero concedere costituisce aiuto di Stato e in caso affermativo, se e come potrebbe ancora essere fornito in modo da essere considerato compatibile con il mercato interno.
- Riluttanza da parte delle autorità pubbliche a tutti i livelli nel definire i SIEG nei loro contesti specifici, a causa del timore che la Commissione Europea possa identificare un "errore manifesto" in tale definizione.
- Mancato riconoscimento come SIEG di inserimento lavorativo dei lavoratori con disabilità e svantaggiati da parte delle autorità di alcuni Stati membri. Le imprese sociali (ad esempio, le imprese sociali per

l'inserimento lavorativo - WISE, le società di lavoro personalizzato), potrebbero non disporre di tale incarico e quindi di aiuti di Stato.

- Conoscenza o consapevolezza insufficienti del potenziale degli strumenti di aiuto di Stato da parte dei fornitori di servizi sociali/delle imprese sociali come leva per l'innovazione dei servizi e il cambiamento delle politiche.
- Conoscenza o consapevolezza insufficienti delle opzioni previste dal Regolamento Generale sull'accesso ai finanziamenti per le imprese sociali.

Sfide legate a un quadro giuridico che non coglie appieno le specificità dei servizi sociali e sanitari e dell'economia sociale e incertezza sulle regole sul cumulo dei finanziamenti:

- Le soglie definite nel regolamento de minimis generale (200.000 EUR) e nel regolamento de minimis SIEG (500.000 EUR) sono chiaramente troppo basse, in particolare per le entità che impiegano più persone o personale, a testimonianza di un'insufficiente considerazione dell'inflazione e dei costi più elevati.
- Mancanza di chiarezza sulle opzioni per il cumulo degli aiuti di Stato per lo stesso SIEG o provenienti da fonti diverse (compresi i fondi UE) e mancato utilizzo di finanziamenti combinati a causa di regole eccessivamente complicate e del rischio di dover rimborsare i soldi.
- Le norme sugli aiuti di Stato sono spesso più rigorose di quelle del FSE/FSE+ (ad esempio, richiedono documenti non più necessari quando si utilizza un'opzione di costi semplificata o controlli di conformità per gli aiuti di Stato), comportando un carico di lavoro più elevato per i beneficiari e le autorità di gestione.

Sfide legate a un ecosistema economico-sociale sottosviluppato:

- Ecosistema dell'economia sociale sottosviluppato, che deve far fronte a difficoltà di accesso ai finanziamenti (a causa del blocco delle risorse), alla mancanza di un quadro giuridico non sufficientemente sviluppato per l'economia sociale e a statuti giuridici inadatti per le imprese sociali, tra cui WISE, in particolare nei paesi CEE.
- Amministrazioni pubbliche scarsamente sviluppate e/o con poco personale, procedure onerose, conoscenza insufficiente della gestione dei fondi UE da parte degli enti locali e regionali o delle autorità di gestione.
- Comprensione insufficiente della fornitura di servizi sociali senza scopo di lucro e dell'economia sociale da parte della pubblica amministrazione.
- Mancanza di un forum di apprendimento reciproco delle parti interessate a livello dell'UE per lo scambio di soluzioni, pratiche promettenti, ma anche su ostacoli e questioni comuni relativi all'accesso agli aiuti di Stato.
- Importi persistentemente inadeguati degli aiuti di Stato, in particolare per le imprese sociali/fornitori di servizi sociali con più personale e che ricevono sussidi per l'assunzione di persone con disabilità (almeno il 30%) o per sostenere il loro inserimento nel mercato del lavoro.

Opportunità

- Esiste un potenziale inutilizzato di opportunità per utilizzare le norme sugli aiuti di Stato a fini sociali per i fornitori incaricati di una missione di servizio pubblico, compreso il sostegno al reclutamento,

all'occupazione e alla formazione delle persone con disabilità, mediante integrazioni salariali e compensazione di costi aggiuntivi (sistemazione ragionevole; sostegno occupazione; trasporti).

- Migliore utilizzo degli aiuti di Stato per aumentare l'occupazione delle persone con disabilità e di altre persone in situazioni vulnerabili e per sostenere la loro transizione nel mercato del lavoro tradizionale/in contesti non segregati.
- Uso strategico dell'obbligo per gli Stati membri dell'UE dell'articolo 27 della CRPD delle Nazioni Unite "Lavoro e occupazione" => Attuare misure e investire in posti di lavoro liberamente scelti o accettati, retribuiti in modo dignitoso per le persone con disabilità, in contesti lavorativi inclusivi.

Lo studio si conclude con una serie di raccomandazioni rivolte alla Commissione europea, agli Stati membri dell'UE e alle loro autorità locali e regionali, nonché ai fornitori di servizi sociali e alle loro parti interessate per affrontare le sfide identificate.