

Giorgia Bonaga, Giulio Ecchia,  
Riccardo Prandini, Paolo Venturi

## Finanza d'impatto sociale

Istituzioni, capacity building  
e governance per l'innovazione

**VITE PARALLELE**

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

Collana diretta da Riccardo Prandini



**FrancoAngeli** 

# VITE PARALLELE

---

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

---

Collana di Sociologia a cura di Riccardo Prandini

---

La società che generò come suo modo di auto-descrizione la sociologia – e che è poi diventata società moderna – sta mutando a ritmi così accelerati che è possibile prevederne solo l'imprevedibilità.

Al limite del pensabile esiste già una società mutagena, capace cioè di mutare i suoi stessi elementi costitutivi, in particolare gli esseri umani e le loro forme di comunicazione, sostituendoli con altro. Ma questa società – caratterizzata dalla potenza di un impianto tecno-scientifico pervasivo, dallo sviluppo accelerato dei nuovi media, dall'alba di una civiltà robotica assistita da forme di computazione artificiali, dalla reticolazione comunicativa del globo – convive con la persistenza e il ritorno di culture e modi di vita arcaici. È in questo unico globo – nebulizzato in molteplici e dissonanti di sfere di significato – in questa *unitas multiplex* confliggente, in questo poliedro complesso che coesistono le "Vite parallele".

Vite che scorrono indifferenti le une alle altre, che si sfiorano, si scontrano, si ibridano, convivono, si arricchiscono, si eliminano, si amano, generano nuova vita e morte. Vite incluse ed escluse nel sociale istituito; vite piene e vuote di significato; vite di scarto e d'abbondanza; vite culturalmente egemoni e subalterne; vite sane e malate; vite comunicanti e incomunicanti; vite abili e diversabili; vite che si nutrono di trascendenza e di immanenza; vite semplici e complesse; vite umane, disumane e post-umane; vite libere e schiave; vite in pace o in guerra; vite felici e infelici; vite naturali e artificiali, vite reali e virtuali, vite che abitano in un luogo o ovunque; vite connesse o sconnesse. Queste "Vite parallele" possono manifestarsi in spazi geopolitici diversi e separati, ma anche nello stesso spazio sociale, dentro a una sola a organizzazione, a una famiglia, a una stessa vita personale. Vite molteplici che non possono più fare affidamento su una sola definizione della realtà, da qualsiasi voce essa provenga. Ordini sociali che debbono fondarsi su una realtà fatta di possibilità e di contingenze, di livelli diversi che si intersecano, ibridano, intrecciano o che si dividono, fratturano e sfilacciano. Ordini che sono irritati costantemente dal disordine: ordini dove l'incontro può sempre trasformarsi in scontro e dove dagli scontri possono nascere costantemente incontri.

Queste “Vite parallele” necessitano di un nuovo modo di pensare il sociale, le sue linee di faglia, le sue pieghe, le sue catastrofi, i tumulti che fanno emergere nuove e inattese realtà. Una sociologia in cerca di una ontologia del sociale specifica; di metodi adatti per analizzarla e di teorie sufficientemente riflessive da comprendere se stesse come parte della realtà osservata. Una sociologia che sappia riacquisire uno spazio di visibilità nel dibattito pubblico, intervenendo con conoscenze solide, ma anche con riflessioni e proposte teoriche critiche e immaginative.

La Collana ospiterà saggi e ricerche che sapranno connettersi ai temi appena esplicitati, con particolare attenzione ai giovani ricercatori, ma anche a traduzioni di opere che siano di chiaro interesse per lo sviluppo del programma.

---

## VITE PARALLELE

---

è una Collana diretta da Riccardo Prandini.

I testi sono sottoposti a una Peer Review double blind.

---

## Comitato scientifico:

---

**Maurizio Ambrosini** (Università di Milano) - **Andrea Bassi** (Università di Bologna) - **Maurizio Bergamaschi** (Università di Bologna) - **Vando Borghi** (Università di Bologna) - **Paola Borgna** (Università di Torino) - **Matteo Bortolini** (Università di Padova) - **Alberto Cevolini** (Università di Modena e Reggio Emilia) - **Giancarlo Corsi** (Università di Modena e Reggio Emilia) - **Andrea Cossu** (Università di Trento) - **Luca Diotallevi** (Università di Roma Tre) - **Luca Fazzi** (Università di Trento) - **Rosangela Lodigiani** (Università Cattolica di Milano) - **Tito Marci** (Università di Roma, Sapienza) - **Luca Martignani** (Università di Bologna) - **Antonio Maturo** (Università di Bologna) - **Giorgio Osti** (Università di Trieste) - **Emmanuele Pavolini** (Università di Macerata) - **Luigi Pellizzoni** (Università di Pisa) - **Massimo Pendenza** (Università di Salerno) - **Luigi Tronca** (Università di Verona).

---

Giorgia Bonaga, Giulio Ecchia,  
Riccardo Prandini, Paolo  
Venturi

## Finanza d'impatto sociale

Istituzioni, capacity building  
e governance per l'innovazione

**VITE PARALLELE**

---

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

---

Collana diretta da Riccardo Prandini

---

**FrancoAngeli** 

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Fondazione Alma Mater di Bologna e di AICCON – Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit di Forlì

In copertina: William Mewes, Street Art – Sketch on the outside wall of a shop in Glasgow  
[https:// www.flickr.com/photos/theghostofgraingertown/17208851189](https://www.flickr.com/photos/theghostofgraingertown/17208851189)

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>*

# Indice

<b>Introduzione</b> , di <i>Riccardo Prandini</i>	pag.	9
<b>Il Social Impact Investing e le sue “ambiguità strategiche”</b> : l’emergere, lo sviluppo e l’istituzionalizzazione di un nuovo “campo” sociale, di <i>Riccardo Prandini</i>	»	17
<b>La triade dell’impatto: definire un approccio operativo per la finanza ad impatto</b> , di <i>Alice Borrello, Veronica Chiodo e Chiara Cremasco</i>	»	60
<b>Sociologia del SII: codice, programmi, accoppiamenti strutturali, organizzazioni e dispositivi sociotecnici</b> , di <i>Riccardo Prandini</i>	»	81
<b>Il diritto amministrativo come ambiente che promuove l’innovazione attraverso politiche di impatto sociale</b> , di <i>Luciano Gallo</i>	»	124
<b>Co-progettazione e valutazione d’impatto sociale. Profili giuridici e prospettive per una nuova stagione di politiche orientate all’innovazione sociale</b> , di <i>Alceste Santuari e Paolo Venturi</i>	»	141
<b>Social Investment Readiness: percorsi di Capacity Building per le imprese sociali</b> , di <i>Giorgia Bonaga, Giulio Ecchia, Sara Rago e Paolo Venturi</i>	»	165
<b>Principali modelli di valutazione dell’impatto sociale e attuali applicazioni nella finanza ad impatto</b> , di <i>Giorgia Bonaga e Sofia Aurora Sicilia</i>	»	183

<b>Costituire e governare le Partnership del SII. Una riflessione sui Social Outcome Contract</b> , di <i>Riccardo Prandini e Matteo Orlandini</i>	pag.	205
<b>I Social Impact Bond sono un modo efficace per incoraggiare l'innovazione sociale nella fornitura di servizi pubblici?</b> , di <i>Chris Fox</i>	»	257
<b>Notizie sugli autori</b>	»	281

Sul fatto che il mondo della finanza e quello dell'aiuto sociale – prima istituzionalizzato nel *welfare state*, poi nel cosiddetto terzo settore e oggi nell'impresa sociale – abbiano vissuto nel Novecento e fino ad oggi “vite parallele” non vi sono molti dubbi. Un autore classico, capace di accumunare visioni politiche e sociali molto diverse, Karl Polanyi, nel suo famoso studio sul *La grande trasformazione*, aveva individuato addirittura tre forme diverse di integrazione e scambio sociale che sarebbero diventate rappresentative di tre sfere istituzionali quasi impermeabili: la reciprocità (tra reti di nodi simmetrici), la redistribuzione (tra un settore centralizzato e le sue periferie) e lo scambio (di mercato). Lo stesso Polanyi contribuì non poco a considerare le tre forme come in un rapporto di reciproca esclusione, descrivendo la diffusione ottocentesca e poi novecentesca dell'economia di mercato capitalistica e liberista, come un verto e proprio pericolo per l'ordine sociale. A questo pericolo la società, dopo aver subito in un primo momento la colonizzazione dalla ideologia economista, reagiva inventando soluzioni che riportavano l'economia ad avere un radicamento nella società. Soprattutto il lavoro, la moneta e la terra, non potevano essere commercializzati dai mercati, bensì controllati da istituzioni collettive pubbliche. Il Novecento si è incaricato – mediante le ideologie sociopolitiche del liberismo, del comunismo e del fascismo – di mostrare come l'ordine sociale fosse non solo instabile, bensì abitato da profondi conflitti di “valore”. Due Guerre mondiali, il lungo periodo della Guerra fredda e dei blocchi contrapposti hanno testimoniato di uno scontro tra visioni politiche ed economiche che quasi portarono allo scontro nucleare. Con il crollo del Muro di Berlino, dovuto al collasso dell'Urss, è sembrato invece che quei mondi paralleli avessero lasciato spazio a una unica e sola “storia”: quella di una economia di mercato regolata entro democrazie liberali. Quanto questa visione fosse semplicistica e ideologica, lo mostra ogni giorno la contemporaneità che sta ricomponendo a livello globale uno scontro tra “Imperi”.

Rimane invece una modalità d'osservare la realtà delle società attuali più sobria, ma anche più adeguata. Le società – nazionali e globale – si differenziano funzionalmente. I sottosistemi sociali creano la loro realtà processando le comunicazioni secondo codici peculiari, ognuno dei quali presiede un campo di attività che riconosce gli altri ma che, simultaneamente, mantiene la propria autonomia. La società attuale è plurale, policontesturale e lascia spazio a diversi modi di fare “società”. L'economia, la politica, l'arte, la sanità, la formazione, il diritto, la religione, la morale, la famiglia, i mass media, etc., operano secondo le loro logiche senza il bisogno di un “centro” o di un “vertice” sociale. La società è integrata laddove ognuno di questi sottosistemi può continuare a operare seconda la sua logica, senza interferire in quella degli altri.

Sembrirebbe allora che, secondo questa teoria, non sia possibile alcun rapporto tra finanza e aiuto sociale. Per dirla in modo prosaico: la finanza dovrebbe solo accrescere il capitale, indifferente ad ogni altro principio; così come l'aiuto sociale dovrebbe aiutare chi ha difficoltà, a prescindere da qualsiasi altra rilevanza. Nella realtà però, le cose vanno diversamente: sembra

emergere una finanza d'investimento e d'impatto sociale. Come spiegarlo? Se si lasciano perdere sia le improbabili e parecchio *naïves* narrazioni dell'emergere di una nuova e salvifica "economia sociale", sia quelle ancora più inadeguate che sono capaci di vedere solo l'espansione di un neoliberalismo capace di tutto e causa di tutti i mali, allora rimangono poche alternative. Per provare a dare spiegazioni più solide occorre la capacità di mantenere simultaneamente uno sguardo fisso sull'operare autonomo di finanza di mercato e di aiuto sociale, da un lato, e sui loro strani accoppiamenti strutturali. Ne deriva un tentativo di leggere come è possibile l'ordine sociale in un contesto dove il pluralismo e la diversità istituzionali rimangono fondamentali per garantire libertà, ma anche dove la loro connessione genera modalità creative e inattese di "fare società".

# Introduzione

di *Riccardo Prandini*

Quello che introduciamo è il primo libro in Italia che tratta della Finanza sociale (*Social Finance*) o dell'Investimento d'Impatto sociale (*Social Impact Investing*) con un taglio multidisciplinare, critico e costruttivo. Nasce come risultato della ricerca – finanziata dal *Programma nazionale di ricerca* (PNR) 2015-2020 – intitolata *La Finanza di Impatto per una nuova generazione di imprenditorialità sociale*.

È una ricerca “multidisciplinare” perché i saggi sono scritti da studiosi con competenze scientifiche diverse: sociologi, giuristi, economisti, *designer* di servizi, *practitioner*. Proprio questa diversità di punti di vista rende la ricerca adatta a identificare e sviluppare le numerose e differenti problematiche che riguardano quello che è stato chiamato un “campo sociale” strategicamente ambivalente. Osservata da punti di vista così diversi, la finanza d'impatto si mostra chiaramente sia come una vera opportunità d'innovazione (sotto diversi aspetti), sia come un rischio da valutare ogni volta affinché non si trasformi in mera “commercializzazione” del *welfare*, “spiazzamento” delle motivazioni che identificano l'operare del cosiddetto Terzo settore – o meglio delle imprese socialmente responsabili –, deresponsabilizzazione della Pubblica amministrazione, mero *gaming* tra attori che, simulando di lavorare per l'interesse comune, operano per i propri interessi. I progetti della Finanza d'impatto, infatti, sono quasi sempre pubblicizzati (addirittura “vetrinizzati”) come portatori di reale innovazione sociale, perché di fatto spingono i protagonisti pubblici e privati ad operare in modalità diverse da quanto ci si attenderebbe: il finanziatore/investitore a non perseguire solo un ritorno economico, bensì anche sociale; la Pa a razionalizzare la sua offerta di servizi, co-progettandone dei nuovi insieme ad altri attori potendo così sfruttare le loro competenze e risparmiando sulla spesa pubblica; gli enti di terzo settore a vedersi finanziati servizi, senza venire valutati solo mediante una *paper compliance* basata su meri *output* operativi e potendo così sperimentare qualcosa di nuovo; gli intermediari a sperimentare la rete dei servizi potendo collegare i diversi partner progettuali in modalità innovative; ed anche gli utenti che dovrebbero essere ascoltati. Tutto ciò sotto il controllo

di una valutazione d'impatto che dovrebbe dare il timbro al progetto, di una *policy evidence based*. È evidente che, nel migliore dei mondi possibili, questa è una situazione *win-win*. Ma è altrettanto evidente che non viviamo in quel mondo e che la "narrazione" di un post capitalismo dal volto umano è, nel migliore dei casi, solo una delle possibili.

La ricerca prova a rendere ragione di questo "campo" emergente, mostrandone limiti e opportunità. Lo fa attraverso una osservazione "critica", cioè sempre cercando di mostrare al lettore i punti nodali e le diverse possibilità di sviluppo – in positivo e in negativo – che caratterizzano la Finanza d'impatto. Chi ha contribuito alla ricerca è fortemente interessato a comprendere i potenziali di sviluppo del "campo", ma è ben consapevole che la Finanza d'impatto per mantenere le sue importanti promesse, deve essere "governata" e indirizzata in modi peculiari perché, secondo le evidenze empiriche ormai a disposizione, non ha nessuna "naturale" tendenza a trasformarsi in un dispositivo automatico d'innovazione sociale. Riteniamo perciò fondamentale un approccio critico che, diversamente da una letteratura spesso interessata solo a sponsorizzare la Finanza d'impatto, sia capace di evidenziare i molteplici snodi che caratterizzano un ambito sociale strategicamente ambivalente, cioè governabile in modi diversi e spesso anche contraddittori.

Il taglio critico, però, pur essendo necessario se si fa scienza, non è sufficiente. Una mera *pars destruens* rimane sempre sterile se non è affiancata da una *pars construens*. Ecco perché questa ricerca si focalizza soprattutto su due questioni: i percorsi di costruzione di capacità e quelli di innovazione sociale. Il *Capacity Building* per le imprese sociali costituisce, insieme a una corposa riflessione sulle opportunità e i limiti delle modalità di "valutazione d'impatto", uno degli strumenti fondamentali per governare i processi. Pare chiaro che le imprese sociali del nostro Paese, per poter accogliere le nuove opportunità di finanziamento, debbano ripensarsi in modo adeguato. È però altrettanto chiaro che questo adeguamento non deve attivare processi di *crowding out* (spiazzamento) delle loro identità, trasformandole in organizzazioni "commerciali". Gran parte delle potenzialità positive della Finanza d'impatto si giocano in quell'ambito, ma in realtà sono tutti gli attori che devono ripensare le loro identità, interessi e funzioni. In tal senso una riflessione concreta su come l'investimento d'impatto sociale faciliti – e in che modi – delle reali pratiche d'innovazione sociale, rappresenta il terzo cardine del ragionamento. L'idea di base è che uscendo da una valutazione tipicamente burocratico-procedurale – come quella basata sull'analisi degli *output* e che impone agli erogatori di servizi (e non solo) di "rendicontare" a un Principale quanto adempiuto rispetto alle attività richieste dal dispositivo d'ingaggio – ed accedendo a una valutazione di *outcome* (sulla problematica questione-termini d'impatto, si dirà nel corso del testo) si aprono opportunità maggiori d'innovazione in quanto si lascia agli erogatori la libertà di

sperimentare i modi più adeguati per raggiungere gli obiettivi (senza essere “legati” a indicatori di *output*).

Il libro è composto da 9 capitoli divisi in tre parti.

La Prima parte ha un carattere di inquadramento teorico ed empirico al tema e ne presenta i temi e le concettualità specifiche.

Nel primo capitolo Riccardo Prandini presenta l'emergere e lo sviluppo del *Social Impact Investing* (SII) da un duplice, ma intrecciato punto di vista: come “campo” generato in termini istituzionali – una arena sociale dove diversi attori con interessi posizionali molto diversi e spesso divergenti, negoziano significati e pratiche comuni; e come “campo” scientifico che viene elaborato nel dibattito sulle riviste e nelle pubblicazioni dei *practitioner* e degli specialisti. L'emergere del SII si dipana proprio dall'intrecciarsi di queste due fonti di elaborazione che però rimangono autonome ed anche spesso indipendenti. In realtà, infatti, il campo si autodefinisce internamente mediante il suo operare quotidiano e la riflessione teorica arriva (come sempre) dopo, anche se poi riesce a influenzare l'operatività come “razionalizzazione”, ridefinizione e critica del sistema stesso. In ogni caso, ad oggi, si osserva un campo teorico e operativo ormai ben definito, comunicabile attraverso *key words* ben comprensibili, mediante pubblicazioni dedicate e popolate da un crescente numero di “progetti” che ne fanno una “nicchia” di sicuro interesse. Dentro a questo sistema si osserva però anche molta variabilità perché il modo d'istituzionalizzare, governare e dirigere i progetti di SII può prendere forme diverse, ognuna con opportunità e limiti peculiari, dipendenti fortemente dal contesto.

Nel secondo capitolo Alice Borrello, Veronica Chiodo e Chiara Cremasco sottolineano come, negli ultimi anni, l'*Impact Investing* abbia registrato una crescente popolarità. Anche le Autrici osservano che la presenza di molte altre forme di finanza – che considerano aspetti valoriali nell'approccio d'investimento – e la diffusione d'importanti iniziative pionieristiche riconducibili all'*Impact Investing*, hanno largamente preceduto la sua precisa teorizzazione. D'altra parte, la concettualizzazione *ex post* del fenomeno si è concentrata principalmente sulle differenze rispetto alla finanza tradizionale, ma non si è focalizzata sulla sua natura e sulla finalità con cui è stata concepita. Il loro studio mira proprio a comprendere più profondamente gli elementi distintivi dell'*Impact Investing* e a capire come gli investitori ad impatto li delineano nel processo d'investimento. La ricerca presenta i risultati di un'analisi empirica che ha visto la partecipazione di circa 50 esperti italiani di *Impact Investing*. I risultati rivelano che l'intenzionalità, la misurabilità e l'addizionalità sono i pilastri fondanti che, se utilizzati correttamente nella pratica, assicurano e preservano concretamente l'*Impact Integrity* nelle strategie d'investimento. La ricerca, in sintesi, contribuisce all'ancora limitata letteratura accademica ed esamina la corrispondenza tra le argomentazioni teoriche finora formulate e l'esperienza pratica degli investitori.

Nel terzo capitolo, Riccardo Prandini cerca di fornire un quadro teorico adeguato a comprendere sociologicamente il campo del SII. Lo fa attraverso la teoria dei sistemi sociali. Da quel punto di vista il SII non rappresenta affatto né un nuovo sottosistema sociale, né la fine del capitalismo, né l'emergere di un nuovo tipo di economia. Rappresenta invece l'accoppiamento operativo e strutturale tra due sottosistemi della società moderna codificati in modo dissimile e con funzioni specifiche: quello economico e quello dell'aiuto sociale. L'accoppiamento (*coupling*) permette di analizzare il SII dai diversi punti di vista dei suoi protagonisti che hanno identità e interessi ben distinti, senza confonderli in un super-sistema dai confini poco chiari e neppure senza perdere di vista il carattere emergente del nuovo campo costituito appunto da logiche e attori dissimili. Questo *structural coupling* per operare necessita però di organizzazioni sociali peculiari che sappiano lavorare tenendo presenti sia la richiesta di ritorno economico sia sociale. Sono proprio queste organizzazioni "policontesturali" a costituire il campo e a doversi innovare – internamente e nelle loro relazioni – sotto diversi rispetti. L'Autore propone poi tre differenti semantiche capaci di illuminare l'accoppiamento: quella della ibridazione, degli allineamenti e degli oggetti di confine cercando di argomentare quale sia al momento più adeguata al compito analitico.

La Seconda parte si focalizza sulle condizioni giuridiche abilitanti per l'istituzionalizzazione del SII.

Nel quarto capitolo, Luciano Gallo mostra come gli strumenti giuridici – così come pure le procedure amministrative previste dalle varie disposizioni di Legge –, costituiscono per definizione un mezzo rispetto alle concrete finalità di *policy* che si intendono di volta in volta conseguire. L'Autore intende esaminare gli strumenti giuridici, previsti dalla disciplina vigente, che – a dispetto di quanto spesso si sostiene – si caratterizzano per eterogeneità e per innovatività. Il suo contributo intende, pertanto, colmare una lacuna di conoscenza in relazione alle varie possibilità di costruire politiche d'impatto mediante l'uso innovativo di strumenti antichi, ma anche di quelli propriamente nuovi. La consapevolezza e la padronanza di tali strumenti rimette al centro il ruolo delle scelte politiche, quali scelte consapevoli di cambiamento e il ruolo abilitante del diritto amministrativo e dei suoi strumenti.

Nel capitolo cinque, Paolo Venturi e Alceste Santuari elaborano la tesi che l'orizzonte trasformativo delle politiche pubbliche passa dalla capacità di orientare l'innovazione amministrativa e legislativa verso una prospettiva d'innovazione sociale. Grazie alla riforma del Terzo Settore oggi è possibile promuovere *policy Impact Oriented* e dare piena attuazione al principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione), valorizzando gli istituti della co-progettazione e della co-programmazione (art. 55 del Codice del Terzo Settore). La rilevanza di questi istituti non risiede solo nel riconoscimento degli ETS (Enti del Terzo Settore) come attori "pubblici", ma piuttosto nello

stimolare azioni di co-creazione guidate da obiettivi d'innovazione sociale. Gli Autori, nella prima parte, esplorano il valore della co-progettazione nelle politiche di welfare territoriale, mentre nella seconda approfondiscono il rapporto fra innovazione sociale, politiche pubbliche ed il ruolo strategico che riveste la valutazione d'impatto (VIS) nell'orientare le risorse pubbliche verso percorsi ed azioni più inclusive e capacitanti.

La Terza parte riguarda, infine, i processi di *Capacity Building*, la valutazione d'impatto, la *governance* del SII alla luce della sfida dell'innovazione.

Nel sesto capitolo Giorgia Bonaga, Giulio Ecchia, Sara Rago, Paolo Venturi spiegano che lo sviluppo di un mercato degli investimenti sociali si basa sulla convinzione che esistano organizzazioni in grado di produrre risultati sociali e che per alcuni sostenitori, investire per finanziare tali risultati, possa anche tradursi in un ritorno finanziario. A queste imprese sono dunque richieste capacità non solo finanziarie e tecniche, ma anche gestionali e organizzative, affinché possano produrre in modo affidabile risultati sociali di lungo termine. Eppure, nell'attuale mercato della finanza sociale sembra prevalere l'offerta di programmi di *Capacity Building* orientati allo sviluppo di competenze finanziarie piuttosto che a supporto della produzione e gestione di rilevanti e solidi risultati sociali. La tendenza è dunque quella di incentivare la costruzione di profili organizzativi *investment ready*, compatibili cioè con la finanza tradizionale, piuttosto che *impact ready*, orientati alla gestione della performance sociale e dell'impatto. L'obiettivo del capitolo è, dunque, quello di identificare e descrivere gli elementi chiave per la costruzione di un percorso di *Capacity Building* rivolto alle imprese sociali, finalizzato a strutturare modelli di intervento, business e governance sufficientemente robusti a determinare soggetti dell'imprenditorialità sociale *investment ready*.

Nel settimo capitolo Giorgia Bonaga e Sofia Aurora Sicilia, mostrano come il mercato dell'*Impact Investing* risulti essere in espansione in tutto il mondo, tuttavia, forse anche a causa della novità del fenomeno, sono ancora molteplici le problematiche che lo caratterizzano. Tra le principali, la scarsa presenza di una letteratura di riferimento, la difficoltà ad individuare e definire gli strumenti finanziari più appropriati per il mondo dell'imprenditorialità sociale e la mancanza di una cultura della misurazione degli esiti organizzativi, elemento peculiare del mercato. L'introduzione del concetto di *impatto* ha generato un crescente interesse verso la misurazione da parte di investitori e investite. I *driver* che lo alimentano non sono esclusivamente di tipo rendicontativo, in risposta ad obblighi normativi o sollecitati dal senso di responsabilità verso gli stakeholder esterni, ma includono anche interessi di tipo formativo, rivolti all'apprendimento interno e finalizzati al miglioramento delle strategie. Ciò ha comportato una rapida e ampia diffusione della pratica di valutazione degli impatti generati, producendo la moltiplicazione di procedure e metodologie di misurazione sempre più sofisticate, e di conseguenza, sempre meno fruibili dagli attori dell'ecosistema della finanza ad

impatto. In questa prospettiva, il capitolo si pone l'obiettivo di effettuare un'analisi delle pratiche valutative attualmente in uso nel mercato degli investimenti ad impatto a livello globale, europeo e italiano, delineandone il livello di sviluppo e consolidamento. Successivamente, si procede all'approfondimento delle modalità specifiche con cui i principali fondi di investimento in Italia (c.d. *Strictly Impact*) si orientano rispetto al tema della governance della misurazione, identificando la sua correlazione all'equilibrio del potere contrattuale tra il soggetto finanziario e l'impresa.

L'ottavo capitolo di Riccardo Prandini e Matteo Orlandini affronta lo spinoso e fondamentale tema della *governance* delle *partnership* di SII. Gli Autori introducono il tema dei SOC (*Social Outcome Contract*) in particolare dei SIB, dove sono richieste delle *partnership* almeno tra Agenzia pubblica, finanziatore privato ed erogatore dei servizi. In primo luogo, presentano i risultati della ricerca internazionale mostrando come sulla riuscita (o meno) dei SIB non si sia ancora trovato un punto d'accordo. Viene poi elaborato un modello di disegno e implementazione dei SIB per mostrare l'enorme complessità in gioco, dovuta a un insieme di fattori a loro volta complessi. Sulla base di questo modello viene poi avvitata una discussione sul tipo di *governance* più adeguata. Il suggerimento è che essa debba riguardare almeno tre punti dirimenti: 1) la "(auto)costituzione" di *Partnership* multilivello, policontesturali e deliberative; 2) dispositivi di "apprendimento continuo e reciproco" per permettere a ogni parte di ripensarsi alla luce della *partnership*; 3) un orientamento "sperimentalista" cioè capace di auto-cambiamento continuo della *governance* stessa in vista di maggiore innovazione sociale. La proposta ha una funzione euristica e non normativa o modellistica e serve a mantenere sempre aperta la riflessione delle parti sulla loro (auto)costituzione.

Il nono e ultimo capitolo, scritto da Christopher Fox affronta il tema della possibile innovazione che i SIB potrebbero innescare, soprattutto nel campo delle politiche sociali e di sviluppo sociale sostenibile. Dopo aver analizzato le opportunità e i rischi, ormai ben conosciuti dopo una decade di ricerche sul campo, Fox riflette su quattro vettori-principi di possibile innovazione. Il primo ha a che fare con l'includere i cittadini e, soprattutto, gli utenti dei servizi al centro dei progetti. Il correlato operativo di questo principio è quello della co-creazione dei progetti che deve predisporre arene di ascolto profondo dei bisogni emergenti degli utenti e anche un loro specifico protagonismo nel disegno, implementazione e valutazione dei servizi. Il secondo ha a che fare con forme di valutazione degli impatti che allo stesso tempo devono essere basate su metodologie scientifiche – sia a base quanti che qualitativa – e replicabili, e su un loro utilizzo peculiare inteso come *learning*. La valutazione deve quindi innescare processi riflessivi di apprendimento che aiutino le parti a migliorare i loro processi di lavoro e a modificarli in termini sempre più innovativi. Il terzo punto riguarda il rapporto tra le decine di studi di caso ormai a disposizione e il loro possibile utilizzo come "buone

pratiche”. Qui sta tutto il tema della “scalabilità” dei progetti che, dal loro contesto locale, dovrebbero poter essere tradotti in un “modello comune” estendibile in altri spazi/tempi. In realtà questo stesso modo di concepire la scalabilità sembra essere in disuso, sostituita da una concezione meno automatica e semplicistica del processo. Si comincia a parlare di creare una massa critica di processi che portano a cambiamenti verificati, per poi analiticamente estrarre le logiche vincenti e provare a innescare cambiamenti sistemici. Infine, Fox affronta il tema della “seconda generazione” di SIB che dovrebbero evitare la polarizzazione, al momento probabile, tra logiche globalizzanti di ricerca di ritorno economico e logiche localizzanti di ritorno sociale. È un bel tema per chiudere il volume qui introdotto.



# *Il Social Impact Investing e le sue “ambiguità strategiche”: l’emergere, lo sviluppo e l’istituzionalizzazione di un nuovo “campo” sociale*

di Riccardo Prandini

## **1. Un equilibrio perfetto? Morfogenesi di un nuovo “campo” sociale**

L’impressione che si ha leggendo la crescente letteratura dedicata al “campo” del *Social Impact Investment/Investing* (SII: termine qui usato per motivi comunicativi, ma ancora da discutere e giustificare) – letteratura sia accademica, ma soprattutto quella diffusa da *practitioners*, istituzioni, Think Tank e politici – è di trovarsi al centro di un “equilibrio perfetto”. Con ciò indichiamo proprio il contrario della “tempesta perfetta”, termine impiegato in meteorologia (e poi nella comunicazione politica) per descrivere un ipotetico uragano che colpisce l’area più vulnerabile di una regione, provocando il massimo danno possibile. L’“equilibrio perfetto” starebbe quindi a indicare una situazione che, invece, genera il massimo vantaggio possibile per gli attori contestualmente coinvolti. Data una definizione operativa di SII (che riprendiamo dal *Government Output Lab* dell’Università di Oxford)<sup>1</sup> – «the repayable transfer of money with the aim of creating positive social impact» – l’equilibrio starebbe in questo (a seconda delle diverse forme del SII): che l’investitore che mette il denaro, la Pa che lo ripaga in caso di riuscita dell’investimento, l’organizzazione che eroga i beni o i servizi, i valutatori e gli utenti che li ricevono, gli intermediari che gestiscono le operazioni – tutti costoro – guadagnano qualcosa simultaneamente: *All winners!* Questo significherebbe che il sottosistema dell’economia (e delle sue organizzazioni: i finanziatori, le imprese e i loro mercati), quello dell’aiuto sociale di *welfare* (e delle sue organizzazioni: erogatori di beni e servizi), quello politico amministrativo (la Pa con i suoi uffici e articolazioni territoriali) e, infine, i cittadini-utenti, hanno trovato la formula “magica” per rendere il denaro produttivo di bene comune e, viceversa, progetti per il bene comune produttivi di denaro. Davvero si tratterebbe del “Grande Allineamento”, tanto che qualcuno ha avuto l’ardire di parlare di filantropocapitalismo. Mentre il mondo della finanza cerca di entrare nel mondo “sociale” per trovare nuovi

<sup>1</sup> <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/social-impact-investing/>

guadagni, il mondo sociale apre le porte alla finanza per sviluppare i suoi progetti. Un equilibrio perfetto, appunto: *win-win*.

Tolto questo luminosissimo *incipit*, degno del più geniale *advertisement* socioeconomico del secolo, cominciano però le analisi, i problemi, le speranze e le critiche. Tra queste ultime c'è chi, come Mollinger-Sahba *et alii* (2020) o Harvie e Ogman (2019), accusano il “movimento” di essere solo una *Crisis Management Strategy* utilizzata sia dalla politica per scaricare responsabilità di *policy* sia dall'economia per commercializzare il sistema di welfare: un cavallo di Troia per colonizzare il welfare (McHugh *et alii* 2013). La retorica si baserebbe sul “mantra” della *investibilità*, cioè della credenza fideistica in un rapporto positivo tra rischi e guadagni (economici e sociali) che, a sua volta, si basa su una mai verificata logica causale lineare inerente al rapporto tra offerta e domanda di finanziamento. In pratica i finanziamenti giungerebbero proprio alle organizzazioni competenti che produrrebbero gli impatti sociali adeguati e remunerando giustamente il capitale: punto. Questo tipo di critica però ha il limite, a sua volta piuttosto fideistico, di credere che ogni tentativo di generare nuove logiche economiche, si trasformi in una “ritirata” delle istituzioni pubbliche che coinciderà, per forza, con la crisi del “bene comune”. Ma i proponenti del SII risponderanno che quella fine è già immanente e che bisogna rispondervi proprio con le nuove logiche operative, pluralizzando gli strumenti di finanziamento delle politiche pubbliche (Barajas *et alii* 2014); spostando il rischio di fallimento dalla Pa su attori privati; innescando processi d'innovazione; efficientando il sistema di welfare con qualche correttivo di mercato di facciata. Come si vede si tratta di un bel “menu” molto diversificato che tende a polarizzare il dibattito su posizioni incompatibili, ognuna certa della propria verità. Da *win-win*, si passa, troppo in fretta, a una logica *lose-lose*.

In realtà chi voglia entrare nel (relativamente) nuovo “campo di ricerca e di pratica” del SII, si troverà immediatamente in un labirinto di termini che lo lascerà piuttosto disorientato: nella ricerca accademica e nei Report dei *practitioners* – per un lungo periodo molto più diffusi della prima – si rincorrono termini quali *Social Finance* (SF), *Social Impact Finance* (SIF), *Social Investing (Investment)* (SI), *Social Outcome Contracts* (SOC), o *Payment by Results* (PbR), *Pay for Success* (PfS), *Performance o Results Based Financing* (PFP, RBF), e molti altri. Tutti gli osservatori concordano sul fatto che ogni termine rimanda a qualcosa di leggermente diverso e che trovare un concetto-ombrello capace di sintetizzare il campo sia quasi impossibile (senza perdere qualche peculiarità). D'altra parte, però, sembra che ognuno intenda “più o meno la stessa cosa” e che quindi sia davvero possibile indicare un campo, istituzionale e di ricerca, comprensibile in una comunicazione

pubblica<sup>2</sup>. Il fatto che la comunicazione prosegua anche entro un campo così ambiguo certifica però l'emergere di un "campo" che ha creato confini di senso che lo identificano. Come è possibile conciliare questa contraddizione tra ambiguità semantica e chiarezza di riferimento empirico? In che modo il concetto di SII – che si nutre positivamente di questa enorme "ambiguità strategica" (Smith 2017) – riesce a circolare senza eccessivi intoppi nella comunicazione scientifica e istituzionale?

Con questo saggio proviamo a mostrare, sinteticamente e con le lenti della sociologia, la morfogenesi e persistenza di questo "campo istituzionale" o "sistema" sociale (dipende da quale teoria si usi per osservare il fenomeno: Nicholls e Teasdale 2019). Un punto di vista sociologico sul SII è ancora piuttosto raro. La letteratura e la ricerca accademica sul tema, come vedremo, hanno avuto uno sviluppo peculiare che ne ha riflettuto l'emergere: si sono divisi il compito, da un lato, approcci molto "propositivi" – "autopromozionali" – elaborati prima di tutto da *practitioners*, istituzioni finanziarie e Think Tank, ma anche da studiosi della finanza e del suo management, della *business economics* e del settore pubblico: tutti protagonisti che avevano un forte interesse principalmente all'istituzione del campo e alla sua performatività. Dall'altro, si sono sviluppati approcci piuttosto critici o cautelativi provenienti dalle scienze sociali, in particolare dal variegato mondo dei critici del neoliberismo (Fox in questo volume). La sociologia è intervenuta poco, quasi che si trattasse di qualcosa di poco rilevante o di solo tangenziale rispetto ai suoi interessi. Il problema del SII, invece, è molto rilevante, soprattutto per lo sviluppo delle innovazioni di welfare, per il sostegno e ripensamento del mondo del cosiddetto Terzo settore (TS), in particolare dell'impresa sociale, e per l'utilizzo di denaro per impatti sociali. E la sociologia può dare un suo contributo originale, né apologetico né critico, bensì di osservazione di secondo ordine, osservando come *practitioners* e ricercatori osservano il campo, costituendolo. Cosa sta "dietro" alle osservazioni dei protagonisti del SII quando lo propongono come soluzione ai problemi sociali odierni? Quali dinamiche e problemi sociali sottendono a quella

<sup>2</sup> Qui utilizziamo il concetto di "campo" elaborato da Pierre Bourdieu, per esempio relativamente al mestiere dello scienziato: «Gli agenti, scienziati isolati, equipe o laboratori, creano, con i loro rapporti, lo spazio stesso che li determina, benché esso esista solo grazie agli agenti collocati al suo interno e che, per parlare nei termini della fisica, "deformano lo spazio che li circonda", conferendogli una certa struttura. È nel rapporto tra i diversi agenti (concepiti come "fonti di campo") che si generano il campo e i rapporti di forze che lo caratterizzano (rapporto di forze specifico, propriamente simbolico, data la "natura" della forza capace di esercitarsi in questo campo, il capitale scientifico, specie di capitale simbolico che agisce in e attraverso la comunicazione)» (Bourdieu 2003, 48). Ogni campo è quindi un ordine simbolico e pratico costruito dall'agire umano, ma con una sua "cosalità" indipendente da esso che detta le sue regole a chi vi partecipa e ne struttura l'agire. La teoria del campo è poi stata ripresa dal neoinstituzionalismo americano: Di Maggio (1998); Di Maggio e Powell (1983).

proposta che si basa su una poco probabile e molto difficile capacità di misurare scientificamente gli impatti (e che al momento è ben lungi dall'essere *evidence based* come le retoriche teoriche e pratiche vorrebbero)? In specifico, affronterò la questione sotto diverse porte d'ingresso tematiche.

Prima introduco una definizione operativa di campo del *Social Investment/Investing*, per orientare il lettore in un panorama vasto e ancora poco chiaro. Poi procedo analizzando come è avvenuta in due contesti nazionali molto diversi – l'Italia e l'UK – la morfogenesi del campo, cercando di mostrare come le pratiche di diversi attori con interesse diversi abbiamo costruito i confini del sistema. Infine, mi focalizzo su come, qualche anno dopo l'inizio dei processi di istituzionalizzazione del campo – la ricerca dei *practitioner* e degli scienziati abbia legittimato quella morfogenesi. Si tratta di due punti di vista diversi: il primo, pratico, anticipa il secondo, teorico, e insieme questi due tipi di osservazione si legano in modo lasco costituendo un campo di ambiguità strategiche sufficientemente chiaro da definire confini di senso e abbastanza opaco da permettere una certa porosità definitoria.

## 2. Preparare il “campo” definendone i confini teorico-pratici

### 2.1 Definizione operativa di SII: dalla razionalità dell'investitore e la logica dell'investimento fino al “campo” (e ritorno)

Per analizzare come il campo del SII è nato, bisogna prima definirne sinteticamente i confini, darne una definizione operativa. In realtà, come vedremo in seguito, è sempre il campo stesso che si auto-definisce operativamente, senza che sia necessaria un'osservazione scientifica a giustificarlo: l'osservazione scientifica arriva sempre dopo che il fenomeno si è già generato (a meno che non si tratti di “fantascienza”). Per motivi di comunicazione scientifica dobbiamo però anticipare “di cosa si tratta”. Nel suo davvero seminale articolo del 2010, Alex Nicholls (che poi diventò uno dei massimi esperti del campo) provò a costruire una tipologia di quello che, al momento, chiamò Investimento Sociale (*Social Investment*: SI), incrociando la “logica dell'investimento” con la “razionalità dell'investitore”<sup>3</sup>. Se nell'investimento economico-capitalistico, le due logiche sono ben allineate – massimizzare l'utile economico (logica) per il possessore di capitale che agisce in modo strumentale (razionalità), nel caso dell'investimento “sociale” le cose cambiano. Nicholls comincia distinguendo tre diverse logiche di investimento, tre modi di far “valere” il denaro, ma sempre in relazione al sociale.

<sup>3</sup> Si noti che ancora nella definizione non compaiono né i concetti di “Finanza” né di “Impatto”. Nella realtà il termine *Social* sembra includere in modo irriflesso quello di *Impact* e quello di investimento, il concetto di *Finance*.

1) Si può investire per valorizzare un investimento sociale o ambientale puro, senza alcun interesse al guadagno economico. 2) Al contrario si può cercare un utile economico puro, investendo comunque in attività prosociali. 3) Esiste però una terza logica che investe simultaneamente nella ricerca sia di guadagno sociale sia economico: un *blended value*. Sono tre logiche diverse cui corrispondono una gestione dei rischi (perdite) e dei guadagni diversa – da rischi e utili “nulli” fino a guadagni massimi – e l’attivazione di organizzazioni con logiche plurime, dalla filantropia pura al *Social Responsible Investing*. È però nel famigerato *blended value* che emergono le novità maggiori, come già la letteratura economica aveva cominciato a spiegare anni prima.

Dal punto di vista dell’investitore, invece, Nicholls osserva due possibili “razionalità” (di weberiana memoria). L’investitore razionale rispetto allo “scopo” – che imposta il finanziamento sulla base di un calcolo mezzi/fini – e quello razionale verso il “valore”, investe a partire da sue credenze valoriali, in modo incondizionale “a prescindere” dalla razionalità economica pura. Anche in questo caso emerge un terzo tipo di razionalità chiamata “sistemica” che decide per un finanziamento “sociale” cercando però anche un ritorno economico ben calcolato. Incrociando in colonna la logica dell’investimento (solo economico, misto, solo sociale) e in riga il tipo di razionalità dell’investitore, ne derivano nove tipi d’investimento (tab.1).

Tab. 1 – Matrice dell’investimento sociale (Nicholls 2010)

Razionalità dell’investitore	<b>Razionalità secondo lo scopo</b>	1. Investimento per energia pulita	2. Investimento socialmente responsabile	3. Filantropia di rischio
	<b>Razionalità “sistemica”</b>	4. Investimento di impatto	5. Investimento mediante impresa sociale	6. Investimento Governativo
	<b>Razionalità secondo il valore</b>	7. Filantropia	8. Mutue	9. Investimento per cambiamento sociale
		<b>Finanziaria /economico</b>	<b>Mista</b>	<b>Sociale</b>
<i>Logica di investimento</i>				

Potremmo anche usare la distinzione medium/forma, invece che una tipologia. Nella tipologia di Nicholls il *medium* (un mezzo, cioè un insieme di elementi collegati tra di loro in modo molto “lascio”) è l’investimento in denaro; mentre le “forme” (un insieme “stretto” degli elementi mediali) sono date dai diversi programmi di finanziamento. Il *medium*, cioè la somma di denaro investita, prende forma a seconda di: 1) a chi va il guadagno del finanziamento (al finanziatore, al finanziato, a entrambi, anche ad altri); 2) al

tipo di ritorno cercato (solo economico, solo sociale, mix). I tipi 1 e 2 seguono il codice economico puro (*Finance First*). I tipi 7, 8 e 9 non cercano l'utile economico, ma piuttosto l'impatto sociale (*Impact First*). I tipi 3, 4, 5 e 6 creano vere e proprie ibridazioni che vanno a costituire il cuore del SII.

Questo primo contributo di Nicholls, che seguiva di pochi anni il famoso *meeting* del 2007 a Bellagio organizzato dalla *Rockefeller Foundation* per lanciare il SII, ebbe il merito di chiarire la differenza nel tipo di investimento, ma anche il demerito: a) di focalizzarsi solo sulle razionalità di attori individuali; b) di operare secondo una tipologia molto generica, dove i valori "terzi" sono banalmente derivati da una miscela "semplice" dei valori polari (economico vs sociale); c) di dare per scontato proprio quel contesto di azione che permette agli attori individuali di agire in modo "dotato di senso". Limitazioni che ancora oggi sono molto presenti nella letteratura, soprattutto di stampo economico e manageriale. Il "campo", invece, non riguarda solo chi finanzia e chi è finanziato: riguarda gli *habitus* e le regole del "gioco" che chiamiamo SII. Occorre estendere lo sguardo alla sua specifica normatività, creata attraverso l'operare degli attori e che poi ne va a costituire la struttura di contesto. Nella loro ormai classica introduzione al primo *Handbook* dedicato al tema, (ancora) Nicholls ed Emerson (2015) vanno a ridefinire gli elementi che costituiranno in seguito il "campo" della nascente *Social Finance*. Il termine – utilizzato al posto del precedente *Social Investment/Investing* – viene scelto strategicamente e per ottimi motivi. Spesso infatti le attività dei finanziatori somigliano più che ad attività di "investimento" ad attività di consumo, poiché essi "comprano" *outcomes* specifici (beni o servizi), invece che incrementare solo le proprie capacità o guadagni economici: inoltre con quel termine si può includere un insieme di modelli di finanziamento plurimi che vanno dalle donazioni filantropiche, ai portfolio specialistici d'investimento; dai contributi pubblici ai titoli sociali o ai prestiti privati, fino a *equity* con modelli di guadagno che oscillano dal quello nullo a quello sopra i tassi medi di mercato. In generale si preferisce dunque parlare di *Social Finance*, piuttosto che di investimento sociale, perché: a) il focus non sta tanto sull'investire quanto piuttosto sul finanziare (ottenere) determinate attività; b) si vogliono includere diverse forme di finanziamento che possono anche non richiedere alcuna remunerazione come nel caso classico delle donazioni filantropiche, passando per sovvenzioni governative, obbligazioni e azioni con ritorno "leggero", fino a portafogli "sociali" di investimento. In quell'*Handbook*, la Finanza sociale include quindi diversi programmi, alcuni dei quali difficilmente compatibili: filantrocapitalismo; la finanza cooperativa e mutualistica; la microfinanza; la *Venture Philanthropy*; l'investimento di impatto, etc. Con quella mossa, i due studiosi ampliano lo sguardo per delimitare meglio i confini del sistema di finanziamento che ora implica: 1) chi offre ed eroga il denaro (comunicando intenzionalmente di voler raggiungere sia un obiettivo sociale che uno economico); 2) chi riceve

il denaro per raggiungere l'obiettivo sociale, volendo trasformare una situazione precedente in meglio; 3) degli intermediari (anche valutatori) che connettono i primi due attori e che possono aiutare a utilizzare efficacemente il denaro; e 4) un ambiente del campo/sistema costituito da dispositivi giuridici, e di ogni altra natura che possano agevolare (o meno) l'allineamento tra gli attori (compreso l'ambiente delle istituzioni politiche). Come in ogni altro tipo di finanza, anche qui vengono calcolati rischi (perdite) e guadagni, ma sia dal punto di vista sociale che economico. Come mostra la Tab. 2, il panorama si è ampliato di molto andando ben oltre il rapporto tra investitore e investito.

Tab. 2 – Gli attori della Finanza sociale

<b>Offerta</b> Proprietari di capitale	<b>Intermediari</b> che collegano domanda ed offerta e specialisti di sostegno al mercato	<b>Domanda</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individui e famiglie che investono</li> <li>- Imprese e fondi di investimento</li> <li>- Governi e fondi pubblici</li> <li>- Fondazioni</li> <li>- Filantropia e donazioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consulenti di investimento</li> <li>- Manager di fondi</li> <li>- Fondazioni</li> <li>- Banche</li> <li>- Aziende</li> <li>- Fondi</li> <li>- Fondi pensionistici</li> <li>- Istituzioni di finanza di sviluppo</li> <li>- Reti</li> <li>- Società di standardizzazione</li> <li>- società di valutazione</li> <li>- Aziende di consulenza</li> <li>- Ong</li> <li>- Università</li> <li>- Programmi governativi</li> <li>- Programmi di sviluppo</li> <li>- Programmi di investimento governativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enti di terzo settore</li> <li>- B-Corp</li> <li>- Imprese sociali</li> <li>- Cooperative</li> <li>- Istituzioni di microfinanza</li> <li>- Istituzioni di sviluppo comunitario</li> </ul>

Questo primo ampliamento riguarda il termine “finanza” (o investimento). Con “sociale”, invece, s’intendono almeno due cose diverse (Steinberg 2015): 1) che il denaro deve impattare questioni “sociali” – tipicamente bisogni e/o problemi di determinate categorie di persone o di gruppi solitamente non in grado di accedere a beni e servizi di mercato – e 2) che il denaro deve essere erogato a organizzazioni che perseguono la creazione di beni pubblici (Weisbrod 1975; Hansmann 1980; Rose-Ackerman *et alii* 1986; Powell e Steinberg 2006; Sacconi 2022). I due criteri non sono logicamente sovrapponibili, ma tendono a convergere nella letteratura e nella pratica. In buona sostanza si tratta di finanziamenti allocati a progetti d’organizzazioni

che attribuiscono una priorità strategica (nel loro *business model*) al raggiungere risultati positivamente sociali, che cioè abbiano un buon impatto sia endogeno – potenziando le strutture finanziate – sia soprattutto esogeno – creando beni e servizi sociali: in pratica devono generare uno specifico *social value* che sia distinguibile da quello economico (Kroeger e Weber 2014).

E si tratta in prevalenza di quel settore che, nella Modernità, si è distinto da quello *for profit* del mercato e da quello pubblico dello Stato: in pratica di tutte quelle organizzazioni *non profit* – di economia sociale, di terzo settore e/o con un ben definito e prevalente *social purpose*, imprese sociali, imprese con limiti alla redistribuzione dell’utile, cooperative, mutue, B-corp, etc. (Billis 2010; Battilana *et alii* 2012) – che operano per generare “impatti” sociali. Molto criticata è nella letteratura l’opportunità d’includere nel campo anche le cosiddette realtà di *profit with purpose* non ritenute abbastanza dedicate al “sociale”. In effetti a quel punto, sarebbe difficile disegnare i confini avendo ogni impresa *anche* “impatti” extra economici impliciti o espliciti: per esempio dare lavoro alle persone!

Gli strumenti finanziari utilizzati variano molto e contribuiscono a definire le diverse forme di SF. In particolare, i finanziamenti possono includere:

- *Grant* per il raggiungimento di obiettivi specifici (non, per esempio, per la “capitalizzazione” dell’organizzazione) soprattutto per chi non è facilmente bancabile. Il punto di forza è che non sono da restituire: quelli di debolezza è che sono quasi sempre a breve termine (a progetto), possono diventare molto competitivi all’aumentare della loro scarsità e arrivare a costare molto in termini di tempo e risorse utilizzate per vincere i bandi e per rendicontare i costi.
- *Debt* (carte di credito personali; scoperti; finanziamenti con ipoteche; prestiti commerciali e linee di credito bancarie; prestiti commerciali e semi-commerciali a tasso ridotto dal settore pubblico) Sono facilmente acquisibili (se la situazione economica dell’ente richiedente è ritenuta buona); possono essere di medio termine e rinegoziabili e hanno bisogno di poca rendicontazione. Devono però essere restituiti, solitamente con un interesse, e quindi non tutte le realtà possono richiederli.
- *Equity*. L’*equity*, soprattutto l’emissione di *Social Public Equity*, può creare capitale di lungo termine, ma gli enti devono cedere parte della loro proprietà e del suo controllo il che spesso è legalmente impossibile per le organizzazioni “sociali”. Inoltre, la mancanza di una vera “borsa” rende l’analogia con il mercato azionario, molto azzardata.
- *Quasi-equity* sviluppate per la finanza sociale. La creazione di *quasi-equity* ha provato a rispondere alla domanda offrendo agli investitori forme di utile (o ritorno) legati alla performance delle imprese

investite senza dare alcun controllo o potere su di esse.

- Altrettanto importante è stata anche l'offerta di risparmio (*Loans*) che aveva già una lunga tradizione nella filantropia religiosa, sociale e nei processi di mutualizzazione cooperativa. Qui le fonti di finanziamento si sono molto diversificate: si va dai capitali pazienti, a finanziatori che cercano portafogli etici (SRI) fino a fondazioni con specifiche *mission* e a banche di credito cooperativo o a carattere "etico". Attribuiscono un guadagno all'investitore se un obiettivo è stato raggiunto, ma non danno alcun potere di controllo sull'organizzazione.

Una forma specifica di Finanza sociale, quella di cui tratteremo più estesamente in questo saggio e che è sempre più al centro dell'attenzione, è appunto quella del *Social Impact Investment/Investing* (SII). A caratterizzarla è il fatto che il guadagno (o meno) del finanziamento è reso dipendente dalla valutazione del reale impatto sociale conseguito e che deve essere intenzionalmente messo al centro del progetto. Questo collegamento stretto tra investimento (e ritorno) e valutazione dell'impatto sociale è estremamente appetibile per ciascuno degli attori in gioco: per la parte politica pubblica che può comunicare ai cittadini pagatori di tasse che le sue politiche vengono valutate, ridirette in termini d'innovazione e/o che il rischio dei propri progetti è trasmesso a investitori privati con risparmi di denaro pubblico; per gli investitori/finanziatori perché possono trovare nuovi mercati d'investimento; per gli erogatori di servizi perché possono trovare nuove fonti di finanziamento; per gli intermediari perché possono operare in un nuovo campo. Il SII, quindi, può trovare uno spazio di sviluppo solo se riesce a dimostrare che produce: a) "impatti sociali", b) "valutabili" in modo chiaro. Il problema è che entrambe le condizioni sono, al momento, ben lontane dall'essere garantite e, probabilmente, mai lo saranno del tutto per i motivi che vedremo. Questo renderà il "campo" sempre in una condizione di relativa ambiguità che non permetterà una sua completa istituzionalizzazione, almeno nei termini analoghi alla finanza *mainstream*. D'altra parte, e proprio per questo, esso godrà sempre di una "ambiguità strategica" estremamente utile al suo sviluppo e alla sua tenuta. In effetti l'incompletezza del campo rende più semplice giustificare le forme non ancora (e forse mai) definitive e perciò sempre migliorabili: nel frattempo il *business* è possibile, i finanziatori possono guadagnare in reputazione, le organizzazioni possono operare in nuovi mercati e i politici possono farsi fare fotografie mentre inaugurano un nuovo progetto.

## 2.2 Le ambiguità strategiche del SII: chi, cosa e quando e come valutare gli impatti dell'investimento?

Questa “ambiguità” di fondo va meglio spiegata. Cominciamo con il concetto di “impatto sociale” che è di ardua definizione “per definizione” (anche perché dipende dagli interessi dei valutatori, che sono parte in causa dell’istituzione del campo). La prima domanda sarà dunque: chi sta valutando l’impatto? Il finanziatore? I cittadini? Gli utenti? La Pa? Un valutatore “terzo”? Una volta chiarito chi valuta (e spesso valutano più parti in causa), si passa a “cosa” si valuta e le “cose” si complicano parecchio. Nella letteratura esiste un continuo oscillare e confondersi tra definizioni che includono (per cerchi concentrici dal più ristretto al più ampio): *input/output* del progetto, *outcome*, *impact*, esternalità positive e imprevedute. Non sempre è chiaro a quale livello si situi l’osservazione della “cosa”. Solitamente se ne dà una definizione operativa molto ampia quale «Significant changes in the wellbeing of key populations, whether intended or unintended, brought about by the allocation of social investment capital, going beyond what would otherwise have been expected to occur» (Nicholls, Nicholls e Paton 2015, 256). Ma, proprio quando la definizione è comunicata, cominciano i problemi. Infatti, subentrano i tipici dilemmi che riguardano il significato *sociale*, *materiale* e *temporale* di qualsiasi “fatto”. Da punto di vista “sociale” è da decidere “Chi” sia da valutare nell’impatto. Soltanto il *target* (popolazione) specifico del progetto? Oppure le reti di *stakeholders* che contornano il *target* specifico? Oppure il contesto sociale ancora più ampio, il fantomatico “ecosistema”? E nell’ecosistema, l’impatto riguarda solo gli umani o anche altri attanti? E se emergono attori impattati che non erano stati considerati nel progetto? È evidente che ogni programma di SII deve definire il “Chi” del suo impatto, e che questa scelta rimane sostanzialmente arbitraria o dipendente dall’osservatore e/o da fattori che spesso hanno a che vedere con le condizioni operative del progetto (con quanto si può fare davvero e non con l’idealità programmatica) e non con il suo vero scopo. Dal punto di vista “materiale” è quasi impossibile trovare criteri oggettivi per definire il “Cosa” dell’impatto. Cosa è rilevante per l’impatto? Il benessere generico della popolazione *target*? Una parte di esso meglio operazionalizzata? Una specifica variabile? Una *proxy* di qualcosa che si vuole raggiungere? Il rapporto tra input e output? Quale rapporto? L’efficacia, l’efficienza, l’adeguatezza, o di altro tipo? E come si fa a ritagliare quella parte di realtà dal resto del contesto in cui si opera? E quando si passa da *output* a *outcome* e poi a impatti, come si includono nel “calcolo” gli effetti di *feedback* e l’emergere di novità imprevedute? E cosa fare se intervengono (e quasi sempre lo fanno) cambiamenti macro o meso sociali, per esempio una crisi economica nazionale e/o internazionale che cambia tutti i fattori in gioco? Tutta questa parte ha a che fare con la “materialità” della valutazione che naturalmente viene decisa da chi si ritaglia il ruolo di

valutatore nella continua negoziazione con gli altri attori. Anche dal punto di vista “temporale” le decisioni da prendere sono discriminanti. Su quale arco temporale si misura l’impatto? Quante volte lo si misura durante il processo? In che momento del progetto lo si valuta? Come si definisce la freccia causale del cambiamento? Come si dimostra che senza l’intervento valutato, le cose sarebbero andate in modo diverso? Solo inserendo (se ci si riesce) un gruppo di controllo, cioè analogizzando al sociale i metodi dell’esperimento controllato *coeteris paribus*? E se lo si dimostra, come imputare il cambiamento solo all’intervento e non ad altro? Cosa si intende davvero per cambiamento? E se l’impatto è negativo, come viene comunicato? Alcune di queste problematiche sono presenti anche negli investimenti economici puri che però tendenzialmente valutano mediante pochi e chiari criteri, a partire dal guadagno/utile monetario facilmente standardizzabile e definibile.

Questo *puzzle* definitorio si riverbera sulle modalità di misurazione che aggiungono ulteriori problemi. È infatti evidente che senza degli standard o metodologie delle misure condivise, il *business* del SII avrà difficoltà a decollare, almeno se paragonato a quello *mainstream*. Mancherebbe la stessa misura del “valore” standardizzata che fa da *Focal Point* per gli investitori economici, il “prezzo” dell’investimento che permette loro di calcolare i rischi e i guadagni<sup>4</sup>. Questo, tra l’altro, impone proprio una definizione operativa dei rischi e dei guadagni tipici della Finanza sociale, tema che non tratteremo, ma che è egualmente fondamentale nella costruzione del “campo” (Nicholls e Tomkinson 2015). Per tornare alla valutazione, oggi sono troppo poche le metodologie che possono avvicinarsi a quelle della finanza *mainstream* (e invece sono troppe le metodologie “fai-da-te” che circolano nel SII). Lo SROI (*Social Return on Investment*) è una di quelle, ma si possono citare anche l’*Impact Reporting and Investment Standards* (IRIS) creato dal *Global Impact Investing Network* (GIIN), una organizzazione non profit finalizzata a creare cultura condivisa per il SII: il *Global Impact Investing Reporting System* (GIIRS) sviluppato da B-Lab (e di cui parleremo in un capitolo successivo); l’*EngagedX* che è un contenitore globale di dati; la *Outcome Matrix* sviluppata dalla *Investing for Good and Big Society Capital*.

In generale nella letteratura (e nella pratica) sono identificabili almeno tre grandi approcci alla valutazione, estremamente diversi tra di loro e difficilmente comparabili/compatibili. Quella “positivista” che si focalizza sulla ricerca della oggettività della valutazione attraverso una logica lineare che vuole misurare gli *input*, i processi e gli *output*, in un quadro di presunta causalità dei nessi tra gli elementi, utilizzando metodi quantitativi, un uso

<sup>4</sup> Sui “prezzi” veda Luhmann (2020, pp. 13-35) dove si legge che «Il concetto non indica perciò il pagamento in denaro (la somma pagata) concretamente effettuato nella situazione di scambio, ma le informazioni sui pagamenti monetari attesi, e precisamente sui pagamenti monetari che ci si deve attendere come controprestazione rispetto alla appropriazione di beni scarsi» (p. 17)

massiccio di statistiche, fino a metodologie come i *Randomized Control Trials*, gli esperimenti comportamentali, e la *Welfare Economics*. Una seconda famiglia è quella “critica” che si concentra, invece, sui differenziali di potere inclusi nei processi di valutazione e che mira a capacitare una maggiore partecipazione di tutti gli *stakeholders* nel processo. Infine, abbiamo i metodi “interpretativi” che si basano sulla ricerca di dialogo tra le parti e sui processi di co-valutazione. Come si vede si tratta di tre approcci che misurano cose ben diverse: un (presunto) impatto oggettivo; la capacitazione degli *stakeholder* a condividere un programma; la costruzione di interpretazioni condivise dell’impatto. Si osservi, tra l’altro, come i tre approcci, potrebbero essere messi in sequenza, a partire dall’ultimo, per risalire al primo, andando così a costituire una sorta di “valutazione condivisa e critica”.

In realtà quasi sempre i modelli utilizzati di valutazione, seppure all’inizio presentati come ben definiti, nel processo variano a seconda di molte variabili: dal rapporto di potere tra gli attori del progetto; dalla possibilità di rilevare dati affidabili; di avere tempo per osservare cosa accade; dalla volontà di condividere strumenti e metodi; dalla necessità di produrre Report in tempo, etc. Ecco perché Nicholls e colleghi introducono un quarto modello basato sulla “teoria della contingenza” che viene elaborato incrociando due variabili: il grado d’incertezza degli impatti e la dimensione di fiducia tra gli attori in gioco. Ne deriva questo modello (fig. 1). In buona sostanza all’aumentare della fiducia personale tra gli attori e in presenza di contesti altamente familiari, diminuisce il problema di valutare in modo astratto e standard; al diminuire della fiducia diretta e in presenza di contesti complessi e nuovi, aumenta la necessità di valutare con modi standard, astratti, comparativi. Questo però ci dice cosa nella realtà accade – e cioè un processo contingente di creazione di “convenzioni” *ad hoc* per valutare un progetto – e non cosa dovrebbe essere quella valutazione in termini “normativi”.

Fig. 1 – Il modello della contingenza per la misura dell’impatto sociale (Nicholls, Nicholls e Paton 2015, 277)

<b>INCERTEZZA</b>			
<i>Situazione nuova e complessa</i>		<b>Valutazione dello sviluppo</b>	
Mix	<b>Metodi Partecipativi</b>	<b>Studi di impatto, SROI e Mixed Methods</b>	<b>Randomized Control Trials</b>
<i>Contesto istituzionalizzato e familiare</i>	<b>Visite, dialogo e buona governance</b>	<b>Certificazione e Audit</b>	
	<i>Personale</i>	Mix	<i>Sistemica</i>
<b>TIPO DI FIDUCIA</b>			

Proprio dalla discussione, seppure molto sintetica di questi due aspetti del SII – cosa è l’impatto e come valutarlo – emerge chiaramente la “ambiguità strategica” del campo. Proprio perché si rimane nella contingenza e nell’*ad hocismo* situazionale, si può costruire il campo. Esso rimane abbastanza generico da poter contenere molte sue forme e abbastanza specifico per riconoscerlo come un campo, tra gli altri. Una volta forniti gli elementi principali del sistema, almeno come evidenziati dalla letteratura finalizzata proprio alla definizione del campo, possiamo provare a capire come il campo stesso si sia autodefinito autocostruendosi. In effetti sarebbe del tutto intellettualistico pensare che il SII nasce dalla testa degli accademici (che spesso credono proprio che sia così). Nasce ben prima, cercando di distinguersi dalla finanza *mainstream*, ma mantenendo con essa uno stretto rapporto così da essere riconoscibile. Come ogni sistema deve creare un tipo di comunicazione distintivo che – in modo ricorsivo – vada a tracciare dei confini di identità.

### **3. Genesi del “campo”: finanziarizzazione del sociale e/o iperstitialità politica?**

Di fatto, l’emergere del tema nell’Accademia è solo la punta dell’iceberg di un lavoro istituzionale che ha letteralmente creato il nuovo campo del SII. Con un termine poco utilizzato, possiamo dire che il SII è frutto della “iperstitialità” istituzionale, il processo attraverso cui le “finzioni” immaginate (e fatte circolare comunicativamente) si avverano socialmente. Appunto un processo, cioè un “lavorio” di attori con identità e interessi ben identificabili.

Possiamo osservare questo lavoro istituzionale da almeno due punti di vista, per certi versi opposti. Da un lato Chiappello e Knoll (2020) parlano esplicitamente di un movimento sociale nato in GB e in USA negli anni Novanta che ha proposto la nuova “dottrina” secondo cui la “finanziarizzazione” dell’economia avrebbe costituito la strada maestra per risolvere (anche) i problemi sociali (Flinders e Wood 2014). Questo *statement* ha trovato, paradossalmente, il suo apogeo proprio dopo la crisi del 2008, crisi provocata dalla finanziarizzazione dell’economia stessa. Secondo Nicholls ed Emerson (2015), è stato il senso di colpa per la crisi del 2008 che avrebbe spinto i grandi Fondi di investimento a tentare di “ripulirsi” la reputazione, inventando un nuovo mercato: quello dell’impatto sociale. D’altra parte, invece, c’è chi ha colto nell’aumentare della domanda di finanziamenti da parte delle organizzazioni a orientamento sociale il *driver* del sistema. Il finanziamento più usuale, quello derivante da rapporti con il settore pubblico, ma anche quello con le banche (spesso specializzate, come quelle di credito cooperativo e/o Banche etiche) non è sembrato più sufficiente. In realtà però non sembra che questa spinta non sia stata così fondamentale per l’emergere del nuovo “campo”, almeno nell’Europa continentale e del sud. Da un lato,

infatti, gli enti di terzo settore (ETS) non sono abbastanza *investment ready* da riuscire a restituire, almeno in parte, i finanziamenti; dall'altro gli stessi ETS hanno saputo operare in regime di *paucity management*, comunque finanziate ancora in prevalenza da *grants* pubblici. Numerose ricerche mostrano come la domanda, in Italia e soprattutto per gli ETS, sia piuttosto scarsa sia per "barriere" specifiche a questi tipi di finanziamenti, sia per l'abitudine a finanziarsi in modo diverso (Musella *et alii* 2020; Tiresia Impact Outlook 2018; 2019; Klaser *et alii* 20202).

Questa duplice spiegazione, sebbene per certi versi alternativa, si basa su una concezione tipicamente mercantile che vede l'emergere del campo come risultato dell'incrocio tra domanda e offerta di finanziamenti: cioè come un mercato che si auto-costituisce. In realtà sembra essersi trattato piuttosto del convergere d'identità e interessi di una congerie d'istituzioni private e pubbliche, verso una ri-significazione portentosa della produzione di "valore" economico riorientato verso il "fare bene" alla società (*to do well by doing good*): una sorta di *Caring Capitalism* a forte e paradossale trazione pubblica e non economica (Barman 2016). Si è trattato dell'attività di una serie plurale d'imprenditori istituzionali come il *World Economic Forum*; l'Oecd; la Ue con il *Social Impact Accelerator* attivato dallo *European Investment Fund*; l'*Impact Fund* lanciato dallo *Small Business Investment Company of Small Business Administration* del Governo federale Us, la Deutsche Bank, la Goldman Sachs, la Rockefeller Foundation, la Bill e Melinda Gates Foundation, etc., così come numerosi Governi nazionali, a partire da quello del Regno Unito – continuando con Usa, Canada, Australia, Sud Africa, Sud Corea, Giappone, Francia e India, ma anche Italia (Maduro *et alii* 2018) – che hanno giocato il ruolo di introduttori (*steward*), committenti (*commissioner*), finanziatori diretti, facilitatori e regolatori, di questo campo, compresi alcuni Social Stock Exchange, una rete internazionale d'investitori (GIIN) e strumenti standardizzati di rendicontazione quali l'*Impact Reporting and Investment Standards* (IRIS) e agenzie di rating come il *Global Impact Investing Ratings System* (GIIRS). Anche molte famose Università hanno lanciato iniziative e corsi sull'*Impact Investing*. Questo protagonismo istituzionale ha visto il suo apogeo quando nel 2013, con la Gran Bretagna ospitante il G8, è stato organizzato il *Social Investment Summit*. Da quella riunione, si è poi istituita la *Social Impact Investment Taskforce* del G8 che, in un anno, ha prodotto linee guida e altro supporto al campo. Questa "buona novella" ha aperto la strada a una vera e propria attesa messianica: alcuni hanno parlato (con una massiccia dose di irrealismo) di fine del capitalismo e/o della nascita di un nuovo modello economico, il "filantropocapitalismo" (o "capitalismo inclusivo" o "capitalismo compassionevole", etc.) (Dacing *et alii* 2011) capace di mettere l'economia al servizio della società. Molto rilevante è stata, dopo la crisi dei debiti sovrani del 2012, la dottrina europea della "ritirata" dello Stato dal finanziamento diretto di servizi pubblici cui è seguito il cosiddetto

ciclo di *austerity* pubblica. Con il controllo esasperato dei bilanci pubblici, è stato creato lo spazio per un discorso su una “finanza sociale” trainato da grandi attori nazionali, internazionali e transnazionali.

Il punto a cui richiamano tra i tanti Chiappello e Knoll (2020) è che nulla di questo processo è avvenuto per così dire spontaneamente, secondo una banale logica di risposta-a-una-criasi e “scoperta” innovativa di una soluzione di mercato. Il movimento sembra derivare da una comunicazione sociopolitica molto chiara che propone un nuovo concetto di “valore” prodotto da una *blended finance*, promuovendola come una modalità privata per investire sulla creazione di beni pubblici, spesso garantendo un ritorno ai privati con assicurazioni pubbliche. Il “mercato” non sarebbe null’altro – per dirla di nuovo con Luhmann – e che

l’ambiente economico interno dei sistemi partecipanti del sistema economico, il quale è contemporaneamente diverso per ciascuno, ma anche lo stesso per tutti. Il concetto di mercato non indica dunque un sistema, bensì un ambiente – un ambiente, però, che può differenziarsi solo come sistema, in questo caso quindi come sistema economico. Il mercato è quindi ciò che diventa il sistema economico come ambiente delle sue attività – e senza che da qualche parte si possa individuare un qualche “nucleo essenziale” (2020, p. 74).

In termini più semplici i mercati (specializzati) sono l’ambiente interno del sistema economico e per comprenderne il funzionamento bisogna guardare ad esso come sottosistema della società che per essa svolge una data funzione speciale (ma di questo diremo in seguito). La preminenza va al sottosistema (al “campo”) e alle sue istituzioni e non al mercato e alle sue fantasmatiche “mani invisibili” che invece sono molto ben visibili. Chiappello (2015; 2020) per esempio, critica apertamente la definizione ormai canonica di Nicholls ed Emerson (2015) secondo cui la *Social Finance* cattura una pluralità di modi di finanziare scopi “sociali”, lungo uno spettro che va dal *Impact Only* fino al *Finance First* (fig. 4)

Fig. 2 – Lo spettro della finanza sociale secondo Nicholls ed Emerson (2015)

Valore sociale	Valore bilanciato di tipo sociale ed economico	Valore economico
IMPACT ONLY	IMPACT FIRST	FINANCE FIRST
- Gift - Grants	Imprese sociali che generano reddito - <i>Soft/subordinated debts</i> - <i>Social equity</i>	Imprese profit con business di scopo - <i>Social venture capital</i>
<b>Finanza sociale d’impatto</b>		
Filantropia - <i>Venture Philanthropy</i>	Capitale discrezionale - <i>Quasi-equity</i>	Investimento d’impatto - <i>Socially Responsible Investment</i>

La critica non è rivolta tanto alla tipologia in sé, ormai utilizzata in Accademia e tra i professionisti, quanto al fatto che porre questi tipi diversi di operazioni lungo uno spettro omogeneo, liscio, rende opaco proprio il lungo lavoro di creazione di nuove “convenzioni” necessarie a standardizzare valori diversi mediante dispositivi sociotecnici differenti. La tipologia tende a nascondere dall’osservazione proprio quell’enorme sforzo istituzionale e governativo necessario a creare il campo (per esempio i suoi specifici “valori”, “prezzi”, “costi di transazione”, “contratti”, etc.) solitamente presentato invece come l’emergere spontaneo di un mercato dove a contare sono la domanda e l’offerta. Una buona osservazione sociologica svela invece proprio questo costoso processo di creazione di un “campo” di realtà: un vero e proprio processo di *World Making e World Maintaining*. In diversi lavori Chiappello (Chiappello e Knoll 2020; Chiappello 2015; 2020) ha perciò correttamente inquadrato la nascita del discorso del SII entro tre macro-processi globali che non pertengono solo l’economia; 1) la finanziarizzazione dell’economia; 2) l’egemonia del *New Public management* (NPM); 3) le trasformazioni delle politiche di welfare a seguito della *austerità* derivante dalle crisi 2008-2012. Con “finanziarizzazione” dell’economia, s’intende un triplice e complesso processo sociale (Mader *et alii* 2020): a) l’orientamento deciso a far fruttare-produrre il maggior valore possibile per agli azionisti di *asset* economici a scapito di altre “valorizzazioni”; b) la crescente importanza, nelle pratiche economiche, delle attività finanziarie rispetto a quelle produttive; c) un incremento d’influenza degli attori della finanza in altri campi sociali (compreso il welfare). Secondo Chiappello, ognuno di questi processi non si attiva automaticamente (e perché poi dovrebbe farlo?) – quasi fosse mosso da uno “Spirito del tempo” (come anche certe critiche del neoliberismo sembrano credere) – bensì vede come protagonisti dei ben identificabili “imprenditori istituzionali”. Il termine si riferisce ad «activities of actors who have an interest in particular institutional arrangements and who leverage resources to create new institutions or to transform existing ones» (Maguire *et al.* 2004, p. 657). È stato elaborato, tra i primi, da Paul DiMaggio (1998, p. 14), secondo cui «new institutions arise when organized actors with sufficient resources see in them an opportunity to realize interests that they value highly». Questi attori «create a whole new system of meaning that ties the functioning of disparate sets of institutions together» (Garud *et al.* 2002): istituiscono un nuovo “campo”.

Secondo la sociologa francese sono in prevalenza gli attori della finanza che tendono a “colonizzare” altri ambiti sociali portando, nel caso in esame, una visione del mondo e pratiche professionali eteronome dentro al “sociale”. Il campo è in realtà molto più complesso, ma per ora vediamo cosa intende Chiappello. In primo luogo, le organizzazioni che richiedono finanziamento devono apprendere ad essere “pronte per ricevere investimenti” (*investment ready*); a generare un utile economico stabile nel tempo; ad

adottare *business models* economici, il tutto sintetizzato in un *rating* che standardizza la loro diversità (creando tra l'altro anche filtri di esclusione formali e informali). In seconda istanza, quella che dopo la crisi del 2008 era stata intesa come parte preponderante del problema – la “finanziarizzazione” del mondo – viene recuperata come parte della sua soluzione e i suoi protagonisti, da possibili colpevoli di un disastro, diventano possibili attori di una finanza dal “volto umano” che usano il capitale per compassionevoli processi di inclusione sociale. Questa logica dell’“auto-rilancio” del capitalismo è stata ben descritta da Boltanski e Chiappello nel loro famoso libro del 1999 *Il nuovo spirito del capitalismo*. La finanziarizzazione si lega anche alle trasformazioni di tipo manageriale che riguardano le organizzazioni di welfare, *in primis* la Pubblica amministrazione, ma anche gli ETS. È il tema del *New Public Management* con i suoi processi di professionalizzazione; misura delle prestazioni; controllo degli *output*; disaggregazione delle unità operative nel settore pubblico; maggiore competizione interna; privatizzazione, deregolamentazione ed esternalizzazione dei servizi pubblici; creazione di quasi mercati; applicazione di logiche manageriali for profit al campo dell'aiuto sociale (Hood 1991; Dunleavy e Hood 2009). Queste caratteristiche s'accoppiano bene con alcuni dei capisaldi della Finanza sociale (Fox in questo volume), in particolare con: a) l'orientamento imprenditoriale richiesto alle organizzazioni che cercano finanziamenti e che quindi devono operare in modo economicamente “razionale” e innovativo rispetto ai beni e servizi da offrire; b) la spinta all'esternalizzazione dei servizi sociali che ormai difficilmente possono essere erogati *in house* dalle Pubbliche amministrazioni. Questa logica viene ripresa per esempio con l'invenzione dei *Social Impact Bond* (SIB) attraverso cui la Pubblica amministrazione cerca nella Finanza sociale d'impatto un partner per diminuire i rischi di spesa pubblica; c) l'orientamento “ai risultati” dei programmi di *policy* e alla loro valutazione che richiede sempre più l'utilizzo di metriche per misurare cosa funziona o meno. Infine, vi sono le profonde trasformazioni delle politiche di welfare che riguardano, da un lato, dispositivi maggiormente aperti alla libera scelta dei servizi da parte dei cittadini-utenti e, dall'altro, una torsione verso il cosiddetto *Social Investment Welfare*, un welfare attivante che investe sul capitale umano dei cittadini fin dalla prima infanzia sperando che diventino sempre più capaci di cogliere le opportunità (Hemerijck 2017). Nel primo caso diventa importante finanziare i diversi erogatori, valutando gli impatti dei loro servizi; mentre nel secondo la stessa logica dell'investimento si pone al centro della riflessione.

La tesi della Chiappello, certamente molto interessante, mi pare però un po' troppo unilaterale e monocorde. Fotografa bene quella che potremmo chiamare “finanziarizzazione del sociale” (e/o del welfare) che però è solo una parte della morfogenesi (spesso quella sopravvalutata e fin troppo generalizzata). A mio parere si tratta piuttosto di un movimento-tendenza

complessivo attraverso cui i sottosistemi della politica (e della Pa, in specifico) – specialmente nel campo del “welfare” – dell’“economia” – in specifico della finanza – e quello “sociale” – in particolare degli ETS e delle loro rappresentanze – si “accoppiano” per razionalizzare il management delle *policies* e per estrarre valore vicendevolmente. Con “accoppiamento” (ma su questo concetto torneremo in un diverso capitolo) s’intende che i diversi sottosistemi mettono a disposizione gli uni degli altri la loro complessità interna, condividendo le loro strutture (accoppiamento strutturale) o le loro operazioni (accoppiamento operativo), senza però mai generare un “meta-sistema” unitario, ma anzi mantenendo le loro specificità (Luhmann 1990). È vero che la parte “politico-sociale” può apparire piuttosto passiva – di fronte a questi processi che vedono le strutture finanziarie impattare in modo massivo – e se confrontata all’attivismo della parte economica: quasi un *target* della finanziarizzazione. Ma questo non toglie che sociologicamente vada spiegato, almeno, perché il “politico-sociale” si lasci così facilmente influenzare e convincere dal “discorso” della Finanza d’impatto. In realtà, convince maggiormente l’idea che il processo morfogenetico in atto riguardi un duplice e connesso movimento verso la finanziarizzazione “del” sociale (e/o del welfare) – *Financialization of Welfare* –, ma anche e soprattutto mediante la finanziarizzazione “come” sociale (e/o welfare) – *Financialization as Welfare*. In altri termini se gli attori della finanza cercano di creare nuovi mercati per creare guadagni, quelli del welfare o del “sociale” cercano di trovare nuovi modi per finanziare e ottimizzare il loro lavoro, in specifico la produzione di beni e servizi. Più che una logica *win-win* (tutta da dimostrare nei fatti), parrebbe una logica delle reciproche “opportunità contingenti” come direbbe Archer (2007): un accoppiamento opportunistico e non necessario tra interessi ben diversi e che tali rimangono. Da questo nuovo punto di vista occorre allora comprendere non tanto una ipotetica, quanto generica “colonizzazione”, delle forze economico-finanziarie sul welfare e i suoi attori pubblici o privati, quanto come il campo emerga e si costituisca a partire dalle logiche tattiche e strategiche dei diversi attori in gioco. Analizzerò quindi l’emergere del SII dal punto di vista delle sue *Instrument(al) Constituencies*. Nella definizione di Simons e Voß (2018, 17) esse comprendono

practices and actors that are oriented towards developing, maintaining and expanding a specific instrumental model of governing (...) The notion of instrument constituencies thus re-conceptualizes instruments, designs, options, models, solutions and other kinds of functional models of governing in terms of their social life, that is, regarding the actors and practices that ‘do’ these models and which only actualize the knowledge that describes them, so that the instrument becomes a part of political reality.

Questo concetto è estremamente rilevante perché ci aiuta a comprendere come il SII non emerga realmente come soluzione a problemi ben analizzati e a cui si è poi capaci di dare una risposta razionale. Nella realtà il SII si sviluppa come una “promessa” di soluzione che nel corso del tempo viene rivista alla luce dei suoi punti deboli e forti delle sue *constituencies*: attori, pubblici e privati, sociali e finanziari, intermediari più le loro *partnership*, che operano per poter continuare a sviluppare il campo del SII.

#### **4. Costituire e istituire il “campo”: le diverse storie morfogenetiche del Regno Unito e dell’Italia**

I casi italiani e anglosassoni d’emersione e istituzionalizzazione del “campo” possono forse aiutarci a capire meglio gli accoppiamenti strutturali tra i tre sottosistemi (economico, politico e sociale) e le loro logiche di reciproco opportunismo. Si tratta di due casi molto diversi che proprio a tal motivo possono insegnarci diverse cose. Come riporta una ormai consolidata letteratura di ricerca, la loro differenza di base è sinteticamente questa. Il caso dell’UK è, insieme a quello degli US, considerato e riconosciuto come l’esempio di un SII fortemente sostenuto da un accoppiamento stretto tra strutture del Governo, delle istituzioni pubbliche del welfare e degli attori della finanza, compreso un gruppo d’intermediari già molto istituzionalizzato e attivo (Wiggan 2018): un caso esemplare di *policy boosting*. Il caso italiano, invece, è concepito come esempio di sviluppo del SII senza un forte sostegno istituzionale, neppure da parte degli attori economici legati al mondo della finanza privata. Questa differenza esemplare è esplicitata da chi ha provato a costruire un quadro interpretativo per comprendere l’evoluzione del SII (Calderini, Chiodo e Michelucci 2018). L’ampia letteratura che analizzano mostra come il “campo” si stia strutturando, a livello globale, per “segmenti” differenziandosi secondo variabili diverse. Riprendendo le analisi di Schwartz *et alii* (2015) evidenziano l’esistenza di tre infrastrutture capaci di far evolvere il campo. La prima infrastruttura (*Market Regulation e Public Financing*) è quella governativa che può essere attivata sia in termini di regolazione che di facilitazione del mercato. La seconda (*Information Asymmetry e Private Capitals*) è l’infrastruttura di facilitazione che comprende tutti i dispositivi per connettere le parti e per renderle capaci di accedere/utilizzare gli investimenti. Questa infrastruttura non è molto istituzionalizzata a livello globale, se non nel modello anglosassone. Il problema che ne deriva è quello di una forte asimmetria informativa, dovuta anche a una mancanza di standard valutativi condivisi. La terza (*Private Intermediation e Financial Instruments*) è l’infrastruttura transazionale, dedicata a ridurre i costi di transazione e composta da Fondi di finanziamento e da intermediari, soprattutto da organizzazioni di consulenza. In generale, a livello globale, i

capitali più presenti giungono dalle Fondazioni private e dai filantropi, ma anche – seppure in modo minore – dagli Stati e dai loro Governi (quindi strumenti *Debt Based* e *Debt Like*). I Fondi istituzionali (pensionistici e assicurativi) e quelli di investitori privati, sono ancora piuttosto marginali. A parziale compensazione entrano le banche (sia commerciali che di altro tipo) che offrono la possibilità di investire nel “sociale” così come anche la vasta panopia di *venture capital*. L’analisi comparativa mostra come il mercato del SII è ancora, globalmente, una piccola nicchia (se comparato al gigantismo della finanza *mainstream*) con però un piccolo gruppo di Stati che fanno da apripista e una maggioranza che insegue. Tra i primi stanno gli US e l’UK, tra i secondi l’Italia.

#### *4.1 Il SII in Italia: un processo di istituzionalizzazione debole, prevalentemente locale e indotta da esperti*

Proviamo ora a fornire una sintetica presentazione di come è stato osservato e valutato il processo di istituzionalizzazione del SII in Italia. Lo facciamo attraverso alcune analisi, prevalentemente sociologiche, molto diverse tra di loro.

Davide Caselli (2020) interpreta l’evoluzione del welfare italiano, a partire da un’analisi della transizione dal welfare mix, passando dalla sua crisi che sfocia alla sua finanziarizzazione (ruolo crescente delle culture, istituzioni, mercati e attori finanziari sulle strutture del welfare). Caselli pone particolare attenzione al ruolo degli esperti (con i loro metodi, dispositivi, strumenti di lavoro, etc.) e di altre figure che ruotano intorno al campo della finanza e che si istituzionalizzano come portatori di “risposte a problemi”: *problems solver* (Eyal 2013). La sua osservazione è critica e intende comprendere come un certo *frame* cognitivo e operativo – quello delle *policies* di welfare – viene sostituito da un nuovo *frame* proposto da una rete di attori interessati a introdurre la cultura finanziaria nel welfare. In buona sostanza Caselli indica tre momenti di morfogenesi nell’evoluzione del welfare state italiano (tab. 3).

Secondo Caselli la Legge 328/2000 sull’assistenza sociale pone l’Italia entro il modello del *welfare mix*, combinando quasi mercati di servizi sociali finanziati pubblicamente (80% di finanziamento pubblico locale e 20% centrale), ma realizzati spesso da ETS mediante accreditamento, convenzioni o contratti (*Supply Driven Privatization*) con pianificazione sociale a livello locale (Piani di Zona). A questa configurazione corrispondono due diverse reti di esperti: una composta da organizzazioni che aiutano a costruire i nuovi dispositivi necessari al *welfare mix*, agevolando il *Capacity Building* degli ETS e della Pa per acquisire i finanziamenti europei e quelli delle Fondazioni bancarie; l’altra composta da economisti, sociologi accademici, Centri di

ricerca, etc., che svolgono una funzione intellettuale di legittimazione del principio di sussidiarietà alla base della riforma costituzionale dei primi anni del nuovo Millennio.

Tab. 3 – *Coevoluzione dei servizi nel welfare mix e dell'expertise in Italia (1991-2007): elaborazione da Caselli (2020)*

	1991-2007	2008-2013	2014-2019
<b>Politiche di welfare</b>			
<b>Attori di policy-making</b>	Pubblici e privati non profit	Pubblici e privati anche for profit	Pubblici e privati anche for profit comprese imprese sociali e venture capital
<b>Relazioni tra Pubblico e privato</b>	Privatizzazione spinta dall'offerta	Privatizzazione spinta dall'offerta + spinta dalla domanda	Privatizzazione spinta dall'offerta + spinta dalla domanda + contratti di investimento
<b>Tendenza del finanziamento pubblico</b>	<i>Crescita</i>	<i>Declino</i>	<i>Declino</i>
<b>Expertise di welfare</b>			
<b>Compiti dell'expertise</b>	Training, monitoraggio, valutazione e pianificazione (bottom-up)	Training, monitoraggio, valutazione e pianificazione (bottom-up vs. top-down) + partnership	Training, monitoraggio, valutazione e piano (bottom-up vs. top-down) + partnership + design di assessment e impatto sociale
<b>Sfondo dell'expertise</b>	- Psico-sociologia - Urban Planning - Economia	- Psico-sociologia - Urban Planning - Economia	- Psico-sociologia - Urban Planning - Economia - Finanza
<b>Oggetto del meccanismo pubblico di controllo</b>	Reporting finanziario + reporting di qualità di processo	Reporting finanziario + reporting di qualità di processo	Reporting finanziario + reporting di qualità di processo + misura di impatto sociale

La seconda fase prende avvio dalla crisi finanziaria del 2008 che spinge i Paesi europei a tagliare i bilanci pubblici, ad aumentare i servizi sociali esternalizzati e a operare con una logica emergenziale. Queste forti pressioni, insieme a una ondata di legittimazione dell'imprenditorialità sociale a livello di Comunità europea, spingono gli ETS a cercare nuovi finanziamenti e la Pa a sperimentazioni per finanziare direttamente la domanda degli utenti. Il *network* di *expertise* vira quindi su esperienze di rigenerazione urbana e d'innovazione sociale che inquadrano la nuova fase nei termini della coesione sociale e del cambiamento continuo. Gli esperti cercano di riprendere una posizione di guida nei processi di *policy making*, riproponendo modelli *top-down* di pianificazione.

La terza fase si apre con la *Task Force* del G8 sul SII, lanciata sotto la presidenza britannica nel 2013. Con essa nasce, a livello europeo, l'idea che

i governi nazionali debbano costruire degli ecosistemi per sostenere l'investimento sociale, in particolare mediante schemi di *policy* basati sul modello *Pay-by-Result*. Nel 2016 nasce – piuttosto in ritardo – la *Social Impact Agenda* per l'Italia. Con la Legge 106/2016, inoltre, s'istituisce il regime di *low profit* per gli ETS e l'introduzione della valutazione d'impatto. Secondo Caselli è questo ultimo punto che agevola l'emergere di una nuova rete di esperti, a forte trazione internazionale e finanziaria, che si focalizza sulla costruzione di metriche di impatto sociale. Nel marzo del 2017 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, promuove una Commissione per elaborare *Linee Guida* per la misura dell'impatto sociale. In questo contesto emergono altri due *network* di *expertise*: uno costituito da due Centri di ricerca d'importanti università pubbliche, e uno costituito da due Fondazioni private più da due Centri di ricerca di università private. La Commissione nel 2019 pubblica le *Linee Guida della Valutazione di impatto sociale*. La VIS è proposta come strumento d'autovalutazione delle organizzazioni, invece che come strumento obbligatorio e standard per accedere a fondi. In pratica, secondo l'Autore, la Commissione supera le numerose contraddizioni interne dovute a culture e visioni divergenti – una più “sociale” e una più “finanziaria” – proponendo uno strumento che in realtà regola poco. Un tipico esempio di “opportunità contingenti”.

A partire dalle conclusioni tratte da Caselli e dalla sua ricostruzione – che pare normativamente orientata a raccontare la storia di un *welfare mix* partecipativo (e capace di dare potere ai cittadini), sostituito da un welfare finanziarizzato con esiti negativi: una chiara storia “di declino” – possiamo segnalare alcuni punti rilevanti. Sebbene l'evidenza che la “finanziarizzazione” del welfare italiano stia incrementalmente prendendo piede, appaia empiricamente davvero poco solida (al momento), Caselli ha il merito di cogliere almeno tre punti rilevanti. In primo luogo, rende evidente in Italia la costituzione del “campo” sia avvenuta con una forte trazione da parte di attori collettivi pubblici, intermediari istituzionali, Centri di ricerca e Think Tank interessati – per motivi molto diversi – ad aprire nuove opportunità operative. In questo processo il “sociale” non pare davvero essere stato protagonista. In seconda battuta mostra quanto sia difficile trovare un punto di convergenza nella costruzione di dispositivi tecnici e di metriche che dovrebbero essere alla base dell'emergere e dello svilupparsi del SII. La scelta d'indicare strumenti standard e obbligatori, infatti, taglierebbe fuori una quantità notevole di ETS provocando una selezione molto ristretta d'organizzazioni capaci di farsi finanziare. Una scelta in contrasto proprio con le finalità espresse dal “movimento” per la finanza sociale: aumentare le opportunità di finanziare il “sociale”. Si tratta di una vera e propria contraddizione di sistema che è stata superata “dialetticamente”, nascondendo il problema e sostituendolo con una VIS comunicata come dispositivo d'apprendimento e d'opportunità di crescita organizzativa. Un modo intelligente per continuare a operare

davanti a una pietra d’inciampo che poteva essere letale. In terza istanza mostra, in questo sostenuto davvero da una miriade d’evidenze empiriche, che il “campo” della finanza sociale tende a generare una quantità eccessiva di metriche e strumenti di valutazione, ognuno utile a scopi che – pur sembrando simili – in realtà rispondono ad esigenze molto diverse (Bifulco e Caselli 2022). In buona sostanza anticipa le critiche secondo cui la misurazione d’impatto e i suoi dispositivi, sono ancora poco adeguati alle loro finalità rispondendo piuttosto a una logica di autopromozione opportunistica (De Pieri *et alii* 2022). Il lavoro di Caselli evidenzia come, quando è in gioco l’introduzione di un nuovo modo di finanziare e produrre beni e servizi soprattutto di welfare, non si tratti mai di una mera questione di domanda e offerta, quanto di un vero e proprio processo di *World Making* istituzionale fortemente spinto da imprenditori che provengono dal campo dell’*expertise* e dei Centri di ricerca. Il caso italiano rappresenta un esempio di istituzionalizzazione ancora *in fieri* del campo, con le Agenzie pubbliche e finanziarie non ancora ben allineate.

Anche Gambardella e Lumino (2019) hanno provato a capire come l’investimento sociale “all’italiana” stia procedendo. Anche per loro il processo è stato fortemente spinto dalla costituzione, alla fine del 2018, di *Fondazione Italia Sociale*, un’istituzione con dotazione economica iniziale di 1 milione di euro che avrebbe dovuto fare da volano per la ricerca e per la destinazione di ulteriori investimenti. Dopo aver sottolineato la scarsità d’iniziative italiane, gli Autori si concentrano sull’analisi di due SIB, uno promosso dal Comune di Napoli e l’altro dalla Provincia autonoma di Trento. Il primo progetto non parte proprio a causa, secondo gli attori protagonisti, d’eventi esterni, dell’intervento di parti politiche avverse e anche di difetti di progettazione. Notevole però che nella misurazione dell’impatto prevista non vengano introdotti né l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (il *target* del progetto) né la costituzione dell’asilo nido che doveva rispondere, in parte, ai bisogni dei lavoratori. Il caso trentino, ancora in progettazione durante la scrittura del saggio, sembra essere più promettente poiché in grado di coinvolgere un soggetto istituzionale forte e di un tessuto sociale molto denso e cooperativo. Il SIB è comunicato come innovazione e come leva per trovare finanziamenti, non solo pubblici, per sostenere politiche pubbliche. Secondo gli Autori però, manca una tematizzazione chiara dello scopo sociale con conseguente mancanza di una vera e propria valutazione d’impatto. Rispetto al focus analitico, Gambardella e Lumino scelgono di valutare la riconfigurazione delle *partnership* pubblico-private nei due progetti. Nel caso di Napoli se ne rivela il valore “simbolico” più che effettuale; nel caso trentino, al contrario, vista la rete molto solida degli *stakeholders*, il tema del SIB è trattato con maggiore realismo, anche in vista di scelte più adeguate nella prospettiva di fungere d’esempio per altri territori. In estrema sintesi si rileva che in entrambi i casi a essere prominente è la dimensione “politica”

dei progetti quasi a indicarne la funzione di “apripista” per ulteriori e future progettazioni, così come il ruolo preminente del settore pubblico necessario affinché un dispositivo così complesso come il SIB venga attivato. All’ombra di questi temi emergono quelli più problematici: delle scarse competenze degli ETS, non ancora capaci d’adeguare le loro forme organizzative e i *business model* alla strumentazione finanziaria del SII; dell’ambivalenza delle comunità locali quali contesti davvero proattivi di *policy*; della cronica mancanza di dati per valutare quanto viene progettato. Ancora più in latenza, quasi invisibili, le domanda: 1) su quali investitori privati siano poi davvero interessati a investire in campi “sociali” difficilmente valutabili e 2) su come costruire indicatori affidabili d’impatto che possano permettere una reale innovazione nei servizi erogati, includendo anche la voce degli utenti nel loro disegno.

In un suo interessante contributo, Michelucci (2017) chiarisce che il SII ha sì generato mercati di nicchia, ma funzionanti solo in pochi Paesi, tra cui quelli anglosassoni. Ciò è accaduto perché si è creato un accoppiamento opportunistico tra Fondazioni fortemente capitalizzate, intermediari specializzati e un lavoro governativo capace di capacitare il campo. La domanda è dunque se e come sia possibile in Paesi come l’Italia osservare l’emergere di un mercato in assenza quasi totale di queste componenti “abilitative” (tipiche del Pubblico come *Market Enablers*). La Michelucci osserva la nascita del campo e la sua istituzionalizzazione con le lenti della *Network Theory*. Nel caso anglosassone, quattro sono le posizioni funzionali (i nodi) nella rete che servono a sviluppare il campo. La prima è quella dei *Webbers* (i tessitori), coloro che attivano le connessioni nella rete-ragnatela, mettendo a disposizione i finanziamenti o rendendo vantaggioso farlo. I tessitori sono le Fondazioni, le *Charities* e i governi. La seconda posizione è quella degli *Instigators*, chi influenza le decisioni di altri e porta nuovi attori nella rete: in particolare gli istigatori sono rappresentati dagli intermediari specializzati spesso cercati dai Governi stessi. Questi intermediari svolgono anche la (terza) funzione di collegare finanziatori e finanziati, organizzare le risorse, le informazioni, i contatti, risolvendo anche i possibili conflitti e agevolando gli allineamenti tra gli attori: svolgono quindi le funzioni di *gatekeeping* e di *compromising*. Infine, la quarta funzione è quella di *Facilitators* di un ecosistema abilitante il SII. Questa funzione è tipica degli Stati e dei loro governi.

Il punto interessante della ricerca è che, nel caso italiano, mancano la maggior parte di queste funzioni (nodi). Nel nostro Paese esiste una normativa poco abilitante per le parti che potrebbero avere bisogno di finanziamenti; il campo degli intermediari è poco sviluppato e ancor meno agevolato; i pochi investitori hanno finanziato finora in modo sporadico e limitato; gli ETS sono abituati a finanziarsi mediante fondi pubblici o con il ricorso a prestiti di banche di settore. A fronte di questi limiti il “campo” del SII italiano si è organizzato in modo diverso da quello anglosassone, frammentando molto i

ruoli e le funzioni e costruendo una rete diversa. Per esempio, il ruolo-funzione dei *Webbers* è stato diviso in due parti: i *Booster* che propongono i progetti, costruendo i primi collegamenti nella rete, ma che poi non hanno la forza per svilupparli; e i *Backers* che sponsorizzano e mobilitano i capitali, cercandoli da fonti diverse. La funzione d'*Instigators*, tipica nel modello anglosassone degli intermediari e dei Governi, è attivato in Italia dalla collaborazione tra enti profit e non profit e si parcellizza in sotto funzioni quali l'*Engineer*, l'*Assessor* e il *Social Accountant*. L'istigatore si presenta prevalentemente come una banca "sociale" o un ETS; l'*engineering* è svolto da banche commerciali e organizzazioni private, mentre l'*assessoring* è attivato da banche commerciali e da imprese di consulenza. Per finire la rete italiana attiva anche la funzione di *tutoring* – svolta da banche "etiche" e associazioni sociali – che va ben oltre il *gatekeeping* perché svolge un ruolo di *mentoring* per l'intera rete.

In buona sostanza, sono due le caratteristiche del modello italiano di SII. In primo luogo, l'assenza di *enablers* istituzionali forti genera una multifunzionalità degli attori della rete. Le banche commerciali e "sociali" svolgono numerose funzioni, soprattutto quelle di *boostering* e *backering*. Ancora le banche, insieme alle imprese di consulenza e agli ETS svolgono i ruoli di *instigators*, *engineers* e *assessors*, mentre la funzione di *gatekeeping* viene sostituita da quella più generale di *tutoring*. L'assenza di un campo istituzionalizzato rende perciò l'esperienza italiana ancora abbastanza instabile, estemporanea, con una forte sovrapposizione di ruoli e attori, con una forte dipendenza da relazioni di conoscenza interpersonali. In seconda battuta, sembrano emergere tre configurazioni collaborative tipiche tra gli attori della rete. La tipologia è costruita incrociando due variabili: la *concentrazione* di ruoli che le organizzazioni svolgono nella rete (e che può essere "centralizzata", se un attore svolge più ruoli, con o senza la Pa; o "distribuita" sempre con o senza la Pa); la *convenzionalità* della rete, cioè il formalismo nell'assegnare i ruoli e/o la presenza di dispositivi capaci di mixare formalità e informalità. Le configurazioni emergenti sono: 1) una "contrattuale" definita da una forte trazione filantropica e un basso livello di complessità e rischio. Di solito gli attori sono una banca che gioca più ruoli, con poche altre organizzazioni e una forte formalizzazione contrattuale; 2) e 3) un ecosistema basato su organizzazioni private o su *partnership* tra pubblico e privato dove le Autorità locali possono (o meno) avere un ruolo forte. In questi casi i ruoli sono molto più distribuiti tra gli attori e il rischio e la complessità dei progetti è più elevata. La convenzionalità è mista sia con la presenza di contratti formali sia d'accordi informali tra le parti. Secondo l'Autrice, la rilevanza del caso italiano è infine duplice. Da un lato è notevole per l'assenza di un intervento forte dello Stato e/o dei governi nell'istituire il campo del SII. È una presenza più simbolica che davvero proattiva. Da questa debolezza deriva la formazione di *networks* molto eterogenei che però cercano di strutturare una

rete-per-progetti spesso locale, connettendo persone e organizzazioni che si conoscono già: una sorta di modello “relazionale” (nel senso costituita su reti familiari e di prossimità) di SII locale.

A una conclusione molto simile arriva anche Ciarini (2019) che propone una analisi sulle traiettorie di finanziarizzazione dei welfare in UK, Francia e Italia e dove la diversa tradizione istituzionale dei Paesi, sembra fare la differenza. Ciarini riprende la classica distinzione tra tipi di welfare dove l'UK rappresenta il modello liberale – fortemente mercantile e con una predominanza di spesa privata per accedere ai servizi – la Francia il modello continentale – con spesa pubblica elevata, pagata dalla contribuzione sociale e con servizi erogati da ETS e privati – e l'Italia a rappresentare il modello mediterraneo – con una spesa sociale bassa (ma alta per sanità e pensioni), servizi a carico (e a spesa) delle famiglie, erogati da ETS. La *path dependency* del SII in UK segue una finanziarizzazione del welfare dovuta alla diminuzione d'investimenti pubblici e al conseguente forte sostegno governativo e d'istituzioni d'intermediazione finanziaria, alla mobilitazione di capitali privati. Il caso francese è particolarmente interessante perché si fonda su una diversa struttura istituzionale senza una decisiva presenza d'agenti di finanziarizzazione, bensì con il contributo sia di uno Stato che centralizzale decisioni, sia di un'ampia presenza di risorse non pubbliche. Si configura quindi come un sistema di governo *top-down*. Rispetto alla presenza statale la Francia dispone d'istituzioni bancarie dedicate, quali la *Caisse de Depot et Consignation* e la *Banque Public d'Investissement*. Entrambe hanno come finalità quella di finanziare progetti strategici, soprattutto a livello locale, e a creare nuovi posti di lavoro per l'economia sociale attraverso prestiti speciali, fondi d'investimento per le cooperative e per l'innovazione sociale. Molto importante è la presenza di Fondi pubblici come l'*Épargne Solidaire* che utilizza gli accantonamenti pensionistici dei lavoratori. Il 10% può essere investito in *Enterprises solidaire* e il rimanente 90% in portafogli che seguono criteri di SRI. Il modello francese mixa quindi la rilevanza di uno Stato “promozionale” con la possibilità di drenare risorse direttamente dal mondo del lavoro a favore di una economia solidale già fortemente istituzionalizzata socialmente. La finalità non è, come nel caso inglese, quella di risparmiare denari pubblici, quanto di valorizzare la creazione di buoni lavori e sostenere l'economia sociale e solidaristica. Il caso italiano è ancora diverso, perché non dispone né di schemi di accantonamento solidaristici pubblici e neppure di grandi banche statali capaci d'innescare ampi processi di finanziarizzazione sociale. Il suo “ecosistema” è bastato prevalentemente su Banche locali, da Fondazioni di origine bancaria e di un ricco movimento di terzo settore fortemente radicato. In questo modello lo Stato è poco presente e la configurazione è piuttosto di tipo *bottom-up*. In altri termini, l'emergere del SII non viene né fondamentalmente mediato dallo Stato, come in Francia, né dal mercato, come in UK, bensì dalle realtà territoriali che spesso attraverso la

creazione di reti e partnership formali e informali, finanziano progetti specifici. Questa la specificità italiana che viene ribadita anche da Ciarini.

#### 4.2 Il SII in UK: da *Financialization of Welfare* a *Financialization as Welfare*

Dopo aver osservato l'incerta e incompleta istituzionalizzazione del SII in Italia, passiamo al caso completamente diverso – e molto più analizzato – del UK. Come abbiamo già accennato, questo caso è solitamente utilizzato per esemplificare come “dovrebbe” funzionare il SII. Gran parte della letteratura, prevalentemente quella dei *practitioners*, tende a pensare il SII nell'UK come nato da una offerta privata illuminata cui risponde una altrettanto illuminata domanda di mercato. In realtà, è proprio questo caso a mostrare come si tratti di un ben diverso processo che riguarda tutti gli attori in gioco e il modo in cui ognuno pensa di trarre un'opportunità dal business.

L'analisi sociologica probabilmente più accurata di come il campo del SII si è istituzionalizzato in UK, è quella notevole di Golka (2019). Lo strumentario teorico e l'accuratezza delle analisi non potranno essere qui presentati, ma sono davvero di grande interesse. La vera e propria “storia morfogenetica” che il sociologo presenta può essere così riassunta: quando i Labour vinsero le elezioni nel 1997 (come si vede ben 10 anni prima della data che solitamente è usata come inizio dell'emergere del SII), la finanza e il welfare erano campi distinti e separati con pochissimi scambi. Il welfare inglese era sì già stato privatizzato negli anni precedenti, ma la vera novità fu che un piccolo ma attivo numero d'esponenti d'impresie sociali – lontani però dal *Voluntary and Community Sector*: il Terzo settore “classico” – riuscì a cavalcare le nuove tendenze della cosiddetta crescita economica “inclusiva” e del “dare valore al denaro” che da lì a poco sarebbero diventate le parole d'ordine del nuovo corso di New Labour. La capacità di questa minoranza attiva fu quella di stringere una alleanza con il *Chancellor of the Exchequer* e l'*HM Treasury*, due attori politici fondamentali, portando la sua visione pro Social Finance al centro del welfare inglese. In termini teorici non si è trattato affatto di una “colonizzazione” del Welfare da parte della finanza, come spesso si è narrato. Si è trattato invece di un complesso percorso che è durato più di 20 anni e che ancora continua – dalle elezioni nazionali del 1997 (vinte dai New Labour anche nel 2001 e nel 2005) fino alla vittoria dei Conservatori nel 2015 (che vinsero anche nel 2010) – in cui gli attori in gioco operano strategicamente per acquisire vantaggi entro uno scacchiere dove sempre qualcuno vince e qualcuno perde. A vincere, almeno secondo Golka, sono stati gli intermediari finanziari che, insieme alle nascenti imprese sociali, sono riusciti a costruire un rapporto cooperativo con gli attori non finanziari, per primo il Governo, la Pa e il terzo settore. In particolare, sono riusciti a

costruire uno “spazio di risonanza” dove presentare come vantaggiosa per “tutti” la finanziarizzazione del welfare. Spazio di risonanza significa uno spazio dove i vari interessi, diversi tra di loro, riescono a tradursi e a trovare una composizione vantaggiosa per tutti. Per tale motivo, Golka parla di *Financiazionization as Welfare* e non of *Welfare*.

In buona sostanza il SII diventa centrale in UK perché tutti i protagonisti, in un lungo processo che cambia le loro identità e interessi, arrivano a convincersi che il nuovo modello di finanziamento del welfare sia meglio del vecchio. Non vi è alcuna colonizzazione: nessun attore impone la sua visione sugli altri; nessuno spettro neoliberalista soffia sull’UK. Gli attori dello Stato e della Pa, guidati da tutti i governi in carica dal 1997, cominciano a vedere l’opportunità d’avere finanziamenti privati che risparmino quelli pubblici: allo stesso tempo però, riuscendo a smobilizzare ingenti somme – per esempio dai conti correnti silenti – finanziano direttamente il campo in modo notevole e continuo. Gli attori della finanza e dell’intermediazione, essendo uno dei settori di servizi economici più rilevanti nell’UK, vedono l’opportunità di poter aprire nuovi mercati e d’aumentare il loro *business*. Gli attori del terzo settore, dell’impresa sociale e del *Social Venture*, vedono l’opportunità nell’abituarsi ad essere finanziati, nel poter contare su nuovi fonti di denaro e nel lavorare per progetti, invece che ricevere sovvenzioni o convenzionarsi-accreditarsi con la Pa. Da questo punto di vista la ricerca di Golka chiarisce in modo esemplare come la nascita del SII in UK sia davvero stata costruita da tutti, nella fiducia che si creasse un sistema di opportunità reciproche capace di portare più denaro e raggiungere meglio gli obiettivi sociali. Mostra anche come si sia trattato di un disegno sistemico di *policy* che ha implicato la collaborazione tra tutti gli attori e la predisposizione di nuovi dispositivi sociotecnici nel sottosistema economico, politico-sociale, del diritto, del Terzo settore, etc., e certamente non una “colonizzazione”. Ognuno degli attori partiva in un “campo” iniziale dove il SII non era previsto: ognuno aveva *vested interests* dovuti al suo posizionamento; ognuno aveva una strategia per rafforzare la sua posizione; ognuno ha trovato motivi per cambiare leggermente la sua condizione, allineandosi al movimento complessivo che poi ha portato alla morfogenesi di un diverso “campo”.

Pur essendo molto convincente e ottimamente articolata, l’analisi di Golka – che tra l’altro alla fine è un critico della “finanziarizzazione come welfare” in quanto ne vede i potenziali pericoli di privatizzazione – non coglie un punto che invece colgono bene le analisi di Bell (2021, ma si veda anche Bell e Haugh 2016). L’analisi di Bell parte da una presa d’atto: il giro d’affari del SII è sensibilmente più basso di quanto era stato previsto (molto enfaticamente) nei primi anni del nuovo secolo e ci si chiede i motivi di questa situazione deludente. La tesi è che il “campo” istituzionale del SII – l’insieme di attori e organizzazioni che condividono un sistema comune di senso e che interagiscono frequentemente ponendo un confine rispetto al loro

ambiente – è “vuoto/svuotato” (*Hollow Field*). In particolare, si è sviluppato attraverso un significativo “lavoro istituzionale” (Lawrence e Suddaby 2006) che ha portato però a una costituzione di tipo “ornamentale”, associata cioè a un numero molto basso d’attività produttive reali. In pratica sembra che il campo sia ben istituito e operativo, ma a una analisi più attenta si palesa la sua relativa “vuotezza”. I tipi di lavoro istituzionale possono essere distinti in: 1) *advocacy*, “definizione della situazione” e “riconoscimento di diritti”; 2) “condivisione” di regole, valori e norme; 3) “mimetismo”, “teorizzazione” e “formazione”. Nel caso in esame, si può osservare un ciclo istituente che è cominciato verso la fine degli anni ’80 quando in tutta Europa, probabilmente anche a causa dei governi socialdemocratici che investirono su processi di modernizzazione economica, vennero introdotte nuove parole chiave come imprenditoria sociale, quasi-mercati, *New Public Management*, etc. Lawrence e Phillips (2004) hanno analizzato la tipica narrativa di quel periodo e del governo New Labour del 1997, prevalentemente basata sull’attivazione di tutte le risorse sociali (*in primis* della società civile e dell’economia) per risolvere problemi sociali. A partire dal 2000 e con la convocazione della *Social Investment Task Force*, creata dal *Social Investment Forum* – molto vicino al governo inglese – comincia la fase “definitoria” del SII con un sostegno politico che agisce da *steward* del campo, implementando strutture giuridiche facilitanti e agevolazioni fiscali, finanziando direttamente alcuni programmi (circa 10 miliardi di sterline dal 2001 al 2015), sperimentando alcuni SIB e aggregando intorno al progetto molti altri attori sia della finanza che dell’imprenditorialità sociale. In particolare, la *Task Force* ha agito secondo logiche di: *advocacy*; di “definizione” del campo e dei suoi attori soprattutto lavorando sulla idea che finanza e “sociale” potessero operare in termini sinergici; di “mimesi” istituzionale, agevolando la comparazione con esperienze negli Usa e cercando di diffondere Buone prassi, Linee Guida e mappe cognitive. Anche l’istituzione finanziaria indipendente del *Big Society Capital*, finanziata con conti correnti dormienti e con prestiti di altre istituzioni finanziarie, è stata protagonista della costruzione del campo. In primo luogo, e mediante la predisposizione di un dispositivo giuridico *ad hoc*, gli sono stati conferiti i capitali dormienti nei conti correnti. In seconda istanza ha pubblicato un enorme numero di Report e raccolte di *best practices*, organizzando conferenze, *meeting*, etc., cioè operando a livello di costruzione di identità del campo, di promozione di nuove associazioni, di nuovi *networks* e di programmi di formazione. Infine, di grande interesse è l’identificazione di una persona, Sir Ronald Cohen, come *trait d’union* tra quelle istituzioni.

A fronte di questo grande sforzo istituzionale di legittimazione, non si osserva però un corrispettivo aumento di *deals* nel campo, o almeno meno di quanto potesse essere atteso. In particolare, Bell segnala: 1) lo scarso utilizzo delle esenzioni fiscali a disposizione; 2) i risultati piuttosto deludenti legati

ai SIB finanziati che si sono dimostrati poco efficaci, estremamente difficili da governare, con alti costi di transazione, con tempi di valutazione molto lunghi, poco allettanti per i grandi finanziatori privati e poco appetibili per le organizzazioni del terzo settore; 3) il ristagno, al 2020, di quasi la metà dei fondi disponibili e non investiti della *Big Society Capital*; 4) lo scetticismo crescente delle analisi che, sin dall'inizio, avevano visto nella domanda/offerta di finanziamenti un problema, in quanto davvero le organizzazioni sociali sembrano cercare le risorse in modi più tradizionali.

Il combinato disposto di queste altissime attese e basse realizzazioni, genera il cosiddetto *Hollow Field* della SII. Il campo esiste e si è ben istituzionalizzato: ha dei confini di senso (la finanza sociale) precisi, delle regole di funzionamento chiare, degli attori con interessi e identità ormai definiti e ben riconoscibili: in buona sostanza si auto-distingue come sistema dentro a un ambiente sociale complesso. Questa istituzionalizzazione però è svuotata da una bassa presenza di attività e operatività. Perché? La risposta di Bell è tripla. In primo luogo, le condizioni d'istituzionalizzazione del nuovo campo erano favorevoli fin dalla fine degli anni Novanta in quanto i governi *New Labour* legittimarono l'idea di coniugare economia e sociale in modo stretto. Anche dopo la crisi finanziaria del 2008 e i governi conservatori, il "discorso" del SII ha tenuto la sua posizione ripresentandosi come "cura" ai fallimenti della finanza *mainstream* e della scarsità di finanziamenti pubblici. Questa tenuta è certamente anche spiegabile dalla richiesta del mondo del terzo settore e dell'impresa sociale che – anche per motivi molto diversi da quelli della finanza e delle istituzioni – ha visto comunque un'opportunità nell'emergere del SII. Lo stesso può essere affermato anche per il mondo della finanza che ha visto nuove opportunità di sviluppo. A fronte di questo sovrapporsi contingente d'interessi, si è creata una rete d'istituzioni e attori capace di creare legittimità intorno al campo. In terza istanza – e seppure il *business* non sia decollato – il campo mantiene la sua capacità di riprodursi perché gli attori con più interesse possono sopportare delle sub-ottimalità momentanee: l'opzione dell'*exit*, infatti, sarebbe più costosa del rimanere (nell'attesa di *deal*) anche perché le istituzioni pubbliche continuano a compensare i fallimenti del nuovo campo.

In estrema sintesi i casi italiano e dell'UK, mostrano due diverse morfogenesi del campo e ne spiegano il persistere anche se in condizioni molto diverse. In Italia il campo è ancora *in fieri*, non del tutto istituzionalizzato, molto dipendente dai contesti territoriali locali e da relazioni di conoscenza personale, poco sostenuto da governi nazionali e locali, con poche istituzioni intermedie e un mondo finanziario poco presente. Pur tuttavia mantiene un'esistenza (sebbene un po' umbratile) probabilmente perché non disturba nessun altro attore e può continuare a presentarsi come una opportunità futura di sviluppo. Al momento il SII rappresenta piuttosto una visione del futuro e una opportunità di "vetrinizzazione" politico-locale. Nell'UK, invece

la situazione è molto diversa. Il SII è fortemente istituzionalizzato, con una presenza stabile d'intermediari capaci di stimolare il *business*; con un forte sostegno governativo e un terzo settore fortemente coinvolto. L'operatività però non è così attivata come ci si aspetterebbe. Probabilmente anche altre modalità di finanziamento sono utilizzate, mentre alcune come i SIB appaiono come ancora troppo macchinose. In UK la persistenza del SII è garantita dalla sua istituzionalizzazione, ma al momento sembra che la discussione si concentri sui reali impatti conseguiti, sulla loro comparazione con altri modi di operatività, con la loro vera capacità di produrre innovazione sociale. Il campo sembra pronto a successive calibrature in vista di un suo efficientamento o della sua sostituzione con qualche altra moda finanziaria.

## **5. La diffusione del tema nel sistema scientifico: concetti, termini e definizioni di un campo di ricerca in via di istituzionalizzazione**

Se, come abbiamo visto, il SII non nasce semplicemente come un mercato dove s'incontrano una domanda e una offerta di beni e servizi – ma da un lavoro incessante di diverse istituzioni e attori sociali, portatori di identità e interessi diversi, radicati in contesti sociali più o meno agevolanti, alla ricerca di opportunità di sviluppo e più o meno capaci di legittimare l'utilizzo di tecniche finanziarie per il bene del sociale – non meno avventurosa è la sua epifania nel sottosistema della scienza. Come quasi ogni tema di ricerca scientifica, il SII si è sviluppato secondo la logica di una curva ad S. Ha vissuto un primo momento, incerto, d'incubazione; seguito da uno di crescita molto forte nella comunicazione (scientifica), per poi istituirsi come filone di studio autonomo e ben riconoscibile. Se si volesse usare la famosa teoria di Kuhn per spiegare l'istituzione di un nuovo paradigma di ricerca scientifica, allora si dovrebbe osservare un passaggio dalla prima apparizione del tema (fase di lancio), alla sua istituzionalizzazione, fino a diventare un quadro di riferimento per una scienza applicata e per ricerche empiriche. In effetti alcune ricostruzioni del tema (Battilana *et alii* 2012b; Hangl 2014; Hochstadter e Scheck 2014; Dagggers e Nicholls 2016a; 2016b; Carè e Wemdt 2018; Agrawal e Hockerts 2019) sono utili proprio per verificare l'ipotesi.

Sembra che all'inizio, e siamo nel primo decennio del nuovo millennio, il tema sia stato incubato dalle ricerche sulla filantropia come creazione di valore *blended* (Porter e Kramer 1999) e sulla tendenza della *Venture Philantrophy* a finanziare l'impresa sociale (Pepin 2005). Una tendenza radicale di questo nuovo *mindset* è quella di un Filantrocapitalismo (Bishop e Green 2008) scettico del fatto che le istituzioni capitalistiche possano risolvere da sole i problemi sociali. La soluzione andrebbe trovata: 1) investendo denaro privato, rendicontabile nei suoi impatti; 2) sfuggendo dalle routine istituzionali

tipiche sia della Pa, ma anche della finanza *mainstream* e spingendo verso pratiche innovative; 3) affidandosi alle nuove tecnologie e alla algoritmica per trovare “soluzioni” chiare e scalabili (*Solutionism*). Nella sua accezione più esaltata, il filantrocapialismo «is a ‘momentum’ of ‘hyper-agency’ of wealth (rich philanthropists) and influence (celebrities, technocrats and politicians) who want to utilize ‘businesslike approaches’ to harnesses ‘profit motives to achieve social good’ to challenge ‘conventional wisdom’ and ‘take up ideas’ deemed ‘too risky for governments’» (Katerji 2013). Nella prima fase l’esigenza di risolvere problemi è comunicata come il punto principale, visto il clima distopico d’inizio Millennio. Lo slogan, molto pop, è *to make the world a better place*. Bisogna però aspettare un evento extra accademico, mosso da un attore socioeconomico molto forte, perché qualcosa si muova realmente e affinché il tema del guadagno anche economico per l’imprenditoria sociale (e non per super ricchi) possa entrare nella narrazione in modo legittimo. Tutti gli osservatori convergono nel riconoscere che le date fondamentali sono almeno due (e di questo abbiamo già ragionato). Nel 2007 la Rockefeller Foundation organizza un incontro al Bellagio Center sulla filantropia e la finanza di sviluppo, per cercare di indirizzare la finanza (soprattutto Usa) su temi ambientalisti e sociali. Sembra che lì, per la prima volta, venga utilizzato il termine di *Impact Investing* che poi diventerà il termine di riferimento internazionale. Il tema diventa chiaramente quello del *making money while making the difference* cioè dell’indirizzare gli investimenti (il denaro che attende di “lavorare” per un utile: un capitale) verso attività che abbiano un impatto sociale. La crisi finanziaria del 2008 però (e le date sono incredibilmente vicine, quasi a far pensar a una mossa auto-assolutiva anticipata sapendo che le “bolle” stavano per scoppiare), almeno in un primo tempo, non agevola la narrazione moraleggiante che si era appena aperta e bisogna aspettare qualche anno per vedere riemergere il tema in modo robusto. Potrebbe essere che la crisi dei debiti sovrani abbia riacceso la miccia. In un momento in cui si comincia a parlare solo di *austerity* per i bilanci statali, la prospettiva di “scatenare” denari privati per il sociale, è allettantissima. Nel 2013, con la Gran Bretagna ospitante il G8 – e già attiva sul tema da più di 15 anni almeno – viene organizzato il *Social Investment Summit*. Quell’evento è preceduto dal ritorno massiccio del discorso della finanza “responsabile” che reagisce alla crisi, quasi a voler risignificare il senso stesso dell’investire (Golka 2019). Da questo punto di vista e per il grande pubblico, il SII rappresenterebbe una compensazione simbolica della finanza ai problemi che sta scatenando nel mondo. In realtà alla sua base sta una riflessione sulla finanziarizzazione del sociale di ben più lungo periodo. In quel *meeting* viene istituita la *Social Impact Investment Taskforce* del G8 che, in un anno, produce Linee guida e altro materiale di supporto per la creazione del nuovo campo di ricerca. Sappiamo già che a guidare questo movimento è l’UK che ha preparato l’ingresso della finanza nel sociale e di questo in quella con tre governi

New Labour e con il “momento” di Cameron-Brown (che pareva dover durare per molto tempo). Non è quindi un caso che dal 2011 fino al 2015 le pubblicazioni aumentano molto – soprattutto i Report di istituzioni non accademiche come Fondazioni e Think Tank – fino a stabilizzarsi verso il 2016. L’istituzionalizzazione (Chiappello e Knoll 2020) del nuovo campo scientifico può perciò essere divisa in tre fasi: 1) dal 2005 al 2012, la fase della identificazione dell’oggetto di ricerca che però rimane ancora molto generico; 2) dal 2012 al 2016, la fase dove si definisce una concettualogia-terminologia specifica, in opposizione ad altri concetti-termini simili; 3) dal 2016 ad oggi, fase della istituzionalizzazione del campo con le pubblicazioni dei primi *Handbooks* e l’inizio di progetti di ricerca empirica.

Nella prima fase, la definizione di SII è ancora molto ampia, concentrandosi spesso sul *blended value* e sul finanziamento delle imprese sociali o degli ETS per differenza soprattutto con la filantropia e l’economia delle *charities* che sono il suo alveo di distinzione. La filantropia ricerca infatti impatto sociale, ma non è ancora interessata ad alcun guadagno economico sull’investimento che di solito è rappresentato da *Grants* (finanziamenti a fondo perduto) o donazioni (*Gift*). In questa fase ancora pochissima ricerca empirica è realizzata e molti dei documenti circolanti sono redatti da professionisti del settore. Nella seconda fase, quando ormai il tema è stato pubblicizzato soprattutto al di fuori dal sistema accademico, si osserva il consueto processo di differenziazione concettuale e terminologica. L’*Impact Investing* – che comincia a essere chiamato *Social Impact Investing* (SII) – viene distinto da *Venture Philanthropy*, *Socially Responsible Investing*, *Microfinance*, *Grant Funding* e comincia a differenziarsi internamente mediante *Social Impact Bond* e *Social Outcome Contract*). La letteratura scientifica comincia a focalizzarsi sulla compresenza necessaria del guadagno economico e sociale, sulla misurazione degli impatti, sul *capacity building* delle organizzazioni finanziate, sull’ambiente abilitante di questo tipo di investimento (il famigerato “ecosistema”), sul ruolo dei governi come *steward*, regolatori, facilitatori, partners del SII, etc. (Addis 2015, Schwartz *et alii* 2015; Spears *et alii* 2015). Si comincia perciò a teorizzare un “ecosistema” della finanza d’impatto il che significa che più attori e dinamiche sono implicate. Ancora è molto forte la presenza di letteratura grigia redatta da *practitioners* entro istituzioni specializzate interessate a diffondere il SII. La ricerca empirica è ancora minoritaria, prevalentemente di tipo qualitativo, per *case studies*, e senza valutazioni d’impatto ben strutturate. Nella terza fase, invece, il tema s’istituzionalizza accademicamente e il dibattito prende quota. Cominciano le prime ricerche longitudinali, a base quantitativa e con tentativi di comparazione; appaiono i primi tentativi di teorizzazione specialistica e diventa preponderante la letteratura su riviste scientifiche. Comincia anche una riflessione critica (o comunque valutativa) che sostituisce la prima fase, più “propositiva” e finalizzata a legittimare il tema. Agrawal e Hockerts (2019)

compendiano queste fasi, cercando di enucleare i caratteri identificativi del (*Social*) *Impact Investing*: 1) un capitale (s'intenda bene un "capitale" e non semplicemente una somma di denaro) investito; 2) un alto coinvolgimento esplicito e coordinato tra l'investitore e l'investito; 3) un processo peculiare di selezione dell'investito; 4) la necessità di produrre risultati economici e sociali; 5) l'analisi dell'impatto secondo metodologie esplicite; 6) il ruolo attivo della Pa. Sulla base di questi aspetti, i due autori costruiscono una tavola comparativa per differenziare il SII da altre forme di investimento (tab. 4).

Tab. 4 – Fattori su cui l'*Impact Investing* (II) si differenzia da concetti simili

	<b>SII Vs Microfinanza</b>	<b>SII Vs Social Responsible Investing</b>	<b>SII Vs Social Impact Bonds</b>	<b>SII Vs Venture Philanthropy</b>
<b>Capitale investito</b>	Maggiore	Minore	Uguale	Simile
<b>Grado di coinvolgimento</b>	Maggiore	Maggiore	Minore	Simile
<b>Processo di selezione</b>	Simile al Venture capital	Maggiore	Diverso	Simile
<b>Ritorno economico e sociale</b>	Dipende dal mandato del fondo	Maggiore	Dipende dal mandato	Nessun ritorno economico
<b>Analisi dell'impatto</b>	Maggiore	Maggiore	Simile	Simile
<b>Ruolo del Governo</b>	Dipende dagli stakeholders	Dipende dagli stakeholders	Dipende dagli stakeholders	Dipende dagli stakeholders

Höchstädter e Scheck (2014) realizzano una delle prime analisi sulla comprensione del *Social Impact Investing* da parte di accademici e professionisti, partendo dal dato che non esiste ancora una definizione chiaramente condivisa dell'oggetto. Il loro punto di vista non comprende solo la letteratura scientifico-accademica, ma pure quella prodotta dai professionisti del campo che necessitano di "sapere cosa fanno", di farlo legittimamente (valorizzati dalla società) e di farsi capire quando si presentano a un pubblico di investitori/investiti interessato. Per ricostruire il senso del concetto utilizzato dai professionisti, gli autori analizzano più di un centinaio di Reports pubblicati (fino al 2013) nella sezione delle ricerche del website di GIIN (*Global Impact Investing Report*). La loro ricerca mostra come esista, pur in un contesto piuttosto aperto alla diversità, un "cuore" tematico ben riconoscibile composto da: la necessaria compresenza di un guadagno (utile) finanziario e di un tipo d'impatto (miglioramento) non finanziario (sociale). Il primo elemento connette l'attività con il campo (sottosistema) della economia, in particolare della finanza. Il livello di guadagno (utile) può variare da un tasso più basso di quello di mercato fino a uno anche superiore (molto di rado). Nel SII si va dall'approccio *Financial First* fino al lato dell'*Impact First* a seconda di quanto il guadagno non finanziario (d'impatto sociale) sia rilevante. Il

secondo elemento connette l'attività al campo del "sociale", intendendo una serie di azioni che intenzionalmente trasformino in meglio una certa situazione. Qui "impatto" e "sociale" significano ancora più o meno la stessa cosa, nel senso che impatto è quasi sempre concepito come sociale: un guadagno non economico, ma che impatta positivamente sul sociale. Per l'impatto non finanziario si intendono molte cose, ma prevalentemente conseguenze positive (trasformazioni/innovazioni) dell'investimento sul contesto "ambientale" e sociale (tra l'altro il tema del SII sta oggi venendo affiancato proprio da quello della "sostenibilità"). A differenza dal *Social Responsible Investment* – che pure cerca sia un ritorno sociale che economico – il SII non opera mediante *screening* positivi o negativi degli investiti e delle loro attività o organizzazioni, ma s'impegna a creare proattivamente, cioè intenzionalmente, un bene sociale.

Helen Chiappini (2017), in uno dei tanti tentativi di mettere ordine al campo, riprende la definizione data da O'Donohoe (*et alii* 2010) che prevede quattro caratteristiche distintive per il SII: 1) l'erogazione di un capitale; 2) l'intenzione esplicita di generare un impatto sociale; 3) la misurazione dell'impatto, 4) l'aspettativa di un guadagno (utile). I quattro punti sembrano chiari, ma in realtà lasciano aperte molte modalità d'interpretazione e, soprattutto, d'implementazione. L'elemento della "intenzionalità", per esempio, serve a distinguere il SII da qualsiasi altro investimento che *comunque* avrà un impatto sociale (*volens nolens*), seppure non intenzionale. La differenza non la fa solo l'impatto, ma l'intenzione comunicata prima di generarlo. Ma anche la dichiarazione di voler impattare – venendo richiesta per essere inclusi nel campo del SII – può benissimo trasformarsi in uno "specchietto per le allodole" finalizzato solo a intercettare finanziamenti con la creazione d'investimenti fantasma. Anche il termine "sociale" è problematico. Nella letteratura non sempre è presente la specificazione di cosa significhi sia in termini di destinatari dei beni e dei servizi, sia nella natura stessa dei beni e servizi, sia nei termini di che tipo di organizzazione possa essere finanziata. Molte volte non vi è alcuna specificazione – ma spesso anche quando c'è, come nel caso dell'Oecd (2015) – si includono nell'elenco dei destinatari finali semplicemente alcune tipologie di persone quali: anziani, disabili, bambini e famiglie, disoccupati, senza casa, etc., che fotografano "bisogni sociali" attuali, ma non esaustivi della realtà complessa e cangiante dei cosiddetti *unmet needs* (che per definizione non sono ancora affrontati). Inoltre, gli stessi bisogni possono essere interpretati in modi diversi. Per esempio, per molti osservatori la povertà in sé non è un bisogno target: occorre che ci si focalizzi piuttosto su "popolazioni a rischio" di esclusione e così via. Anche i beni e servizi offerti dalle organizzazioni debbono essere in qualche grado "pubblici": ma che significa questa *publicness*? Alcuni analisti (per esempio il *Working Group Asset Allocation* e il *Working Group on Mission Alignment*) includono tra gli enti finanziabili tutte le organizzazioni

orientate all'impatto; sia quelle senza alcuna restrizione nella redistribuzione degli utili (*imprese* sociali per profitto che producono impatti "sociali" ben definibili e a lungo termine; imprese per profitto, ma con uno scopo sociale, B-Corp) sia quelle che invece hanno restrizioni (*imprese sociali*, cooperative sociali, associazioni). Rispetto poi ai finanziatori, essi possono distinguersi in: proprietari di capitale o in manager di capitali, compresi Governi nazionali, fondi pensionistici, banche, etc.). Una ulteriore differenza riguarda le classi di risorse e gli strumenti finanziari utilizzabili. L'elemento della "misurazione" dell'impatto sociale è altrettanto fondamentale per la delimitazione del "campo". Il primo problema è definire per bene cosa si intenda come impatto sociale. Una delle definizioni più utilizzate, quella di Clark (et alii 2004), secondo cui si tratta di quella parte del *outcome* totale, che è direttamente collegata alla attività sociale svolta "sopra e oltre ciò che sarebbe comunque successo". Il concetto richiama ad una intenzionalità (l'attività svolta) e non a ciò che si è prodotto accidentalmente, e a una controfattualità (spesso molto difficile da osservare). Nella letteratura, però, si trovano definizioni molto diverse, alcune molto particolareggiate, alcune estremamente generiche. Lo stesso dicasi della "operazionalizzazione" del concetto, cioè della scelta degli indicatori d'Impatto (IRIS 2015) sia delle tecniche di misurazione che dovrebbe permettere di "Pianificare, Fare, Stimare, Revisionare" (WGIM 2014). Trasi (2016) ha identificato più di 150 metriche per la valutazione. Si può parlare, anche ironicamente, di una fase di "*global guidelines diffusion*", oppure di una sorta di "fai da te" che non porta ad alcune standardizzazioni. D'altra parte, cresce molto il consenso sull'idea che l'impatto vada misurato, co-creando e condividendo la sua operazionalizzazione con il numero maggiore di *stakeholders* possibili, compresi gli utenti che solitamente invece non sono molto considerati. Esiste anche un enorme lavoro su come "classificare" (i famigerati *rating*) sia le organizzazioni che i fondi di finanziamento (per esempio: l'*Impact Reporting Investment Standard*, IRIS o il *Fund Manager Assessment Rating*) insieme a quale tipo di misura usare per calcolare il guadagno (per es. il famoso SROI).

Anche Carè e Wendt (2018) svolgono un'analisi sulla letteratura accademica e di *practitioners*. Temporalmente il flusso ricalca quello già evidenziato con una fase d'incubazione tra il 2010 e il 2012, una fase di forte espansione tra il 2012 e il 2017. I due autori osservano una prevalenza di letteratura di *practitioners*, soprattutto all'inizio, con poi una ripresa della accademia. Il processo di specificazione del concetto segue due linee. In primo luogo, si cerca la "differenza che fa una differenza" con altri concetti (Weber 2016). Come già visto il campo codifica la differenza tra un ambito d'investimento che intenzionalmente e simultaneamente cerca un impatto sociale e un guadagno finanziario, da un lato, e investimenti che non operano in questo modo. Inoltre, il SII è inteso come un approccio – più che come una classe specifica di risorse – dove è necessario misurare gli impatti. Si lavora poi su una

differenziazione più sottile tra campi simili. Due in particolare sono i dispositivi da non confondere. Prima di tutto l'*Impact Investing* (II) che non specifica bene cosa si intenda per *Impact*. Salamon (2014) suggerisce di inserire sempre anche *Social (Impact Investing)* mentre Glanzel e Scheurle (2016) consigliano di usare *Social* per distinguere questo tipo di investimento dal *Finance First Approach* dell'II. In seconda battuta si distingue il SII dal *Socially Responsible Investments* (SRI) perché il primo cerca intenzionalmente di operare mediante una qualche attività che produca impatto misurabile, mentre il secondo opera prevalentemente filtrando gli investimenti.

Potremmo continuare questa analisi della letteratura, ma nel corso del tempo, sembra che il dibattito abbia raggiunto il suo scopo producendo una definizione del campo che può essere ancora migliorata, ma che tendenzialmente ha enucleato le sue peculiarità. In particolare, il “lavoro di definizione” ha operato su due concetti-termini molto simili e cioè sulla differenza tra *Impact Investment* e *Social Investment*. Qui troviamo nella letteratura almeno tre diverse posizioni. Per la prima i due termini semplicemente rappresentano la stessa cosa, poiché *impact* è concepito come *social*. Per la seconda il *Social Investment* è considerato una forma specifica di *Impact Investment* che ha a che fare in particolare con temi sociali o ambientali (che evidentemente sono solo una parte del possibile contesto “impattato”). Per la terza, invece, *Social Investment* è considerato il termine ombrello per *Impact Investment*. Tutto dipende da quale preminenza si dà ai due termini. In generale sembra che *Social Investment* sia maggiormente utilizzato in Europa, mentre *Impact Investment* negli Usa. Questo potrebbe avere a che fare con la tradizione europea di economia sociale (solidale) e con la presenza di un welfare state molto più strutturato che negli Usa (Then e Schmidt 2020). C'è chi ha anche consigliato di utilizzare il nuovo termine *Social Impact Investment*, per superare le ambiguità. Vi è infine chi usa il termine *Social Finance* (Nicholls *et alii* 2015) per includere anche le forme di finanziamento di tipo *Grant*. Altri però criticano proprio questa scelta, considerando che *Social Finance* e *Social Investment* non sono congruenti con *Impact Investing* proprio perché possono includere anche *Grants*. Un destino simile l'ha anche il rapporto tra *Impact Investing* e *Social Responsible Investment*. Quest'ultimo è definito come l'integrazione di criteri ambientali, sociali e di governance nelle decisioni usuali e nelle pratiche proprietarie dell'investimento (Sandberg *et alii* 2009). A parte l'introduzione del tema della governance, la definizione sembra molto simile a quella di *Impact Investing*. In realtà chi li vuole differenziare, sottolinea come la SRI si basi usualmente sul filtro negativo di investimento non etici o in un filtro positivo verso qualcosa di eticamente positivo, mentre l'II necessiterebbe di un rapporto più stretto tra investitore e investito, una maggior rilevanza dell'impatto misurato, un uso maggiore di denaro privato e azioni, e infine un ritorno economico atteso minore di quello medio di mercato. Sembra comunque che – al di là delle

ampie sovrapposizioni terminologiche e delle necessarie rispecificazioni tematiche – l'*Impact Investment* o *Social Investment* si riferiscono a un campo di attività abbastanza riconoscibile. Questa riconoscibilità sembra essere spinta proprio dai professionisti che non sono particolarmente interessati ai cavilli terminologici e scientifici, quanto al fatto di potere farsi capire quando propongono il loro prodotto.

A mio parere, e per concludere, qui sono in gioco due semantiche simili, ma che sottolineano punti di osservazione e di rilevanza diversi. Chi usa il termine di *Social Investment* o ancora più in generale *Social Finance* sottolinea il lato “sociale” dell’investimento o piuttosto del finanziamento. Come scrivono Dagggers e Nicholls (2016a) «(SI) concerns providing *access to repayable capital* for social sector organizations, where the providers of capital are motivated to create social or environmental impact. There is, therefore, more of a focus on the *investee* than in Impact Investing» (2016a, 69). Questo è il SII visto dal punto di vista sociale. Chi invece usa il termine *Impact Finance* o *Impact Investment (investing)* sottolinea maggiormente il lato economico e d’investimento, con meno interesse sull’organizzazione investita e più rilevanza sull’impatto generale misurato economicamente: «Impact investing concerns the *allocation of repayable capital* to organization that have the intention to create specified social or environmental impact. The focus is, therefore, mainly on the investor» (2016a, 69). È il SII visto dal punto di vista dell’economia. Il primo termine pare più ampio perché include molte forme di finanziamento che non mirano direttamente al ritorno di capitale o alla capitalizzazione economica, modellando il rischio e il ritorno in modo diverso. Anche i due mercati sembrano distinguersi in modo coerente. Quello del *Social Investing* è in via di costruzione e implica la costruzione di capacità delle organizzazioni del settore sociale per attrarre i finanziamenti e per essere capace di ripagarli. Il focus è su attività locali che devono mostrare un reale impatto. Il mercato dell’*Impact Investing*, invece, si focalizza su come usare capitale per creare un impatto sociale o ambientale, laddove il tipo di organizzazioni finanziate è molto meno rilevante.

L’interesse differenziale sul sociale o sull’economico potrebbe anche spostare i destini di questo campo. Quattro sono gli scenari possibili:

1) L’“assorbimento” della SF da parte di un mercato finanziario *mainstream* che si specializza anche mediante *retail investors* che cercano piccoli capitali da remunerare a tassi bassi. A questo spostamento le imprese sociali potrebbero/dovrebbero cominciare a rispondere focalizzandosi di più sul conseguimento di un utile. Anche le imprese for profit avrebbero interesse a comunicare i loro *social purposes*. Probabilmente il mondo degli intermediari si “professionalizzerebbe” anche nel campo degli investimenti che orientano le donazioni e le sovvenzioni.

2) La “istituzionalizzazione” parallela della SF e della finanza *mainstream*. La finanza sociale continuerebbe a svilupparsi ai margini del

sistema, come un mercato di nicchia. Non si tratterebbe più di trasformazione del capitalismo, quanto di una ben più banale differenziazione dello stesso con finalità diverse.

3) L'“assorbimento” della finanza da parte del sociale, affiancata dall'emergere di una cultura molto diffusa di consumo etico. È lo scenario al momento meno probabile, dove si assisterebbe a un completo re-embedding dell'economia nella società. Qui si andrebbe davvero al di là del Capitalismo for profit e verso una forma di economia sociale di larga scala.

4) Vetrinizzazione del SII. In questo caso rimarrebbe solo l'apparato simbolico-ornamentale, per motivi di legittimazione sociopolitica e/o di vetrinizzazione sociale, ma con sempre meno *business*.

In sintesi, alla conclusione di questa ricerca, può essere proposta una definizione abbastanza generale da includere i due tipi di investimento e che utilizzeremo come concetto di base: quella che Dagers e Nicholls chiamano di *Social Impact Investing* (SII) «investments in organisations that deliberately aim to create social or environmental value (and measure it), where the principals is repaid, possibly with a return» (2016a, 69).

## Bibliografia di riferimento

- Addis R. (2015), “The Roles of Government and Policy in Social Finance”, in Nicholls A., Paton R., J. Emerson (eds.) (2015), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Agrawal A., Hockerts K. (2019), *Impact Investing: review and research agenda*, «Journal of Small Business & Entrepreneurship», published online 31 Jan.
- Archer M. (2007), *La morfogenesi della società*, FrancoAngeli, Milano.
- Barajas A., Barajas L., Burt K., Harper Jr T., Johnson P., Larsen E., Licon J., Nije C.O., Parker W., Reid K., Sturtevant L., Tokunaga M., Vien Q., Yeh C. (2014), *Social Impact Bonds: A new tool for social financing*, PPIA Program, Princeton University, New Jersey, NJ.
- Barman E. (2016), *Caring capitalism. The Meaning and Measure of Social Value*, Cambridge University Press, New York.
- Battilana J., Casciaro T. (2012a), *Change Agents, Networks, and Institutions: A Contingency Theory of Organizational Change*, «Academy of Management Journal», 55, 2.
- Battilana J., Lee M., Walker J., Dorsey C. (2012b), *In Search of the Hybrid Ideal*, «Stanford Social Innovation Review», Summer, pp. 51-5.
- Bell B. (2021), “Social Investment in the Uk: The Emergence of a Hollow Field”, in Walker T. et al (eds.), *Innovation in Social Finance*, Springer, Berlino, pp. 463-482.
- Bell B., Haugh H. (2016), “The Emergence and Institutionalization of the Field of Social Investment in the United Kingdom”, in Lehner O.M (ed.), *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance*, Routledge, London, pp. 50-67.

- Bifulco L., Caselli D. (2022), *New philanthropy, social impact and social work: insights from the Italian case*, «EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL WORK», pp. 1-13.
- Billis D. (ed.) (2010), *Hybrid Organizations and the Third Sector*, Palgrave Macmillan, New York.
- Bishop M., Green M. (2008), *Philanthrocapitalism*, A & C Black Publishers Ltd, London.
- Bourdieu P. (2003), *Il mestiere di scienziato. Corso al Collège de France, 2000-2001*, Feltrinelli, Milano.
- Calderini M., Chiodo V., Michelucci F.V. (2018), *The Social Impact Investment Race: Toward an Interpretative Framework*, «European Business Review», 30, 1, pp. 66-81.
- Carè R., Wendt K. (2018), “Investing with Impact: An Integrated Analysis Between Academics and Practitioners”, in La Torre M., Calderini M. (eds.), *Social Impact Investing Beyond the Sib*, Palgrave, London, pp. 5-45.
- Caselli D. (2020), *Did You Say “Social Impact”? Welfare Transformations, Networks of Expertise and the Financialization of Italian Welfare*, «Historical Social Research», 45, 3, pp. 140-160.
- Chiappello E. (2015), *Financialization of Valuation*, «Human Studies», 38, pp. 13-35.
- Chiappello E. (2020), “Financialization as a Socio-Technical Process”, in Mader P. et al., *The Routledge International Handbook of Financialization*, Routledge, Abington.
- Chiappello E., Knoll L. (2020), *Social Finance and Impact Investing: Governing Welfare in the Era of Financialization*, «Historical Social Research», 45, 3, pp. 7-30.
- Chiappini H. (2017), *Social Impact Funds. Definition, Assessment and Performance*, Palgrave Macmillan, New York.
- Ciarini A. (2019), *Trajectories of welfare financialization in Europe. A comparison between France, Italy and the United Kingdom*, «International Review of Sociology».
- Clark C. et al. (2004), *Double Bottom Line Project Report. Assessing Social Impact in Double Bottom Line Ventures*, [http://www.riseproject.org/DBL\\_Methods\\_Catalog.pdf](http://www.riseproject.org/DBL_Methods_Catalog.pdf).
- Dacin M.T., Dacin P.A., Tracet P. (2011), *Social Entrepreneurship: a Critique and Future Directions*, «Organization Science», 22, 5, pp. 1203-1213.
- Daggers J., Nicholls A. (2016a), “Academic Research into Social Investment and Impact Investing”, in Lehner O.M. (ed.), *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance*, Routledge, London.
- Daggers J., Nicholls A. (2016b), *The Landscape of Social Impact Investment Research: Trends and Opportunities*, MacArthur Foundation, Oxford.
- De Pieri B., Chiodo V., Gerli F. (2022) *Based on Outcomes? Challenges and (missed) Opportunities of Measuring Social Outcomes in Outcome-Based Contracting*, «International Public Management Journal»,
- Di Maggio P. (1998), “Interest and Agency in Institutional Theory”, in Zucker L. (ed), *Institutional Patterns and Culture*, Ballinger, Cambridge, MA, p. 3-22.

- Di Maggio P., Powell P.P. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field*, «American Sociological Review», 48, 2, pp. 147-160.
- Dunleavy P., Hood C. (2009), *From Old Public Administration to New Public Management*, «Public Money & Management», 14, 3.
- Eyal G. (2013), *For a Sociology of Exprise. The Social Origin of the Autism Epidemic*, «American Journal of Sociology», 118, 4, pp. 863-907.
- Flinders M., Wood M. (2014), *Depoliticisation, Governance and the State*, «Policy and Politics», 42, 2, pp. 135-149.
- Gambardella D., Lumino R. (2019), *Investire nel sociale si può? Esperimenti di Social Impact Bond in Italia*, «Politiche sociali», 2, pp. 289-306.
- Garud R., Jain S., Kumaraswamy A. (2002), *Institutional Entrepreneurship in the Sponsorship of Common Technological Standards: The Case of Sun Microsystems and Java*, «Academy Management Journal», 45, pp. 196-214.
- Glanzel G., Scheuerle T. (2016), *Social Impact Investing in Germany*, «Voluntas», 27, 4, pp. 1638-1668.
- Golka P. (2019) *Financialization as Welfare Social Impact Investing and the Resonance of Financial Market Frames in British Social Policy, 1997-2016*, Springer Vs, Berlin.
- Hansmann H. (1980). *The Role of Nonprofit Enterprise*, «Yale Law Journal», 89, pp. 835-901.
- Harvie D., Ogman R. (2019), *The Broken Promises of the Social Investment Market*, «Environment and Planning A», pp. 1-25.
- Höchstädter A.K., Scheck B. (2015), *What's in a Name: An Analysis of Impact Investing Understandings by Academics and Practitioners*, «Journal of Ethics», 132, pp. 449-475.
- Hood C. (1991) *A Public Management for all Season*, «Public Management», 69, pp. 3-19.
- Katerji O. (2013). *How Sensationalizing "Philanthropy" and Lionizing the Billionaires in Media May be Neither Good for the Public or for Philanthropy*, SOAS, London.
- Klaser K., Faillo M., Cecchina Manara V., Sacconi L. (2020), *Nuovi strumenti finanziari per l'impresa sociale. Un'indagine esplorativa sulle cooperative sociali nella Provincia Autonoma di Trento*, «Impresa sociale», 3, pp. 51-61.
- Kroeger A., Weber C. (2014), *Developing a Conceptual Framework for Comparing Social Value Creation*, «The Academy of Management Review», 39, 4, pp. 513-540.
- Lawrence T.B., Phillips N. (2004), *From Moby Dick to Free Willy, Macrocultural Discourse and Institutional Entrepreneurship in Emerging Institutional Fields*, «Organisations», 11, 5, pp. 689-711.
- Lawrence T.B., Suddaby R. (2006), "Institutions and Institutional Work", in Clegg S.R. et al., *The Sage Handbook of Organizational Studies*, pp. 215-254.
- Luhmann N. (1990), *Sistemi sociali*, il Mulino, Bologna.
- Luhmann N. (2020), *L'economia della società*, il Mulino, Bologna.
- Hemerijck A. (eds.) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.

- Hood C. (1991) *A Public Management for all Season*, «Public Management», 69, pp. 3-19.
- IRIS (2015), *Getting Started with Iris*, <http://iris.thegiin.org/guide/getting-started-guide/summary>.
- Mader P. et al. (2020), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Routledge, Abington.
- Maduro M., Pasi G., Misuraca G. (2018), *Social Impact Investment in the EU. Financing Strategies and Outcome Oriented Approaches for Social Policy Innovation: Narratives, Experiences, and Recommendations*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Maguire S., Hardy C., Lawrence T.B. (2004), *Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy*, «Canada. Acad Manage J.», 47, pp. 657-79.
- McHugh N., Sinclair S., Roy M., Huckfield L., Donaldson C. (2013), *Social Impact Bonds: A Wolf in Sheep's Clothing?*, «Journal of Poverty and Social Justice», 21, 3, pp. 247-57.
- Michelucci F.V. (2017), *Social Impact Investment: Does an Alternative to the Anglo-Saxon Paradigm Exist?*, «Voluntas», 28, pp. 2683-2706.
- Mollinger-Sahba A. et al. (2020), *New Development: Complexity and Rhetoric in Social Impact Investment*, «Public Money & Management», 40, 3, pp. 250-254.
- Musella M., Traversi M., Verde, M. (2020), *La domanda di finanza sociale. Vincoli e prospettive di sviluppo*, Giappichelli, Torino.
- Nicholls A. (2010), *The Institutionalization of Social Investment: The Interplay of Investment Logics and Investor Rationalities*, «Journal of Social Entrepreneurship», 1, 1, pp. 70-100.
- Nicholls A., Emerson J. (2015), “Social Finance. Capitalizing Social Impact”, in Nicholls A., Paton R., J. Emerson (eds.), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Nicholls A., Murdock A. (2012), “The Nature of Social Innovation”, in Nicholls A., Murdock A. (eds), *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*, Palgrave Macmillan, , London, pp. 1-32.
- Nicholls A., Nicholls J., Paton R. (2015), “Measuring Social Impact”, in Nicholls A., Paton R., J. Emerson (eds.), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Nicholls A., Tomkinson E. (2015), “Risk and Return in Social Finance”, in Nicholls A., Paton R., J. Emerson (eds.), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- O’Donohoe N. et alii (2010), *Impact Investment. An Emerging Asset Class*, J.P. Morgan, New York, [http://ventureatlanta.org/wp-content/uploads/2011/11/JP-Morgan-impact\\_investments-nov2010.pdf](http://ventureatlanta.org/wp-content/uploads/2011/11/JP-Morgan-impact_investments-nov2010.pdf).
- OECD (2015), *Social Impact Investment. Building the Evidence Base*, Paris, <http://www.oecd.org/sti/ind/social-impact-investment.pdf>.
- Porter M.E., Kramer M.R. (1999), *Philanthropy’s New Agenda. Creating Value*, «Harvard Business Review», pp. 121-130.
- Powell W.W., Steinberg R. (eds), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook, Second Edition*, Yale University Press, New Haven, pp. 378-414.

- Rose-Ackerman S. (ed) (1986), *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Sacconi L. (2022), *Discorsi sull'impresa sociale. Borzaga e Sacconi a confronto*, «Rivista Impresa sociale», 4.
- Salamon L.M. (2014), *New Frontiers of Philanthropy*, Oxford University Press, New York.
- Sandberg J. et al. (2009), *The Heterogeneity of Socially Responsible Investment*, «Journal of Business Ethics», 87, 4, pp. 519-533.
- Schwartz R., Jones C., Nicholls A. (2015), “Building the Social Finance Infrastructure”, in Nicholls A., Paton R., J. Emerson (eds.), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Simons A., Voß, H.P. (2018), *The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance*, «Policy and Society», 37,1, pp. 14-35
- Smith K.E. (2017), *Beyond “Evidence-Based Policy*, «Social Policy Review», 29.
- Spear R., Paton R., Nicholls A. (2015), “Public Policy for Social Finance in Context”, in Nicholls A., Paton R., Emerson J. (eds.), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Steinberg R. (2015), “What Should Social Finance Invest and with Whom?”, in Nicholls A., Paton R., J. Emerson (ed.), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Then V.; Schmidt T. (2020) *Debate: Comparing the progress of social impact investment in welfare states—A problem of supply or demand?*, «Public Money Management», 40, pp. 92-94.
- Tiresia Impact Outlook (2018), *Domanda e offerta di capitale per l'impatto sociale in Italia*, <https://www.tiresia.polimi.it/tiresia-impact-outlook-2018/>
- Tiresia Impact Outlook (2019), *Il capitale per l'impatto sociale in Italia*, <https://www.tiresia.polimi.it/tiresia-impact-outlook-2019/>
- TRASI (2016), *Tool and Resources for Assessing Social Impact*, New York, <http://trasi.foundationcenter.org/search.php>.
- Weber O. (2016), “Impact Investing”, in Lehner O.M. (ed.), *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance*, Routledge, London.
- Weisbrod B. (1975). “Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy”, in Phelps E.S. (ed.), *Altruism, Morality, and Economic Theory*, Russell Sage Foundation, New York.
- Wiggan J. (2018), *Policy Boosting the Social Impact Investment Market in the UK*, «Journal of Social Policy», 47, 4, pp. 721-728.

# *La triade dell'impatto: definire un approccio operativo per la finanza ad impatto*

di Alice Borrello, Veronica Chiodo e Chiara Cremasco

## **1. Introduzione**

Il mondo della finanza sostenibile si è evoluto nel tempo includendo vari e diversi approcci. Uno dei più innovativi è l'*Impact Investing* (d'ora in poi: II) (Ormiston, Charlton, Donald e Seymour, 2015). L'II si caratterizza per l'integrazione di «obiettivi sociali e/o ambientali all'interno del tradizionale processo di finanziamento» (Roundy, 2019), che si traduce nella volontà di raggiungere contemporaneamente due obiettivi: rendimenti finanziari e benefici positivi per la società e l'ambiente (Geczy, Jeffers, Musto e Tucker, 2020; Tekula e Andersen, 2019; Arena, Bengo, Calderini e Chiodo, 2018).

Negli ultimi anni, il settore ha iniziato a espandersi rapidamente e ad essere riconosciuto come una pratica finanziaria a tutti gli effetti (Agrawal e Hockerts, 2019a) con sue caratteristiche precise. Secondo il rapporto pubblicato nel 2020 dal *Global II Network* (GIIN), attualmente la dimensione del mercato si attesta intorno ai 715 miliardi di dollari (GIIN, 2020).

Tuttavia, è noto che il termine introdotto per la prima volta nel 2007, si è diffuso grazie a una serie di importanti iniziative pionieristiche di professionisti e innovatori. Si tratta dunque di un campo di co-creazione tra politici e professionisti, in cui, in particolare, i professionisti hanno cercato in questi anni di sviluppare le regole del gioco attraverso sperimentazioni. Questo fenomeno di co-creazione e diffusione della pratica ha anticipato un'adeguata teorizzazione della sua natura e delle sue finalità, e questo ha portato a una mancanza di comprensione della sua natura e di una concettualizzazione seria e una teoria robusta (Nicholls, Paton, ed Emerson, 2015; Kölbel *et al.*, 2020; Busch *et al.*, 2021).

La maggior parte degli studi accademici sull'II risale all'ultimo decennio. Di questi, un considerevole numero si è concentrato sulla definizione teorica di II e sulla classificazione del suo approccio rispetto alla finanza tradizionale e alla filantropia (Geczy *et al.*, 2020; Tekula e Andersen, 2019; Roundy, 2019; Dagggers e Nicholls, 2016 Höchstädter e Scheck, 2015; Brandstetter e Lehner, 2015). Tuttavia, non risultato ancora esserci studi inerenti a come i principi dell'II vengano declinati nei processi decisionali degli operatori

finanziari (Leonard, 2012; Höchstädter e Scheck, 2015). Infatti, l'assenza di chiarezza concettuale genera sostanziali difficoltà per gli investitori tradizionali, che non hanno gli strumenti per comprendere come tradurre i principi fondanti di questo fenomeno nella loro pratica (Bugg-Levine e Emerson, 2011; Bengo, Borrello e Chiodo, 2021). Inoltre, un utilizzo eccessivamente ampio del termine II (Clark, Emerson e Thornley, 2014) potrebbe portare al verificarsi del cosiddetto fenomeno dell'*impact washing* (Busch *et al.*, 2021; Findlay e Moran, 2019; So e Staskevicius, 2015; Harji e Jackson, 2012). Questo a sua volta potrebbe causare una diluizione del concetto di impatto, sacrificando la sua potenzialità trasformativa che risiede nel tentativo di generare e realizzare soluzioni nuove per la risoluzione di sfide sociali e ambientali. In questo senso, è fondamentale superare le ambiguità operative nella definizione di II (Roundy, Holzhauser, e Dai, 2017; Erickson, 2011) per ridurre il rischio di *impact washing* e allo stesso tempo garantire l'*impact integrity* lungo tutta la strategia di investimento degli operatori.

Lo studio si concentra sugli elementi qualificanti dell'II, i quali contribuiscono a distinguere questo approccio da altre forme di finanza sostenibile (Busch *et al.*, 2021). La ricerca si pone come obiettivo quello di analizzare tali elementi e la loro traduzione operativa, al fine di qualificare gli elementi distintivi dell'II.

Alla luce del contesto appena delineato, il capitolo intende affrontare la seguente domanda di ricerca: in che modo gli elementi qualificanti dell'II – intenzionalità, misurabilità e addizionalità – modellano il comportamento degli investitori ad impatto? Come vengono tradotti nell'operatività del processo di investimento?

A questo scopo, nel presente studio analizziamo il settore italiano dell'II come scenario empirico, usando una metodologia di ricerca qualitativa, per investigare in che modo gli investitori ad impatto operano nella pratica.

## 2. Revisione della letteratura

Per II si intende il perseguimento proattivo di obiettivi sociali e/o ambientali insieme a obiettivi finanziari: l'investimento è realizzato principalmente per generare un impatto sociale tangibile, ma presenta anche potenzialità di ritorno finanziario (Bugg-Levine e Emerson 2011; Hebb, 2013; Clarkin e Cangioni, 2015; Oleksiak *et al.*, 2015; Höchstädter e Scheck, 2015).

Le caratteristiche presenti in tutte le più riconosciute definizioni di II sono (a) l'aspettativa di un ritorno finanziario (Höchstädter e Scheck, 2015; Caré e Wendt, 2018; Agrawal e Hockerts, 2019b), e (b) l'obiettivo di generare un impatto sociale (Chiappini, 2017; Alijania e Karyotisb, 2018).

Inoltre, alcune delle definizioni proposte in letteratura citano i seguenti elementi qualificanti presenti: l'intenzionalità, la misurabilità e l'addizionalità

(O'Donohoe *et al.*, 2010; Bugg-Levine e Emerson, 2011; Hebb, 2013; So e Staskevicius, 2015; Alijania e Karyotisb, 2018). Di seguito, vengono proposte possibili interpretazioni di questi concetti.

L'impatto sociale è ricercato *intenzionalmente* e lo scopo dell'investimento è perseguire un risultato positivo per i beneficiari e la comunità; tale concetto dovrebbe tradursi in una dichiarazione esplicita *ex ante* e nella ricerca proattiva di soluzioni volte a creare valore sociale attraverso l'allocazione di capitale da parte degli investitori ad impatto sociale (Bugg-Levine e Emerson, 2011; Alijania e Karyotisb, 2018). Inoltre, la strategia di investimento dovrebbe evidenziare l'impatto sociale atteso, in modo chiaramente definito e targettizzato a priori, e non come esternalità, ovvero effetto collaterale accidentale (O'Donohoe *et al.*, 2010; Brown e Swersky, 2012; Glänzel e Scheuerle, 2016; Agrawal e Hockerts, 2019a). Solo gli investimenti che sono motivati dall'intenzione di creare un impatto sociale o ambientale possono essere considerati II: raggiungere *involontariamente* un impatto sociale perseguendo rendimenti finanziari non si qualifica come un investimento a impatto (Harji e Jackson, 2012; Brandstetter e Lehner, 2015). Questo comporta la necessità di definire gli impatti attesi al momento della decisione di investimento e di mostrare un nesso causale tra l'investimento effettuato e il risultato raggiunto.

La seconda caratteristica rilevante è la *misurabilità* dell'impatto sociale. L'impatto sociale deve essere misurabile e misurato in modo quantitativo e/o qualitativo (O'Donohoe *et al.*, 2010; Hebb, 2013; Agrawal e Hockerts, 2019b; Chen e Harrison, 2020). Infatti, il cambiamento sociale che si è realizzato grazie all'investimento deve poter essere valutato (Carè e Wendt, 2018). Misurare l'impatto sociale e ambientale degli investimenti a impatto è fondamentale per verificare il reale raggiungimento di impatti o effetti sociali e ambientali tangibili che sono stati generati grazie all'investimento; in questo senso, è richiesto un impegno attivo dei soggetti investiti. È infatti essenziale poter attribuire i risultati sociali a uno specifico investimento (Bengo *et al.*, 2021): i soggetti investiti devono misurare e riferire la propria performance sociale e ambientale ai propri capital provider. Si tratta di un sistema di monitoraggio funzionale non solo al controllo interno ma anche alla divulgazione esterna per dialogare con soggetti terzi, riducendo dunque il livello di asimmetria delle informazioni, di rischio e aumentando il livello di fiducia (Nicholls, 2009) tra l'investitore e il soggetto investito (Bengo, Arena, Azzone, e Calderini, 2016). La misurazione dell'impatto, la rendicontazione e il monitoraggio costante aumentano la probabilità di allineamento post-investimento; infatti, come dimostrato da Agrawal e Hockerts (2019b) durante il periodo successivo all'investimento, l'impegno da parte del soggetto investito nel monitoraggio delle performance sociali allungherebbe il periodo di impegno nella relazione con l'investitore ad impatto.

Inoltre, l'attività di misurazione dell'impatto è una pratica fondamentale nella gestione degli investimenti, e non semplicemente una riflessione *ex post* da utilizzare a fini di reporting e marketing (Bugg-Levine e Emerson, 2011; Viviani e Maurel, 2018). Questo sforzo congiunto potrebbe contribuire a generare una migliore conoscenza del mercato, tale da permettere agli investitori di valutare una strategia di rischio-rendimento che soddisfi al meglio le loro preferenze (Nicholls, 2009).

L'*addizionalità* valuta se l'impatto preventivato si sarebbe comunque verificato anche senza l'investimento (Brest e Born, 2013; So e Staskevicius, 2015; Alijani e Karyotis, 2018). Gli investimenti hanno un impatto positivo solo se aumentano il valore sociale e/o ambientale in misura maggiore rispetto a quanto si sarebbe comunque verificato (Brest e Born, 2013; Lazzarini, Cabral, Carvalho de Mesquita Ferreira, Simões Pongeluppe e Roton-daro, 2021). Gli investitori ad impatto solitamente mettono il loro capitale a disposizione di organizzazioni che hanno difficoltà ad accedere agli investimenti tradizionali (So e Staskevicius, 2015): infatti, solitamente l'II interviene in aree sottocapitalizzate, ovvero in quelle attività/iniziativa che non verrebbero considerate da un investitore privato o pubblico tradizionale. Si rivolge pertanto a "mercati inesplorati", normalmente caratterizzati da inefficienze, e investe in organizzazioni con una chiara missione sociale e/o ambientale; esse sono in grado di generare profitti, ma non sono o non sono ancora considerate commercialmente e finanziariamente attraenti dagli investitori tradizionali (Achleitner Heinecke, Noble, Schöning e Spiess-Knafl, 2013).

Investire in aree sottocapitalizzate significa essere disposti ad accettare rendimenti non proporzionali al rischio, in cambio di un impatto sociale intenzionale (Lehner e Nicholls, 2014; McCallum e Viviers, 2020).

### 3. Design della ricerca

Per indagare la domanda di ricerca, la ricerca ha utilizzato una metodologia qualitativa per analizzare un singolo caso di studio. Le metodologie qualitative sono infatti adatte a fenomeni nuovi e complessi come l'II (Khairul, 2008). Come caso di studio è stato scelto il contesto italiano: gli intervistati sono infatti tutti esperti di II operanti nel mercato italiano. Tale scelta è il frutto di diversi fattori: in primo luogo, come hanno rivelato recenti analisi della letteratura sull'II (Rizzello *et al.*, 2016; Agrawal e Hockerts, 2019a), la maggioranza dei casi di studio presenti si concentra sul contesto statunitense e britannico, e al momento manca una discussione adeguata sul contesto italiano. In secondo luogo, lo sviluppo del mercato dell'II in Italia è ancora in ritardo rispetto ai due sopra menzionati. In terzo luogo, l'Italia è stata uno dei primi Paesi ad aderire al *Global Steering Group for Impact Investment*

(GSG) e a stabilire un consiglio consultivo nazionale per contribuire a catalizzare l'II nel mercato nazionale.

Ai fini di individuare gli esperti italiani di II, è stata condotta un'analisi desk utilizzando la banca dati LexisNexis, che permette di analizzare l'esposizione mediatica di specifici temi di attualità. Sono poi stati raccolti in un database tutti i comunicati stampa dei media italiani sugli operatori di II. Ognuno di essi è stato confrontato con i siti web e i documenti ufficiali dei diversi esperti. Alla fine del processo di selezione, sono state identificate 62 organizzazioni in Italia, tra i quali figurano sia soggetti operanti direttamente nell'II sia organizzazioni di *advisory* o consulenza.

La raccolta dei dati è stata impostata secondo due modalità: un focus group e delle interviste semi-strutturate. Lo scopo del focus group era quello di discutere con un gruppo selezionato di esperti le questioni definitorie sull'II e validare il protocollo delle interviste semi-strutturate. Il metodo del focus group comporta l'organizzazione di una discussione con un gruppo ristretto di esperti allo scopo di conoscere le loro prospettive ed esperienze su una determinata tematica (Morgan, 1996; Gibbs, 1997). Basandosi su una selezione di persone appartenenti a organizzazioni pioniere nel campo dell'II e con la maggiore esposizione mediatica, abbiamo selezionato 20 esperti come partecipanti al focus group tra le 62 organizzazioni mappate. Il panel di esperti, mostrato nella tab. 1 (in *Appendice*), è composto da 7 rappresentanti di 5 banche (B), 3 fondazioni (F), 5 SGR/Venture Capital (SGR/VC), 2 istituzioni finanziarie regionali (RFI), l'impact *accelerator* (IA), 2 organizzazioni di consulenza (A).

Il focus group, condotto nel maggio 2019, ha avuto una durata di 2 ore ed è stato condotto da tre ricercatori. La discussione ha toccato quattro argomenti principali: il ruolo della ricerca accademica, le tematiche più urgenti per i *practitioner*, la definizione e le caratteristiche della finanza ad impatto, e infine le prospettive di sviluppo futuro del mercato. In ogni sezione, il gruppo target è stato invitato a rispondere a domande chiuse con scelte singole e multiple su una piattaforma online appositamente scelta dai ricercatori, e a esprimere le proprie idee sull'argomento in una sessione di discussione aperta. Ogni intervento degli esperti è stato trascritto *verbatim* per essere inserito nel database. I dati raccolti attraverso la piattaforma online sono stati analizzati utilizzando statistiche descrittive, mentre le trascrizioni delle discussioni aperte sono state esaminate attraverso un'analisi tematica.

L'analisi è stata ulteriormente approfondita mediante interviste semi-strutturate. Questo approccio è stato considerato il più appropriato perché la mancanza di teorie consolidate sull'II rende impossibile formulare delle ipotesi (Yin, 2009); d'altra parte, il protocollo di intervista è stato fondamentale per migliorare l'affidabilità della ricerca e guidare la raccolta dei dati. Per raggiungere il maggior tasso di partecipazione possibile, gli interessati sono stati contattati più volte via e-mail. Innanzitutto sono stati informati sullo

scopo della ricerca e sulle domande previste nel protocollo, al fine di sondare la disponibilità dell'organizzazione a prendere parte al progetto di ricerca. A valle di questo processo introduttivo, 44 delle 62 organizzazioni individuate hanno accettato di partecipare alla ricerca. Come mostrato nella tab. 1 (in *Appendice*), il campione è composto da due compagnie di assicurazione, nove banche, un family office, otto fondazioni, 11 società di gestione patrimoniale, quattro venture capital, tre istituzioni finanziarie pubbliche e altri sei soggetti di diversa natura.

La fase di raccolta dati ha avuto luogo tra giugno e ottobre 2019. Ogni intervista ha avuto una durata compresa tra 30 e 80 minuti. La maggior parte delle interviste state condotte di persona, mentre le restanti tramite chiamata telefonica o sulla piattaforma Skype. Tutte le interviste sono state registrate e trascritte dopo aver ottenuto l'autorizzazione da parte del soggetto intervistato.

Le informazioni raccolte sono state analizzate attraverso un'analisi tematica condotta applicando la *Gioia Methodology*. Tale metodo di analisi qualitativa è stato ideato al fine di estrarre induttivamente i dati da interviste semi-strutturate per sviluppare dall'osservazione pratica nuove teorie e concetti in modo rigoroso (Gioia, Corley e Hamilton, 2013). Il metodo è suddiviso in due fasi: *first-order analysis* e *second-order analysis*. La prima deve essere condotta mantenendo rigidamente l'attenzione sui precisi termini e sui concetti condivisi dagli intervistati; la seconda, invece, viene effettuata facendo uso di «concetti e tematiche di conoscenza del ricercatore» (Gioia *et al.*, 2013).

Il primo passo dell'analisi consiste infatti nell'estrarre induttivamente dalle trascrizioni delle interviste i termini e i concetti di rilievo – a giudizio degli autori della ricerca – rispetto all'argomento studiato, in questo caso la triade dell'impatto; ciò deve essere effettuato senza condurre un'analisi preliminare della letteratura, in modo da non essere influenzati dalle conoscenze già disponibili sull'argomento analizzato. Abbiamo quindi impiegato un approccio di codifica induttivo per estrarre i temi rilevanti su intenzionalità, misurabilità e addizionalità dai nostri dati; a questo fine, è stato utilizzato il software NVivo, che rappresenta un valido strumento per organizzare e analizzare dati qualitativi. Durante il processo di codifica, abbiamo assegnato una serie di etichette ai termini e concetti che emergevano all'interno del testo. La revisione delle frasi codificate – che corrispondono, sostanzialmente, a citazioni ricavate dal testo delle interviste – ci ha permesso di identificare i temi più ricorrenti.

Dopo aver completato la *first-order analysis*, la Gioia Methodology prevede che i ricercatori eseguano un approfondito esame della letteratura e confrontino i termini e i concetti emersi dalle interviste con quelli preesistenti individuati in essa, al fine di identificare temi e modelli ricorrenti; questa procedura costituisce la *second-order analysis*. A questo punto, i temi di secondo ordine, se necessario, possono essere ulteriormente sintetizzati per

ottenere delle *aggregate dimensions* (Gioia *et al.*, 2013). Per migliorare la qualità e l'affidabilità dell'analisi, i ricercatori hanno codificato indipendentemente le trascrizioni e hanno successivamente confrontato i rispettivi risultati.

Il fine ultimo di questa analisi è stato quello di identificare definizioni e strategie di implementazione della triade dell'impatto a partire dalle conoscenze e dall'esperienza degli operatori italiani dell'II; questo ci ha permesso di tradurre i tre principi teorici in azione pratiche, come mostrato nei risultati.

### 3.1. Presentazione del caso studio

Nell'ecosistema italiano dell'II vi sono 50 soggetti<sup>1</sup> finanziari per i quali vi è evidenza pubblica di impegno a finanziare organizzazioni a vocazione sociale. Tra questi attori si trovano banche (22%), compagnie di assicurazione (6%), family office (2%), fondazioni (16%), SGR e Venture Capital (32%), istituzioni finanziarie pubbliche (8%) e altri soggetti (24%). Il 18,4% degli investitori si rivolge a soggetti investiti esclusivamente in ambito locale mentre l'81,6% di essi investe a livello nazionale; il restante 21,1% di essi opera anche a livello internazionale. Gli investimenti vengono veicolati verso diversi settori, tra i quali la microfinanza, l'ambiente, la sanità, l'agricoltura, il patrimonio culturale, l'edilizia sociale e l'assistenza sociale. Gli investitori individuati forniscono per lo più risorse finanziarie a organizzazioni a impatto sociale che si trovano in una fase di *seed* (53,6%) o in una fase di crescita (75%). L'importo totale del capitale impegnato (facente riferimento sia a investimenti che finanziamenti) in operazioni di II ammonta complessivamente a 8.031,2 milioni di euro.

## 4. Risultati

L'analisi dei dati mostra che, da un punto di vista teorico, l'intenzionalità è considerata essenziale per caratterizzare l'approccio dell'II dal 100% degli esperti interpellati, la misurabilità dal 94% e infine l'addizionalità solo dal 79% di essi. Nonostante il 74% dei partecipanti al focus group concordi sul fatto che i tre elementi siano concettualmente funzionali a stabilire i confini dell'II, dalle loro esperienze e esigenze pratiche sono emerse una serie di

<sup>1</sup> Rispetto ai 62 soggetti mappati, solo 50 sono soggetti finanziari che utilizzano un approccio di II in Italia. Tra i rimanenti 12 troviamo organizzazioni di advocacy, società di consulenza, operatori finanziari che non hanno ancora implementato questa strategia di investimento ma sono intenzionati a farlo nel prossimo futuro ed infine operatori finanziari che adottano principi di sostenibilità nel loro approccio di investimento, tuttavia, con caratteristiche differenti rispetto a quelli dell'impact investing.

difficoltà nel rendere operativi questi concetti, come di seguito evidenziato per ciascuno dei tre elementi.

*- L'intenzionalità come caratteristica principale dell'impact investing.*

Gli esperti concordano sul fatto che l'intenzionalità sia il vero tratto distintivo dell'II: tale principio differenzia questa pratica dalle altre forme di finanza sostenibile. L'II ha un attributo peculiare, ossia quello di voler proattivamente «investire orientando le proprie decisioni di investimento in base a caratteristiche ambientali e sociali» (AMC4). Gli investitori prendono quindi le proprie decisioni di investimento con l'obiettivo primario di generare benefici sociali e contribuire a risolvere problemi sociali o ambientali. L'intenzionalità è associata all'idea di investire con la volontà primaria di innescare meccanismi in grado di affrontare i più urgenti problemi sociali. Dall'analisi emerge che, per evitare di confondere l'II con altre forme di finanza sostenibile sarebbe opportuno sottolineare la natura proattiva a cui si fa riferimento con il termine intenzionalità: come ha notato l'esperto AC1, «col tempo le persone hanno imparato a conoscere meglio i criteri ESG<sup>2</sup>, che in realtà mancano di intenzionalità» (AC1).

Inoltre, gli intervistati sottolineano l'idea che l'intenzionalità delle iniziative di II risieda anche nella volontà di considerare l'impatto sociale come driver primario del processo decisionale. Questo concetto, che è peraltro in linea con la definizione di addizionalità, enfatizza la volontà degli investitori di generare un impatto sociale investendo in progetti che operatori finanziari tradizionali considererebbero poco interessanti perché caratterizzate da un rapporto rischio/rendimento poco attrattivo. È così che, secondo la banca B9, un operatore finanziario può «dimostrare la propria intenzionalità: lavorando al di sotto dei prezzi di mercato» (B9).

L'intenzionalità è nel tempo diventata una caratteristica così determinante che alcuni investitori non sentono l'esigenza di fare una dichiarazione formale con cui esplicitare l'adozione di tale principio per ogni operazione finanziaria: la considerano intrinseca nella loro organizzazione, ossia nella propria missione o strategia di investimento. Al contrario, e in linea con la maggior parte della letteratura sull'intenzionalità, alcuni esperti ritengono che «sia fondamentale un'intenzionalità esplicita e dichiarata attraverso comunicazioni formali» (VC6) nei documenti ufficiali di investimento: «per quanto concerne l'intenzionalità, occorre una dichiarazione esplicita, non una semplice dichiarazione di intenti, anche per quanto riguarda i documenti statutari», ha dichiarato l'intervistato VC5.

<sup>2</sup> I finanziamenti e gli investimenti che utilizzano i criteri ESG guardano a dimensioni di natura non finanziaria nel loro approccio ovvero incorporano nell'allocazione di capitale criteri che misurano gli aspetti ambientali (E - Environment), il rispetto dei valori sociali (S - Social) e gli aspetti di buona gestione (G - Governance) (Busch *et al.*, 2021).

Tutti gli intervistati concordano sul fatto che l'intenzionalità richieda che anche i soggetti investiti mostrino la loro volontà di generare un impatto sociale. Durante la fase di screening, deve essere verificata l'applicazione del principio di intenzionalità anche da parte del soggetto potenzialmente investito: «Ricerchiamo l'intenzionalità nei nostri beneficiari e nel processo di selezione; in particolare, raccogliendo le candidature, ci assicuriamo che l'impresa mostri una volontà esplicita, una chiara intenzione di produrre un impatto, sia a livello statutario che di strategia» (AMC7). Infatti, l'investitore ECP1 richiede «all'imprenditore di inserire nei suoi documenti statutari il principio della volontà di raggiungere un obiettivo di impatto specifico» (ECP1), ovvero di essere intenzionale. Inoltre, dall'analisi emerge che sia l'investitore sia il soggetto investito dovrebbero formalizzare le proprie intenzioni durante la fase di due diligence: si tratta di definire gli obiettivi di impatto e i relativi target, e di tradurli in un accordo di investimento.

Dal punto di vista pratico, gli investitori dovrebbero anche stabilire specifici obiettivi che il soggetto investito deve raggiungere. La dichiarazione "a priori" e la definizione degli obiettivi sono fondamentali per evitare di considerare come impatto positivo raggiunto anche qualcosa di non originariamente previsto dal disegno strategico dell'investimento. Deve pertanto essere chiarito che il concetto di intenzionalità comporta l'esclusione delle esternalità positive dell'investimento, evitando che all'investitore vengano riconosciuti ex post degli effetti positivi che non aveva intenzione di generare. È stato inoltre rilevato che l'associazione degli obiettivi sociali a un sistema di compensazione può aiutare l'istituzionalizzazione dell'intenzionalità, come già accade per l'investitore AMC2, che ha dichiarato: «Abbiamo correlato parte del *carried interest* all'effettivo raggiungimento degli obiettivi sociali definiti ex ante, in dialogo con il soggetto investito».

#### - Misurabilità per dimostrare l'evidenza dell'impatto

Gli esperti ritengono che il pilastro dell'intenzionalità non sia sufficiente per definire a pieno le iniziative di II, e la seconda caratteristica su cui converge il maggiore consenso è quella della misurabilità. La misurazione degli impatti ottenuti è ritenuta necessaria da alcuni intermediari finanziari, perché è inclusa nei documenti statutari, come riferisce l'investitore PFI1: «Avendo un organo di controllo, la Corte dei conti, dobbiamo necessariamente identificare la misurabilità degli investimenti».

Sebbene la misurabilità dell'impatto sociale sia considerata in tutte le definizioni di II elaborate sia dal mondo *practitioner* che accademico, essa risulta essere l'elemento che limita maggiormente la potenzialità dell'II da un punto di vista pratico e in cui sono emerse le difficoltà maggiori. Gli esperti ritengono quindi che, benché ampiamente richiesta, la misurabilità sia innegabilmente difficile da attuare.

Ciò è dovuto, in primo luogo, alla mancanza una definizione comune e condivisa di impatto e alla mancanza di un consenso sulla natura dei metodi di misurazione da utilizzare – *ad hoc* oppure standardizzati. Alcuni degli intervistati, inoltre, ritengono che la dimensione di *outcome* e quella dell'impatto coincidano e che entrambe guardino ai risultati ottenuti sui beneficiari finali. I metodi di valutazione riflettono un'interpretazione meno articolata rispetto al concetto teorico di impatto<sup>3</sup>, poiché spesso si limitano a misurare i beni o i servizi prodotti utilizzando indicatori scelti per la loro facilità di osservazione piuttosto che per la loro significatività; gli attuali strumenti di misurazione tendono infatti a concentrarsi sugli *output* prodotti da beni e servizi. Inoltre, molti investitori considerano la maggior parte delle attuali metodologie di misurazione troppo sofisticate e non adatte a cogliere le caratteristiche peculiari di un investimento ad impatto: «siamo convinti che sia necessario adattare lo strumento all'oggetto dello studio», afferma la fondazione F2. Altri intervistati percepiscono invece la necessità di un approccio maggiormente standardizzato alla misurazione dell'impatto, per garantire credibilità e comparabilità, perché credono che quest'ultima sia fondamentale per evitare episodi di *impact washing*. È emersa tuttavia anche la necessità di sviluppare una metodologia di misurazione pragmatica e di aumentare le competenze degli operatori in materia. Di conseguenza, molti investitori esprimono preoccupazioni sulle difficoltà di implementazione delle attività di misurazione, poiché richiedono tempo per essere implementate e risulta spesso difficile scegliere tra le varie metodologie.

In secondo luogo, gli investitori si sentono scoraggiati dal misurare l'impatto a causa della soggettività di quest'ultimo; ciò è dovuto principalmente alla difficoltà di tradurre gli effetti qualitativi in risultati quantificabili e oggettivi. Inoltre, gli investitori ritengono di non essere in grado di misurare accuratamente il proprio impatto perché non dispongono di un metodo che tenga in considerazione il problema dell'attribuzione dell'impatto e dell'identificazione delle esternalità.

In terzo luogo, alcuni investitori non stabiliscono con i rispettivi soggetti investiti gli obiettivi sociali del progetto prima che questo abbia inizio. Al contrario, molti di essi cominciano a rilevare i risultati delle loro iniziative dopo averle avviate o addirittura dopo averle portate a termine. Di conseguenza, gli investitori non sono in grado di concordare con i loro soggetti investiti il raggiungimento di obiettivi predeterminati: come indica l'investitore B4, «quello che chiediamo alle organizzazioni è di misurare e spiegare quello che fanno, senza fissare obiettivi».

<sup>3</sup> Per impatto sociale si intende i cambiamenti che si sono generati sulla comunità nel medio-lungo periodo a fronte di interventi pianificati e intenzionali (politiche, investimenti in organizzazioni, programmi, progetti) e di qualsiasi processo di cambiamento sociale invocato da tali interventi (Clark *et al.*, 2004; Ebrahim e Rangan, 2014).

Al contrario, pochi degli operatori intervistati cercano di fissare obiettivi di impatto prima di avviare le iniziative di investimento, nel tentativo di mantenere un impegno attivo per il monitoraggio periodico e sistematico degli impatti. In generale, i social venture capital sembrano avere un processo di rilevamento degli impatti più strutturato. Vengono quindi definiti gli obiettivi sociali, successivamente dei target per raggiungerli e, infine, dalle metriche per misurarli nel tempo. Come riferito dal social venture capital VC5, la «misurazione è un processo molto partecipativo, nel senso che ci sediamo a un tavolo con l'azienda, discutiamo, valutiamo insieme quali possono essere gli obiettivi».

Infine, gli esperti sottolineano l'importanza di definire il sistema di misurazione dell'impatto con i soggetti investiti, allo scopo di promuovere le loro competenze. L'impostazione di un metodo di misurazione partecipativo può infatti facilitare entrambe le parti nello sviluppare nuove competenze e conoscenze. Diversi investitori, sono desiderosi di collaborare con i soggetti investiti per migliorare la loro capacità di misurazione, contribuendo alla creazione di quello che Nicholls (2009) definisce un "sistema di fiducia". Sempre in ottica di *capacity building*, alcuni investitori desiderano aiutare le imprese investite nella creazione di un sistema di misurazione che possa essere utilizzato anche come strumento gestionale: infatti, possedere un sistema di misurazione comporta la necessità di prendere in considerazione le informazioni sull'impatto per imparare, adattarsi e migliorare i processi all'interno dell'organizzazione.

*- Addizionalità per garantire l'impact integrity.*

Per quanto riguarda il terzo pilastro, ovvero l'addizionalità, si osserva una mancanza di convergenza sulla possibilità di includerlo come elemento distintivo delle iniziative di II. L'interpretazione del concetto di addizionalità è strettamente connessa, e spesso sovrapposta, al concetto di intenzionalità. Alcuni investitori, inoltre, ritengono che rispettare l'addizionalità limiti la crescita dell'impact investing: in sede di focus group, il 35% dei partecipanti concordava sul fatto che la definizione di II dovrebbe essere estesa il più possibile per attrarre gli investitori mainstream ed espandere il mercato. Al contrario, la maggioranza (65%) dei partecipanti al focus group non concordava con un'estensione della definizione di II, poiché questo comporterebbe il rischio di diluire il concetto stesso di generazione di impatto, sacrificando il suo potenziale in termini di ricerca di soluzioni trasformative. Secondo loro, l'addizionalità è un elemento che occorre considerare, ed è il principio che determina il livello di radicalità, in termini di massimizzazione della generazione di impatto sociale, dell'approccio di investimento e distingue l'II dal resto dell'ormai sempre più vasto mondo degli investimenti sostenibili. In effetti, il desiderio di generare impatti positivi (intenzionalità) e l'obbligo di verificare i risultati di impatto (misurabilità) caratterizzano anche altre

strategie di finanza sostenibile. L'II è invece l'unica asset class in cui l'intenzione degli investitori di risolvere problemi sociali e/o ambientali si traduce nella volontà di accettare un *disproportionate risk-adjusted return*; in sostanza, l'addizionalità si traduce nella volontà di un investitore di accettare un tasso di rendimento finanziario più basso, oppure un livello più alto di rischio finanziario. Questo significa che gli investitori ad impatto hanno solitamente una maggiore propensione al rischio finanziario rispetto agli operatori del mercato tradizionale. Secondo l'investitore AMC11, il minor rendimento finanziario è invece dovuto al fatto che «gli investimenti vengono effettuati in aree sottocapitalizzate, che gli investitori mainstream non giudicano interessanti. [...] L'investimento viene effettuato con l'obiettivo primario di affrontare un bisogno sociale e/o ambientale».

Manca peraltro un consenso sulla definizione stessa di addizionalità, anche tra coloro che ritengono sia una caratteristica fondamentale delle iniziative ad impatto. In effetti, l'addizionalità può essere interpretata in vari modi. Secondo alcuni degli intervistati, l'addizionalità va osservata a livello del beneficiario e può essere definita come la generazione di un impatto sulle vite dei beneficiari che non si sarebbe potuto verificare senza l'investimento. Altri credono invece che l'addizionalità comporti finanziare aree e mercati con lo scopo di farli espandere, come sostiene VC4 «il capitale dell'investitore ad impatto ha un perso importante perché cerca di trovare gli elementi di mercato dove ancora non c'è un settore sviluppato, dove non ci sono ancora condizioni perché un investitore possa razionalmente investire». Un'altra interpretazione la intende come l'erogazione, formale e informale, di un livello consistente di attività di supporto alle imprese investite per permettere loro di realizzare l'impatto sociale desiderato, ad esempio fornendo servizi e assistenza su misura per ogni soggetto. «Per quanto riguarda l'addizionalità», afferma l'investitore B4, «selezioniamo i soggetti che vogliamo accompagnare e offriamo loro prodotti specifici, servizi specifici, finanziamenti specifici, e quindi un affiancamento individuale». Infine, la maggioranza degli esperti interpreta l'addizionalità come la creazione di soluzioni innovative per generare un cambiamento sistemico: l'addizionalità degli investitori ad impatto viene definita come il loro apporto differenziale nel promuovere il cambiamento strutturale nei sistemi sociali ed economici. Tale risultato può essere ottenuto attraverso modelli di business più inclusivi e innovativi. In questo modo, si provoca un cambiamento sociale radicale (*disruption*) che non sarebbe stato possibile senza un intervento di impact investing. Come sostiene l'investitore VC4, «l'II è stato creato per trovare nuove soluzioni. Invece di addizionalità, dovremmo usare il termine *disruptive*, che viene utilizzato peraltro anche per descrivere il capitale di rischio tradizionale. In questo caso, il cambiamento deve avere un impatto sociale».

In conclusione, ciascuno dei principi qualificanti della triade dell'impatto – intenzionalità, misurabilità e addizionalità – deve essere operazionalizzato attraverso gli elementi riassunti nella Tab 2.

Tab. 2 – La triade dell'II nella pratica

La triade dell'II nella pratica		
Intenzionalità	Misurabilità	Addizionalità
Il driver principale che muove il processo decisionale è la volontà di creare un impatto sociale.	Si configura come requisito ex-ante quello di fissare delle metriche inerenti all'obiettivo sociale dell'investimento.	Significa accettare un rendimento non proporzionato al rischio
Deve essere prodotta una dichiarazione esplicita e formale sia a livello organizzativo che di investimento.	Deve essere condotta una valutazione continuativa dell'impatto (gestione attiva dell'impatto)	Significa generare un impatto sociale sul beneficiario finale
Devono essere esplicitamente stabiliti degli obiettivi e target sociali da raggiungere con l'investimento.	Deve essere condotta una valutazione dell'impatto raggiunto post-investimento	Significa intervenire in aree sottocapitalizzate
		Significa aiutare i soggetti investiti a realizzare un maggiore impatto sociale
		Significa supportare lo sviluppo di soluzioni (modelli di business) innovative e inclusive

## 5. Conclusioni

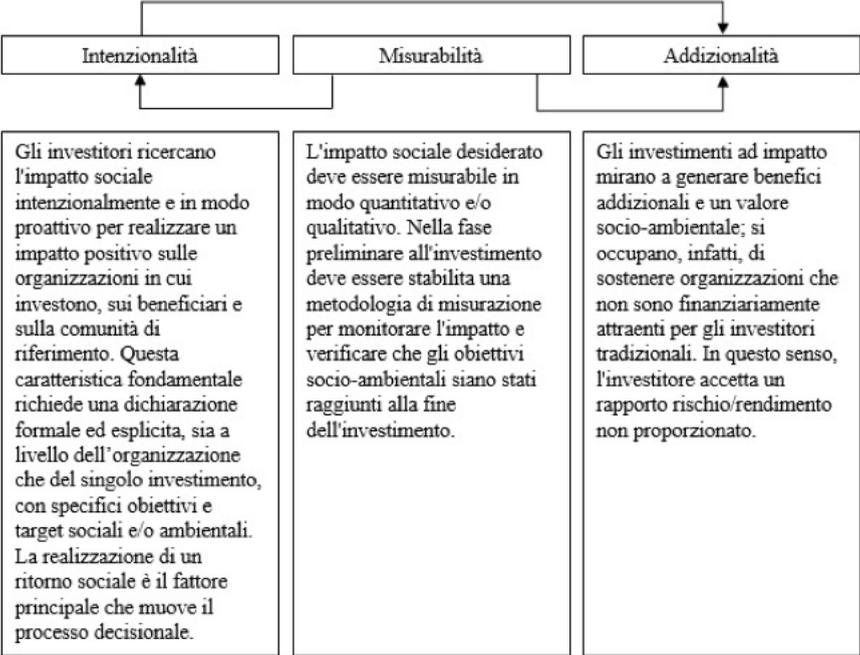
L'analisi empirica svolta ha permesso di delineare un approccio operativo di un operatore (fig. 1) di II in grado di declinare operativamente i principi distintivi di questa pratica, così come descritto di seguito. Questo risultato può rappresentare un riferimento per gli operatori che desiderano ingaggiarsi in questa pratica, fornendo una chiara definizione dell'approccio d'impatto da seguire. Inoltre, contribuisce a mitigare il rischio di *impact washing*, preservando l'integrità di questo approccio e il suo carattere distintivo rispetto ad altre forme di finanza sostenibile. In terzo luogo, contribuisce ad evitare le controversie legate all'*impact washing* e al rischio di mission drift, ovvero l'allontanamento degli investitori dall'obiettivo sociale iniziale a favore di un maggiore interesse per il ritorno economico. Il pilastro dell'intenzionalità è l'aspetto più importante del II, sia secondo gli accademici sia secondo i *practitioner* (GIIN, 2020). Questo elemento distingue la finanza ad impatto da altre forme di finanza sostenibile (Busch *et al.*, 2021; O'Donohoe *et al.*, 2010) perché il comportamento dell'investitore ad impatto evidenzia una volontà proattiva di affrontare questioni sociali e/o ambientali e di avere un impatto positivo sui beneficiari e sulla comunità (Harji e Jackson, 2012;

Brandstetter e Lehner, 2015; Glänzel e Scheuerle, 2016; Agrawal e Hockerts, 2019a). Non solo nelle organizzazioni finanziarie, ma anche nelle organizzazioni sociali che ricevono le risorse, vi deve essere l'impegno a generare intenzionalmente un impatto sociale. A livello pratico, questo comportamento si riflette nella mission dell'investitore (Bugg-Levine e Emerson, 2011; Alijania e Karyotisb, 2018), che deve sottolineare questa ambizione con una dichiarazione esplicita, formale ed *ex-ante* nei documenti ufficiali di ogni investimento, nella quale devono essere evidenziati gli obiettivi socio-ambientali dell'operazione. Di conseguenza, è fondamentale stabilire degli obiettivi e utilizzare strumenti di supporto come, ad esempio, la *Theory of Change* per collegare gli obiettivi di impatto sulla comunità con gli obiettivi specifici sui beneficiari che l'investimento si propone di raggiungere e tali obiettivi devono essere collegati a uno specifico target da raggiungere. Per assicurare un impegno attivo ed evitare comportamenti opportunistici, gli obiettivi devono essere individuati attraverso un processo collaborativo tra l'investitore e il soggetto investito. Inoltre, quest'ultimo può essere associato a un sistema di compensazione, come, ad esempio, tassi di interesse del prestito più bassi a seconda del raggiungimento degli obiettivi. Infine, l'accettazione da parte dell'investitore di un *trade-off* tra rendimento finanziario e impatto sociale si riflette anche nel pilastro dell'intenzionalità (Höchstädter e Scheck, 2015; Saltuk, 2011). In sintesi, il pilastro dell'intenzionalità dovrebbe essere attuato come esemplificato in fig.1.

Una volta che sono stati fissati gli obiettivi sociali, è essenziale che essi siano associati a delle metriche di misurazione. Il secondo pilastro della misurabilità supporta quindi quello dell'intenzionalità. Per dimostrare l'integrità dell'approccio di investimento, non basta avere semplicemente degli obiettivi di impatto sociale, ma devono essere legittimati tramite le evidenze prodotte dall'attività di misurazione. L'impatto sociale deve essere misurabile e misurato in modo quantitativo e/o qualitativo (Hebb, 2013; Agrawal e Hockerts, 2019b; Chen e Harrison, 2020); tuttavia, poiché manca ancora uno standard internazionale consolidato (Jackson, 2013; Bengo *et al.*, 2016), permangono alcune delle difficoltà (Carè e Wendt, 2018; Bengo *et. al.*, 2021): la complessità e l'onerosità di alcune metodologie di misurazione, la confusione tra il concetto di *impatto* e quello di *outcome*, la soggettività dell'impatto sociale (Watson e Whitley, 2017) e la difficoltà nel tradurre l'impatto sociale in misure quantitative (Hebb, 2013). La misurazione rappresenta in ogni caso uno strumento gestionale sia per l'investitore sia per il soggetto investito (Bugg-Levine e Emerson, 2011; Viviani e Maurel, 2018), oltre che un mezzo per facilitare il dialogo e la relazione tra di essi. Da un punto di vista pratico, è necessario stabilire una metodologia e un framework di misurazione nella fase preliminare all'investimento. Per rilevare il valore sociale e permettere confronti tra diversi investimenti in termini di risultati di impatto, il sistema di misurazione prescelto deve fare riferimento ai

principali a standard internazionali. Si possono utilizzare metriche su misura e personalizzate affinché il framework sia efficace nel cogliere le specificità dell'organizzazione quando gli standard internazionali non offrono sufficiente ampiezza e profondità. Nella gestione dell'investimento, lo scopo del processo di misurazione è quello di tenere traccia dell'impatto che è stato generato; questo può contribuire anche a gestire i risultati ed il rischio di impatto. Infine, la misurazione ex post è utile per determinare se e in quale misura siano stati raggiunti gli obiettivi stabiliti nelle fasi preliminari all'investimento.

Fig. 1 – La triade dell'impatto



Infine, il pilastro dell'addizionalità, che è strettamente legato a quello dell'intenzionalità, si focalizza non solo sul contribuire ad affrontare le questioni socio-ambientali, ma anche sulla creazione di un impatto addizionale rispetto a quello che si sarebbe realizzato in assenza dell'investimento (Brest e Born, 2013; Lazzarini, *et al.*, 2014). Infatti, grazie all'investimento, dovrebbe essere possibile raggiungere un maggiore livello di impatto (Brest e Born, 2013; So e Staskevicius, 2015; Alijani e Karyotis, 2019). In termini pratici, l'investitore sostiene le organizzazioni che presentano una forte missione socio-ambientale, ma che non sono attraenti dal punto di vista

finanziario, o che operano in aree sottocapitalizzate (So e Staskevicius, 2015; Achleitner *et al.*, 2013). L'investitore offre al soggetto investito un supporto sia finanziario che non finanziario, consentendogli di generare più valore e di fornire servizi e/o prodotti innovativi e inclusivi. L'investitore è disposto ad accettare un rapporto rischio/rendimento non proporzionato, ovvero un tasso di rendimento finanziario inferiore e/o un livello di rischio finanziario più elevato (Lehner e Nicholls, 2014; McCallum e Viviers, 2020). In sintesi, il pilastro dell'addizionalità deve essere attuato come esemplificato in fig.1.

## Bibliografia di riferimento

- Achleitner A.K., Lutz E., Mayer J., Spiess-Knafl W. (2013), *Disentangling Gut Feeling: Assessing the Integrity of Social Entrepreneurs*, «Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations», 24, 1, pp. 93-124.
- Agrawal A., Hockerts K. (2019a), *Impact Investing: Review and Research Agenda*, «Journal of Small Business & Entrepreneurship», pp. 1-29.
- Agrawal A., Hockerts K. (2019b), *Impact Investing Strategy: Managing Conflicts between Impact Investor and Investee Social Enterprise*, «Sustainability», 11, 15, pp. 1-21.
- Alijania S., Karyotish C. (2018). *Coping with Impact Investing Antagonistic Objectives: A Multistakeholder Approach*, «Research in International Business and Finance», 47, pp. 10-17.
- Arena M., Bengo I., Calderini M., Chiodo V. (2018), *Unlocking Finance for Social Tech Start-Ups: Is There a New Opportunity Space?*, «Technological Forecasting and Social Change», 127, pp. 154-165.
- Bengo I., Arena M., Azzone G., Calderini M. (2016), *Indicators and Metrics for Social Business: A Review of Current Approaches*, «Journal of Social Entrepreneurship», 1, 2, pp. 1-24.
- Bengo I., Borrello A., Chiodo V. (2021), *Preserving the Integrity of Social Impact Investing: Towards a Distinctive Implementation Strategy*, «Sustainability», 13, 5, pp. 1-19.
- Brandstetter L., Lehner O.M. (2015), *Opening the Market for Impact Investments: The Need for Adapted Portfolio Tools*, «Entrepreneurship Research Journal», 5, 2, pp. 87-107.
- Brest P., Born K. (2013), *Unpacking the Impact in Impact Investing*, «Stanford Social Innovation Review».
- Brown A., Swersky A. (2012), *The First Billion: A Forecast of Social Investment Demand*, London, Boston Consulting Group.
- Bugg-Levine A., Emerson J. (2011), *Impact Investing: Transforming How We Make Money while Making a Difference*, «Innovations: Technology, Governance, Globalization», 6, 3, pp. 9-18.
- Busch T., Bruce-Clark P., Derwall J., Eccles R., Hebb T., Hoepner A., Klein C., Krueger P., Paetzold F., Scholtens B., Weber O. (2021), *Impact Investments: a Call for (Re)Orientation*, «SN Business & Economics», 1, 33, pp. 1-13.

- Carè R., Wendt K. (2018), "Investing with Impact: An Integrated Analysis between Academics e Practitioners", in La Torre, M., Calderini M. (eds), *Social Impact Investing Beyond the SIB*, Palgrave Macmillan, Londra, pp. 5-45.
- Chen S., Harrison R. (2020), *Beyond profit vs. purpose: Transactional-relational practices in impact investing*, «Journal of Business Venturing Insights», 14, C.
- Chiappini H. (2017), "An Introduction to Social Impact Investing", in Chiappini H. (eds), *Social Impact Funds*, Palgrave Macmillan, Londra, pp. 7-50.
- Clark C., Emerson J., Thornley B. (2014) *Collaborative Capitalism and the Rise of Impact Investing*, John Wiley & Sons, New York.
- Clarkin J.E., Cangioni C.L. (2015), *Impact Investing: A Primer and Review of the Literature*, «Entrepreneurship Research Journal», 6, 2, pp. 135-173.
- Daggers J., Nicholls A. (2016), *The Landscape of Social Impact Investment Research: Trends and Opportunities*, Saïd Business School and MacArthur Foundation, Oxford.
- Erickson D. (2011), *Advancing Social Impact Investments through Measurement Conference: Summary and Theme*, «Community Development Investment Review», 7, 2, pp. 6-25.
- Findlay S., Moran M. (2019). *Purpose-washing of Impact Investing Funds: Motivations, Occurrence and Prevention*, «Social Responsibility Journal», 15, 7, pp. 853-873.
- Geczy C., Jeffers J.S., Musto D.K., Tucker A.M. (2020), *Contracts with (Social) benefits: The Implementation of Impact Investing*, «Journal of Financial Economics», 139, 1, 162-185.
- Gibbs A. (1997), *Focus Groups*, «Social Research Update», 19, 8, pp. 1-8.
- GIIN (2020), *Annual Impact Investor Survey - 2020*, The GIIN, New York.
- Gioia D., Corley K., Hamilton A. (2013), *Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology*, «Organizational Research Methods», 16, 1, pp. 15-31.
- Glänzel G., Scheuerle T. (2016), *Social Impact Investing in Germany: Current Impediments from Investors' and Social Entrepreneurs' Perspectives*, «Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations», 27, pp. 1638-1668.
- Harji K., Jackson E.T. (2012), *Accelerating Impact-Achievements, Challenges and What's Next in Building the Impact Investing Industry*, E.T. Jackson & Associates Ltd. and Rockefeller Foundation, New York.
- Hebb T. (2013), *Impact Investing and Responsible Investing: What Does it Mean?*, «Journal of Sustainable Finance and Investment», 3, 2, pp. 71-74.
- Höchstädter A.K., Scheck B. (2015), *What's in a Name: An Analysis of Impact Investing Understandings by Academics and Practitioners*, «Journal of Business Ethics», 132(2), pp. 449-475.
- Khairul B.M. (2008), *Case Study: A Strategic Research Methodology*, «American Journal of Applied Sciences», 5, 11, pp. 1602-1604.
- Kölbel J.F., Heeb F., Paetzold F., Busch T. (2020), *Can Sustainable Investing Save the World? Reviewing the Mechanisms of Investor Impact*, «Organization & Environment», 33, 4, pp. 554-574.
- Jackson E.T. (2013), *Interrogating the Theory of Change: Evaluating Impact Investing where it Matters Most*, «Journal of Sustainable Finance and Investment», 3, 2, pp. 95-110.

- Lazzarini S.G., Cabral S., Carvalho de Mesquita Ferreira L., Simões Pongeluppe L., Rotondaro A. (2021), *The Best of Both Worlds? Impact Investors and Their Role in the Financial versus Social Performance Debate*, «A Research Agenda for Social Finance», 5, pp. 99-125.
- Lehner O.M., Nicholls A. (2014), *Social Finance and Crowdfunding for Social Enterprises: a Public-Private Case Study Providing Legitimacy and Leverage*, «Venture Capital», 16, 3, pp. 271-286.
- Leonard H.B.D. (2012), *Frameworks for Dialogue and Research about Social Impact Investing*, «Harvard Business School Technical Note», Note 312-091.
- McCallum S., Viviers S. (2020), *Exploring Key Barriers and Opportunities in II in an Emerging Market Setting*, «South African Journal of Business Management», 51, 1.
- Morgan D.L. (1996), *Focus Group*, «Annual Review of Sociology», 22, 1, pp. 129-152.
- Nicholls A. (2009). *We Do Good Things, Don't We? Blended Value Accounting in Social Entrepreneurship*, «Accounting, Organizations and Society», 34, 6-7, pp. 755-769.
- Nicholls A., Paton R., Emerson J. (2015), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- O'Donohoe N., Leijonhufvud C., Saltuk Y., Bugg-Levine A., Brandenburg M. (2010), *Impact Investment: An Emerging Asset Class*, J.P. Morgan, New York.
- Oleksiak A., Nicholls A., Emerson J. (2015), *Impact investing: a Market in Evolution*, in Nicholls, A., Paton R., Emerson J. (eds), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 207-249.
- Ormiston J., Charlton K., Donald M.S., Seymour R.G. (2015), *Overcoming the Challenges of Impact Investing: Insights from Leading Investors*, «Journal of Social Entrepreneurship», 6, 3, pp. 352-378.
- Rizzello A., Migliazza M.C., Carè R., Trotta A. (2016), *Social Impact Investing: A Model and Research Agenda*, in O.M. Lehner (eds), *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance*, Routledge, Oxford, pp. 102-124.
- Roundy P. (2019), *Regional Differences in Impact Investment: A Theory of Impact Investing Ecosystems*, «Social Responsibility Journal», 16, 4, pp. 467-485.
- Roundy P., Holzhauser H., Dai Y. (2017), *Finance or Philanthropy? Exploring the Motivations and Criteria of Impact Investors*, «Social Responsibility Journal», 13, 3, pp. 491-512.
- Saltuk Y. (2011), *Insight into the Impact Investment Market*, in *Social Finance Research*, J.P. Morgan Global II Network, New York, 14 December, pp. 1-40.
- So I., Staskevicius A. (2015), *Measuring the "Impact" in Impact Investing*, Harvard Business School, Boston.
- Tekula R., Andersen K. (2019), *The Role of Government, Nonprofit, and Private Facilitation of the Impact Investing Marketplace*, «Public Performance & Management Review», 42, 1, pp. 142-161.
- Viviani J.L., Maurel C. (2019), *Performance of Impact Investing: A value Creation Approach*, «Research in International Business and Finance», 47, pp. 31-39.
- Watson K.J., Whitley T. (2017), *Applying Social Return on Investment (SROI) to the Built Environment*, «Building Research & Information», 45, 8, pp. 875-891.
- Yin R. (2009), *Case Study Research: Design and Methods*, SAGE, Los Angeles.

	organizzazione		istituzionale		geografica di interesse	finanziario previsto	group o intervista
1	AMC1	Società di gestione patrimoniale	CEO	Milano	Nazionale	UMR	Intervista
2	IC1	Compagnia di assicurazione	Responsabile della responsabilità sociale	Trieste	Nazionale	MR	Intervista
3	VC1	Venture capital	CEO	Milano	Nazionale e internazionale	MR	Focus group, intervista
4	AMC2	Società di gestione patrimoniale	Consigliere di amministrazione	Milano	Regionale	UMR	Intervista
5	B1	Banca	Responsabile Sustainable Banking	Roma	Nazionale	UMR	Intervista
6	B2	Banca	Responsabile dell'Ufficio modelli di impatto	Padova	Nazionale	MR	Focus group, intervista
7	B3	Banca	Responsabile del terzo settore	Verona	Nazionale	MR	Intervista
8	B4	Banca	Responsabile del business sociale e della microfinanza, responsabile CSR	Roma	Nazionale	MR	Focus group, intervista
9	CC1	Consorzio cooperativo	Presidente	Brescia	Nazionale	MR	Intervista
10	F1	Fondazione	CFO	Torino	Regionale	UMR	Focus group, intervista
11	AMC3	Società di gestione patrimoniale	Gestore senior degli investimenti	Torino	Nazionale	MR	Intervista
12	AMC4	Società di gestione patrimoniale	Responsabile di progetto	Milano	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
13	F2	Fondazione	Presidente	Padova	Nazionale e internazionale	UMR	Intervista
14	B5	Banca	Direttore generale	Roma	Nazionale	MR	Intervista
15	PF11	Istituzione finanziaria pubblica	Responsabile di Corporate & Investment Banking, esperto di finanziamenti	Milano	Regionale	N.A.	Focus group, intervista

			per la ricerca e l'innovazione				
16	PFI2	Istituzione finanziaria pubblica	Responsabile di linee di credito e strum. finanziari	Torino	Regionale	N.A.	Focus group, intervista
17	F3	Fondazione	CFO	Torino	Regionale	UMR	Focus group, intervista
18	F4	Fondazione	Presidente	Roma	Nazionale	MR	Intervista
19	F5	Fondazione	Amministratore delegato	Cuneo	Regionale	UMR	Intervista
20	F6	Fondazione	Segretario generale	Milano	Nazionale	MR	Intervista
21	F7	Fondazione	Consigliere	Milano	Nazionale	UMR	Focus group, intervista
22	F8	Fondazione	CFO	Torino	Regionale	UMR	Intervista
23	AMC5	Società di gestione patrimoniale	Amministratore delegato	Milano	Nazionale	MR	Focus group, intervista
24	VC2	Venture Capital	Co-fondatore e azionista	Londra	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
25	VC3	Venture Capital	Amministratore delegato, responsabile dei progetti di	Milano	Nazionale	MR	Focus group, intervista
26	B6	Banca	CIO	Torino	Nazionale	UMR	Focus group, intervista
27	PFI3	Istituzione finanziaria pubblica	Responsabile dell'area innovazione	Roma	Nazionale	MR	Intervista
28	AMC6	Società di gestione patrimoniale	Direttore EMEA	Londra	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
29	ECP1	Piattaforma di equity crowdfunding	Country Manager	Torino	Nazionale	MR	Intervista
30	VC4	Venture capital	CEO	Milano	Nazionale	UMR	Focus group, intervista
31	VC5	Venture capital	Co-fondatore e socio	Milano	Nazionale	UMR	Focus group, intervista
32	AC1	Società di consulenza	Presidente esecutivo	Milano	Nazionale	UMR	Focus group, intervista

33	FO1	Family Office	Co-fondatore	Milano	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
34	AMC7	Società di gestione patrimoniale	Impact manager	Padova	Nazionale	UMR	Focus group, intervista
35	AMC8	Società di gestione patrimoniale	Socio amministratore	Lussemburgo	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
36	AMC9	Società di gestione patrimoniale	CIO	Milano	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
37	VC6	Venture capital	Amministratore delegato, consigliere	Torino	Nazionale	UMR	Intervista
38	AC2	Società di consulenza	Segretario generale, Capacity Building	Roma	Nazionale e internazionale	UMR	Focus group, intervista
39	B7	Banca	Responsabile del marketing	Paris	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
40	AMC10	Società di gestione patrimoniale	Rappresentante nazionale	Driebergen-Rijsenburg	Nazionale e internazionale	MR	Intervista
41	B8	Banca	Responsabile dell'area comunità, responsabile del terzo settore e dell'economia civile	Bergamo	Nazionale	MR	Focus group, intervista
42	AMC11	Società di gestione patrimoniale	Direttore dello sviluppo commerciale e degli investimenti sostenibili	Milano	Nazionale e internazionale	N.A.	Intervista
43	B9	Banca	Viceresponsabile Social Impact Banking	Roma	Nazionale	UMR	Focus group, intervista
44	IC2	Compagnia di assicurazione	Responsabile Finance	Bologna	Nazionale e internazionale	N.A.	Intervista

*Tab. 1 – Campione di esperti in Impact Investing. Ritorno finanziario: MR=Market rate ovvero tasso di mercato. UMR=Under Market Rate ovvero al di sotto del tasso di mercato*

# *Sociologia del SII: codice, programmi, accoppiamenti strutturali, organizzazioni e dispositivi sociotecnici*

di *Riccardo Prandini*

## **1. La differenziazione funzionale della società e le sue organizzazioni**

### *1.1 Il sottosistema sociale dell'economia. La sua unità operativa, codificazione e programmazione*

Con questo capitolo passiamo da una prospettiva descrittiva che nel capitolo 1 ha cercato di seguire la genesi sociale e intellettuale del “campo”, a una proposta teorica che cerca di inquadrare il SII entro i processi di mutamento sociale. È evidente che al momento questa prospettiva non sia molto elaborata, essendo la ricerca accademica molto occupata a comprendere se il SII funziona o meno e in che modo. In generale si susseguono saggi definitivi (ma non di inquadramento teorico), ricerche empiriche molto limitate e tentativi di “proporre” il SII come soluzione a problemi annosi. Senza però un *framework* teorico capace d’includere l’emergere del SII nei processi di mutamento sociale, magari potendolo comparare con altre realtà già istituite, diventa poi quasi impossibile valutare il significato sociale di quella realtà. Si rimane appunto a un livello descrittivo, dove al massimo si osservano attori, con *vested interests* che cercano di cogliere opportunità di lavoro. Ma questo vale praticamente per ogni attore e in qualsiasi campo sociale. E aggiungerei che questo “gioco” di posizionamenti e di strategie avviene entro contesti istituzionali *path dependency*, non aiuta molto a capire. Dove sta lo specifico del SII per la società contemporanea? A cosa risponde la sua morfogenesi? Come si auto-distingue dal resto della società e perché?

Per provare a rispondere occorre dotarsi di una teoria sociologica capace di comparare strutture e processi sociali diversi, in una prospettiva storica di lungo periodo. In pratica occorre dotarsi di una teoria della differenziazione sociale. Ciò è necessario soprattutto per non cadere in quella che chiamerei la “fallacia sostanzialistica” che vede nel SII una sorta di ricompattamento o de-differenziazione, *re-embeddedness* del sociale, che ci riporterebbe a costanti antropologico-istituzionali “naturalisti”. Si tratterebbe della solita narrazione della “perdita” – che ha come archetipo l’uso ideologico del passaggio

dalla comunità alla società – che, dopo aver interpretato la Modernità come “svuotamento” di sostanza, perdita di significato, disintegrazione, vede in un qualche fenomeno (e ce ne sono sempre molti tra cui scegliere), una nuova speranza di super-integrazione, coesione, radicamento. Un tipico esempio di questa fallacia è affermare che il Terzo settore è sempre esistito, retrodatandolo per esempio a forme di economia premoderna, non ancora del tutto monetaria, dove la differenziazione sociale non era di tipo funzionale e presupponeva tutt’altre strutture. Invece occorre ribadire che il Terzo settore – come dice lo stesso termine che si è auto-selezionato come sua etichetta – è un fatto moderno possibile solo quando si sono differenziate da un lato uno Stato di diritto (e costituzionale) con la funzione di legittimare decisioni collettivamente vincolanti per tutti i cittadini, comprese quelle che riguardano la produzione di beni pubblici, la redistribuzione di risorse, l’erogazione di servizi e beni socialmente utili; e dall’altro una economia moderna, di tipo monetario, a trazione capitalistica *for profit* con la funzione di rispondere al problema della scarsità. Solo con l’operatività piena di questi due sottosistemi sociali, il cosiddetto Terzo settore può davvero emergere, proprio per rispondere a problemi sociali a cui gli altri due sottosistemi non riescono a rispondere. Le interpretazioni più adeguate dell’impresa sociale, ad esempio, la interpretano nel quadro di una teoria più generale dell’impresa socialmente responsabile (il *genus*) che al suo interno differenzia e contiene varie *specie* distinte d’impresa in base alla forma proprietaria e di *governance*, e alla tipologia dei beni offerti. Non, dunque, un orientamento valoriale antropologico di base, quanto la differenziazione di un fatto modernissimo e databile storicamente: l’impresa socialmente responsabile (Sacconi 2022). Lo stesso ragionamento va, a mio parere, ribadito per il SII o per la FS che non rappresentano affatto alcun superamento della modernità (per andare dove poi?), la fine del capitalismo “come lo abbiamo conosciuto”, la palingenesi di una nuova economia e neppure, credo, una forma di ibridazione di tipo super integrativo tra economia e sistema dell’aiuto sociale. Per spiegare l’emergere del SII bisogna prima osservare come a partire dal XIV secolo la società europea e poi occidentale comincia a differenziarsi per funzioni e, poi, cercare di capire a quale nuovo bisogno risponde la auto-delimitazione del nuovo campo.

Non potendo proporre una sintesi teorica della teoria dei sistemi sociali, e neppure lontanamente affrontare il tema della differenziazione, dobbiamo limitarci a qualche pennellata per introdurci al tema (Luhmann 1990; 2020). La società per poter rispondere alla crescita di complessità che endogenamente produce mediante il suo operare, si auto-differenzia (al suo interno), creando dei sottosistemi, cioè facendo rientrare la distinzione sistema (sociale)/ambiente, nel sistema (sociale) che così si suddivide in diversi mondi sociali ognuno dei quali risponde a una problematica. Per semplificare (ma si tratta solo di una metafora, in realtà) potremmo parlare di una divisione

del lavoro interno alla società che crea maggiore capacità di risposta a problemi (senza però poter mai parlare di un progressivo e miglior “adattamento” del sistema all’ambiente e neppure di un suo efficientamento Luhmann 2021). La società che noi moderni chiamiamo “Moderna” emerge da una forma di differenziazione sociale precedente: la differenziazione per “strati/ranghi” (che a sua volta si distingueva dalla precedente differenziata per segmenti). La società stratificata divideva le società premoderne a seconda dell’appartenenza ascritta degli individui in “casate” che a loro volta, spesso alleandosi mediante matrimoni endogamici, distinguevano la società in cerchie-ranghi – elevate e subordinati – in cui si viveva normalmente tutta la vita e da cui difficilmente si poteva uscire (ed entrare). La società medievale europea, così fortemente gerarchizzata, con Re e Papa al suo vertice politico-simbolico, con le aristocrazie a fare da cinghia di trasmissione tra il potere, i commerci e il mondo popolano periferico e contadino, rappresenta bene quel mondo dove non esistevano ancora gli Stati nazionali di diritto (costituzionale), l’economia monetaria moderna, il sistema pubblico d’istruzione, una scienza autoregolata, una medicina scientifica istituzionalizzata entro ospedali specializzati, un sistema del diritto positivo e procedurale, etc. La forma di differenziazione sociale moderna (che diciamo comincia a operare a partire dal XVI secolo, fino ad oggi) è invece quella “funzionale”. La società non include più gli individui in aristocrazie o nel popolo minuto, ma comincia a riconoscerne politicamente la loro eguaglianza in quanto cittadini, lasciando che nel corso della loro vita possano liberamente distribuirsi entro sottosistemi sociali specializzati a secondo delle loro competenze e interessi. Ogni sottosistema sociale si distingue dagli altri, auto-distinguendosi secondo un processo simile che implica alcune “tappe”: 1) la cesura del sottosistema che sta distinguendosi dal suo ambiente circostante. Il nuovo sottosistema sociale comincia a reagire al tipo di comunicazioni specializzate che ne catalizzano la formazione. In questa fase il sistema elabora la sua codificazione, andandosi a chiudere rispetto al suo ambiente (differenziazione esterna). Da quel momento il sottosistema non reagisce direttamente all’ambiente, ma lo filtra secondo la sua specifica “codifica” e le sue capacità di risonanza. Se il codice viene riconosciuto socialmente, allora viene a crearsi: 2) un surplus di comunicazioni specializzate (un linguaggio speciale) che solitamente si avvale di mezzi di comunicazione simbolicamente specializzati peculiari (il diritto positivo, la verità, il denaro, il potere, l’aiuto sociale, l’amore appassionato, etc.). A questo punto tutto ciò che può essere filtrato da un codice viene trattato come rilevante per il sottosistema, e tutto il resto invece come ambiente del sistema. Quando la comunicazione codificata catalizza altre comunicazioni, allora 3) il nuovo sistema comincia ad auto-organizzarsi, anche auto-differenziandosi al suo interno (differenziazione interna). Il risultato è un nuovo campo che opera per dare soluzione a un problema che non era più (o ancora) risolto a livello sociale. Nel caso, come

vedremo, il nuovo problema che non trova una soluzione è quello di finanziare attività con un impatto sociale.

Ogni sottosistema sociale, quindi, filtra tutto ciò che accade, mediante un suo proprio “codice” – il suo specifico punto di vista sulla realtà sociale – strutturato mediante due valori: uno positivo e di “connessione” e uno negativo di “riflessione”. Il codice serve a definire i confini dei sottosistemi e a non confondere una comunicazione con un’altra. In termini teorici si dice che la chiusura dei sottosistemi attraverso la loro codificazione, li rende aperti ad ogni evento esterno che può entrare in risonanza con i loro linguaggi specializzati. Questa chiusura operativa mediante codificazione viene poi riaperta, attraverso l’utilizzo di linguaggi specialistici, riconoscibili da tutti, che servono a trasmettere le comunicazioni in modo comprensibile a livello sociale (i media della comunicazione generalizzati simbolicamente) e, soprattutto, a motivare chi deve rispondere a quelle comunicazioni. La tab. 1 sintetizza i principali sottosistemi sociali che operano nella Modernità, con i loro *medium* di comunicazione, i loro codici e la funzione che svolgono per la società nel suo complesso.

Da quando la società moderna si differenzia per funzioni, ogni sottosistema fornisce una “prestazione” specifica per l’intera società che non è sostituibile da altri sottosistemi. Solo la scienza, per esempio, produce nuova conoscenza (scientifica) e non per esempio i mass media o l’arte; solo la politica decide in modo “collettivamente vincolante” e non per esempio l’economia; solo la sanità può “curare” in modo specialistico (secondo i criteri della medicina moderna ufficiale) e non la scuola; solo la famiglia può mettere a tema la “singolarità esistenziale” della persona cercando di confermarla in una relazione intima e non la scuola; solo l’economia può produrre “solubilità” spostando il problema della scarsità e non la politica; solo il diritto può decidere chi ha “ragione o torto” in un conflitto portato in un tribunale, e non la famiglia, etc. Questa auto-limitazione sistemica, estremamente rischiosa perché rifiuta qualsiasi ridondanza sociale, è sostenuta (ma non vuol dire risolta!) da una crescente integrazione tra le operazioni dei sistemi. Luhmann per integrazione sistemica non intende una ordinata concordia tra sottosistemi, magari basata su un consenso di valori comuni, bensì la riduzione della libertà di operare di un sottosistema in rapporto con gli altri sottosistemi. Secondo questo punto di vista l’integrazione sociale si presenta sempre in una duplice forma.

Da un lato, come un autonomo operare dei sottosistemi: chiamiamo questa forma di operare “integrazione positiva” in quanto se ogni sottosistema opera senza problemi, è la stessa differenziazione a generare una integrazione. Se invece e per esempio il sistema economico non riesce a produrre autonomamente sufficiente ricchezza (e quindi solubilità e quindi riduzione temporanea della scarsità) per la società, allora nessun altro sottosistema potrà farlo. Se la politica non ha più la legittimità di decidere in modo collettivamente

vincolante, non si può chiederlo alla economia. Se la scienza non produce nuovo sapere scientifico, non lo potrà produrre l'arte, e via dicendo.

*Tab. 1 – I sottosistemi sociali differenziati per funzioni della società moderna*

<b>Sottosistema sociale</b>	<b>Medium Linguaggio</b>	<b>Codice (+/-)</b>	<b>Funzione per la società</b>
Il sistema politico	Potere	Governo/Opposizione	Decidere in modo collettivamente vincolante
Il sistema scientifico	Conoscenza	Vero/Falso	Produrre nuovo sapere scientifico
Il sistema economico	Denaro	Solvibile/Insolvibile	Gestire la scarsità
Il sistema della formazione	Bambino	Appreso/Non appreso	Certificare CV e Carriere
Il sistema dei mass-media	Informazione	Informativo/ Non informativo	Produrre un sapere di sfondo comune
Il sistema del diritto	Validità del diritto	Ragione/Torto	Creare aspettative normative
La comunicazione morale	-	Stima/Disistima	Attribuire i valori di bene e male
Il sistema dell'arte	L'opera d'arte	Artistico/Non artistico	Rappresentare il mondo nel mondo
Il sistema della medicina	Trattamento sanitario, le cure	Malato/Sano	Curare, guarire
Il sistema dell'aiuto e della cura sociale	Aiuto professionale	Aiutare/Non aiutare	Aiutare professionalmente
Sistema della famiglia	Amore	Amore/Non amore	Confermare l'unicità esistenziale della persona
Il sistema religioso	Fede	Immanenza/Trascendenza	Rappresentare l'invisibile nel visibile

Da questo punto di vista la società funzionalmente differenziata rinuncia, ormai quasi totalmente, a forme di ridondanza sociale multifunzionale che caratterizzavano la pre-modernità. Questa rinuncia è appunto positivamente compensata dal funzionamento autonomo dei sottosistemi. Dall'altro lato questa fortissima autonomia operativa, genera simultaneamente una quasi insuperabile integrazione “negativa” tra i sottosistemi. Se l'economia non produce solvibilità, il sistema politico non può redistribuirla (e neppure crearla, se non generando altra insolvibilità: cioè debito pubblico); se non vi è abbastanza ricchezza, il sistema della scienza non può essere finanziato

adeguatamente; se manca sapere nuovo e scientifico, il sistema politico non può decidere in modo competente (neppure sul possibile aiuto al sistema economico, in termini di economia politica); se la politica non riesce a decidere in modo vincolante, la società manca di direzione e così proseguendo.

Come possiamo, allora, definire il SII secondo questo approccio teorico? La risposta necessita di un ragionamento “a tappe”, dal generale al più specifico. In termini moderni, cioè seconda la forma di differenziazione funzionale, il SII è certamente un campo operativo che pertiene al sottosistema sociale dell’economia. Questo sottosistema (dell’economia) si auto-differenzia autonomizza dal resto della società per rispondere a uno specifico problema che nella società premoderna non trova più una soluzione adeguata: la sua funzione sta nel connettere «una previdenza capace di dare stabilità al futuro con opportune ripartizioni dei beni del presente» (Luhmann 2020, 51). In pratica l’economia affronta il problema sociale della sofferenza presente per la scarsità che altri causano volendo acquisire “beni” che anche altri vogliono acquisire. Attraverso l’economia monetaria (che ricodifica quella codificata mediante la proprietà) si prevede di essere garantiti nel futuro se si potrà continuare a pagare (o meno). Naturalmente a questo punto la scarsità maggiore, ben oltre quella naturale o data dai bisogni degli altri individui che cercano soddisfazione, diventa quella del denaro stesso. L’operazione attraverso cui opera il sistema economico moderno e monetario è quello del “pagamento” che fa oscillare il codice dell’economia tra “solvibilità e insolvibilità”. Chi paga crea una sua potenziale insolvibilità futura (scarsità) che deve essere preventivamente compensata attraverso nuova solvibilità. Ancora Luhmann afferma che «l’economia trova la propria unità come un sistema autopoietico che produce e riproduce sé stesso utilizzando la propria tipologia di elementi che si presentano solo nell’economia e che solo in essa, ossia soltanto in un rapporto ricorsivo con altri elementi dello stesso sistema, trovano la loro unità. Lo *unit act* dell’economia è il *pagamento*» (2020, 42). L’economia monetaria rende possibili pagamenti mediante pagamenti. Chi paga cede denaro e deve riacquisirlo; chi viene pagato cede beni o servizi e acquisisce denaro.

La monetarizzazione del sistema indica che qualsiasi problema economico può essere tradotto in un problema di denaro, dal possesso e cessione delle proprietà, alla produzione e distribuzione, fino al consumo e al risparmio. Il sistema economico moderno è così ben riconoscibile dall’esterno e per la società – anche perché utilizza un mezzo di comunicazione così “strano” ed efficiente come il denaro. Da chi opera economicamente ci s’aspetta che continuamente spenda per tornare solvibile, magari con l’attesa di un *surplus*. In tal senso «il profitto fa la sua comparsa quando un pagamento torna utile a chi lo effettua (...) Si paga per rinnovare le proprie capacità di pagare e possibilmente per aumentarle (...) Solo se il sistema accetta questo criterio del profitto come punti di vista dell’autoregolazione, diventa

indipendente nel settore produttivo da motivazioni o valutazioni “private” (...) Solo il consumo (nella misura in cui non può essere orientato al profitto) resta accessibile ai motivi privati» (2020, 45).

Per “cosa” e “come” si spenda denaro, sono già problemi interni al sistema, ma a livello sociale oggi nessuno s’aspetterebbe da un credente che compri la sua salvezza con dei Bot dello Ior (se esistessero); o da uno scienziato che affermi di essere nel vero perché la sua ricerca era maggiormente finanziata delle altre; o da un avvocato che pretenda di avere ragione perché il suo cliente è più ricco della controparte. Il sottosistema economico che opera mediante pagamenti, che si codifica nei termini di solvibilità/insolvibilità e che per la società svolge la funzione di nascondere la scarsità (producendone altra) si auto-differenzia internamente in diverse modalità, tra cui le più normali sono la “programmazione” delle operazioni per scopi e la conseguente differenziazione di mercati. Il mercato è concepibile come l’ambiente interno del sistema economico, così come visto dai suoi attori, consumatori compresi e nello sviluppo dell’economia si distinguono mercati delle materie prime, mercati dei semilavorati, mercati dei mezzi di produzione, mercati dei beni di consumo, mercati del lavoro, etc. Tra questi c’è anche il “mercato del denaro” che diventa quasi il mercato principale del sistema economico: «Qui si tratta di finanziamenti, di acquisto e vendita del medium denaro, di fornitura di denaro in cambio di denaro» (2020, 89). Il mercato del denaro è modernamente gestito da banche, ma anche dalle Borse e da altri mercati finanziari.

Quello della finanza, in cui includiamo il campo differenziato del SII, è sia un modo specifico di fare economia sia un mercato. Dipende da quale punto di vista lo si osserva. Certamente questo mercato ha una sua specificità moderna in quanto interviene «(...) in tutti gli altri mercati, giacché in generale per scavalcare la distanza temporale tra spese e ricavi c’è bisogno di capitale che a sua volta ha dei costi (...)» (2020, 90). Al suo cuore sta proprio il problema del tempo, cioè di nuovo della “previdenza”. È nel presente che occorre predisporre a rispondere dei bisogni che si presenteranno nel futuro, per primo quello di ripristinare il proprio capitale o di trovare denaro – che non si possiede – per realizzare le proprie attività. Questo denaro, ceduto e comprato, ha un costo cioè un tasso di ritorno. Il fenomeno finanziario nasce ogni volta che per un soggetto vi è uno sfasamento tra la scadenza delle disponibilità di potere d’acquisto e la scadenza del suo fabbisogno di spesa. Le attività finanziarie comportano sempre una remunerazione effettuata da chi ottiene potere d’acquisto nei confronti di chi lo cede. Tale pagamento, il quale può assumere la natura di interesse (su obbligazioni) o di dividendo (su azioni), o essere di natura complessa (sugli strumenti derivati), remunera tanto il differimento della controprestazione monetaria quanto il rischio che la controprestazione non corrisponda alle attese, entrambi sopportati da chi cede potere d’acquisto a pronti per riottenerlo a termine. Ogni decisione

finanziaria, quindi, implica: l'identificazione dei flussi di cassa conseguenti alla decisione, della loro scansione temporale e dell'incertezza circa la loro realizzazione; la determinazione del loro valore atteso.

Come abbiamo visto sia *practitioners* che la letteratura accademica, collocano il SII chiaramente nel campo finanziario. In fin dei conti si tratta di investire denaro finanziando attività e generando un ritorno (e non certamente una perdita). La novità è che questo guadagno economico deve essere collegato, intenzionalmente e dall'inizio, con un guadagno sociale (un impatto dell'investimento). Ecco perché si parla di processo di *blending*, o d'ibridazione, o d'allineamento tra logiche sociali diverse: quella economico-finanziaria e quella dell'aiuto sociale. Con investimento o finanziamento (nella teoria economica si tratta di operazioni diverse, accomunate però dallo spendere una risorsa per acquisirne in futuro altre aumentate: di nuovo il problema della solvibilità) s'intende qualsiasi flusso di capitale che innesca, sostiene o fa crescere una qualche attività e che genera, in modo più o meno rischioso, un qualche ritorno-guadagno (monetario o meno). Il codice rimane quindi ben dentro all'economia che ragiona in termini di solvibilità/insolvibilità dei pagamenti. Un investimento crea una momentanea insolvibilità che nel futuro deve "ritornare" come nuova solvibilità accresciuta (cioè maturando un guadagno: un ROI). Se il guadagno non ritorna, si corre il rischio di rimanere meno solvibili o, addirittura di non tornare più solvibili (fallire). Con impatto sociale s'intende invece un aiuto (un sostegno) intenzionalmente perseguito da una organizzazione con il fine di trasformare in meglio una situazione che vede qualcuno in uno stato di bisogno e/o di *deficit*. Ci troviamo dentro al sottosistema dell'aiuto sociale (Baeker 1994). Come si vede siamo di fronte a due sottosistemi che codificano le comunicazioni in modo diverso.

Con la parola magica di *blended value* si auspica che le organizzazioni in gioco, valorizzino simmetricamente e simultaneamente entrambi i codici. Nel caso del SII, quindi, bisogna generare valore sia dal punto di vista economico (guadagno per l'investimento) sia dal punto di vista sociale (guadagno e impatto per il "sociale"). Ma proprio qui cominciano i problemi. Per poterlo fare occorre infatti "monetizzare" il valore sociale generato e "socializzare" il valore economico, ridistribuendolo nel territorio (Alijani e Karyotis 2019) con il costante rischio che uno dei due valori s'imponga sull'altro creando o "commercializzazione" o "welfarizzazione". Dal punto di vista della teoria dei sistemi, ciò significa che le organizzazioni si collegano al significato di due universi di valore diversi (due diversi codici comunicativi, due sottosistemi sociali), *et* che, pertanto, nella loro operatività quotidiana devono "decidere" con quali "programmi" allocare quei valori per crearne uno nuovo. Sul tema della programmazione delle operazioni delle organizzazioni che vogliono produrre un *blended value*, esiste una letteratura specialistica interessante, dedicata anche agli strumenti-dispositivi di misurazione dell'impatto sociale Busch

*et alii* (2021). Il vero problema, però, non è solo quello (che infatti riguarda un solo lato della medaglia). Qui si tratta piuttosto di “dimostrare” che un nuovo “ordine di valore” (Boltanski e Chiappello 2016) è generato e che esso davvero “vale” sia per chi vuole guadagnare economicamente, sia per chi vuole aiutare socialmente. Non solo: ma che questo fatto deve rispondere a una specifica *value proposition* a cui corrisponde un *business model* originale. Spesso invece si hanno due filiere di valore parallele che vengono per comodità chiamate “ibride”. Sebbene le aspettative siano molto alte, quando si tratta di ri-organizzare l’organizzazione – intendendo «the activities, structures, processes and meanings by which organizations make sense of and combine aspects of multiple organizational forms» (Battilana e Lee 2014, 398) – le sfide non tardano ad arrivare a partire da quella temutissima e dibattutissima della *mission drift*, o *displacement*, o *lock-in* (Bruneel *et alii* 2017; Cetindamar e Ozkazanc-Pan 2017; Baggio *et alii* 2019; 2018): un’impresa che si fonda sui valori “sociali” potrebbe virare verso una identità molto commerciale (e viceversa, seppure con meno probabilità).

Questo tema del “nuovo ordine di valore” (e della sua misurazione) non è sufficientemente trattato, almeno nella letteratura principale sul SII, probabilmente perché è troppo specialistico. Solo per dare un esempio, in uno dei tentativi più chiari di porre il problema Viviani e Maurel (2019), dopo aver ribadito la sfida del misurare il valore prodotto di quelle che chiamano *multidimensional enterprises* – per dare informazioni affidabili agli investitori – ricordano che in ogni altro campo quella multidimensionalità sarebbe concepita solo come foriera di problemi e costi addizionali. Pongono il problema in termini semplici: quali informazioni sul “valore” dare a un investitore che deve scegliere tra: 1) investire in una impresa multidimensionale o in un portafoglio equivalente che includa imprese sia non for profit che for profit? Gli strumenti utilizzati nel campo economico hanno a che fare con la comparazione tra rischi e guadagni (ROI). Nel campo del SII uno degli strumenti più utilizzati è lo SROI (Nicholls *et alii* 2012) che però ha il limite evidente di “monetizzare” il ritorno sociale per compararlo a quello economico, generando così una riduzione di complessità qualitativa inadeguata (Arvidson *et alii* 2009): lo stesso problema che si è avuto con il Pil e che ha generato il Bes. Il metodo proposto dagli studiosi sta nel non “monetizzare” l’impatto, bensì nel comparare i risultati d’una impresa multidimensionale con una (simile) for profit e una (simile) non for profit, proiettando uno dei due valori sull’altro. Il problema è però che non viene spiegato come misurare l’impatto sociale. In ogni caso qui si tratterebbe solo di *measuring to prove* (rendicontare all’esterno che si produce valore) e non di *measuring to improve* (rendicontare all’interno per migliorare i processi). Bengo, Tosi e Chiodo (2020) hanno svolto una ricerca sul tema del misurare le *blended performances* e che ribadisce sia la sua importanza sia la presenza di metodi e tecniche molto diverse che non portano ad alcuna possibilità di reale standardizzazione e

quindi comparabilità. La ricerca è prevalentemente rivolta alla letteratura accademica e dei *practitioners*, perché le metodologie più affidabili – come l'*Experimental and Quasi-Experimental Research Designs*, tipo i *Randomized Control Trials* (RCTs) o il *Difference-in-Differences Technique* – sono estremamente costose (da tutti i punti di vista) e quindi davvero poco utilizzate. Gli autori raccolgono 116 approcci di misurazione (che già sottostimano la realtà), distinti in Metodi (50%), *Frameworks* (20%), *Dashboards* (20%) e *Set of Metrics* (5%) con però finalità piuttosto diverse, alcune di monitoraggio interno, altre di rendicontazione esterna, altre ancora con fini di costruzione di Portafogli, di misura delle attività o di *accountability*, etc. Rimandando alla bibliografia di quel pezzo per una ricognizione sul tema, ci soffermiamo su alcuni suoi risultati. Il primo è che non esiste – e probabilmente non esisterà mai – un *golden standard* per la valutazione dell'impatto. Esiste invece una pluralità di strumenti che rispondono a scopi e obiettivi diversi, come abbiamo mostrato nel precedente capitolo. Il secondo è che la maggior parte è costruita dagli *Impact Investor* come strumentazione socio-tecnica utile a comunicare i risultati piuttosto che a misurarli davvero o a migliorare i processi interni di creazione del valore. Il terzo è che per tentare una convergenza, occorrerebbe trovare accordi globali su come rilevare i dati e utilizzarli, il che sembra al momento del tutto improbabile.

Per chiarire meglio come possa essere definito il SII, occorre articolare un discorso che ha come referenza sistemica due livelli di realtà diversi. Il primo ha a che fare con l'accoppiamento strutturale tra il sottosistema economico e quello dell'aiuto sociale (referenza sistemica: sottosistemi sociali). Il secondo riguarda in che modo le organizzazioni del SII – e non i sottosistemi sociali – devono costruire *partnership* per realizzare determinati progetti comuni (referenza: organizzazioni e loro *partnership*). Queste organizzazioni, che operano sul campo, devono farlo tenendo conto di logiche operative diverse e cercando un *medium* comune. Questo *medium* (che verrà analizzato nel capitolo 2 può essere significato in modi diversi: come ibridazione, allineamento o oggetto di confine.

## 1.2 Referenza sistemica I.

### *Accoppiamenti operativi e strutturali tra il sottosistema sociale dell'economia e dell'aiuto sociale*

Poiché la teoria dei sistemi sociali concepisce ogni sistema (e sottosistema) come autopoietico (cioè necessitato a produrre da sé gli elementi da cui è composto senza poterli prendere dall'ambiente) e autoreferenziale (capace di operare solo ricorrendo a suoi processi e strutture e non ad altro e quindi operativamente chiuso), ci si trova davanti a una strada sbarrata se si vuole concepire il SII come un sistema sociale a sé stante. Abbiamo infatti

mostrato come i sottosistemi sociali che operano nel campo del SII siano due e diversi: quello, principale, dell'economia (finanziaria) e quello dell'aiuto sociale.

La soluzione che Luhmann dà a questo problema viene riferita al problema più ampio della relazione tra integrazione e differenziazione sociale. La sociologica classica (da Durkheim a Parsons almeno) ha trattato il punto cercando compensazioni integrative ai processi di differenziazione (Luhmann 2013b, pp. 108 e sgg.). Il risultato è stato basicamente il ricorso a strutture normative comune che avrebbero dovuto “tenere insieme” la società sulla base di un qualche consenso: la solidarietà organica per Durkheim (e la sua lunga scuola) e a funzione di *Latent Patter Maintenance* per Parsons (e i suoi epigoni). Il sociologo tedesco sostituisce il problema differenziazione/integrazione sociale che può solo essere svolto nei termini classici di processi di compensazione – e perciò sempre alla rincorsa di una integrazione percepita come soluzione positiva al fatto problematico della differenziazione (cioè in modo valutativo e spesso ideologico con tanto di schieramenti pro-differenziazione – modernisti-progressisti? – o pro-integrazione: tradizionalisti-comunitaristi?) – con la problematica più neutrale di auto-poiesi/accoppiamenti strutturali (*structural coupling*). Con questa simultaneamente si afferma che i sistemi sono autopoietici-autoreferenziali, ma che tra di essi sono possibili connessioni istituite e durevoli che ne agevolano la comunicazione.

Il concetto di accoppiamento fa sempre riferimento al rapporto tra un sistema e il suo ambiente. Come sempre il punto di partenza è indicare una precisa referenza sistemica, cioè a quale livello osservativo ci si pone. Se, per esempio, la referenza sistemica è il sistema sociale “società” – cioè l'insieme di tutte le comunicazioni – allora il suo ambiente (esterno) sarà composto da sistemi psichici (percezioni e pensieri) e il continuum materiale (l'ambiente “naturale”). Secondo il combinato disposto di autopoesi-autoreferenza solo il sistema psichico può percepire e pensare e solo quello sociale può comunicare: tra i due c'è reciproca chiusura. D'altra parte, noi osserviamo sempre “persone” che comunicano e strutture sociali che influenzano il pensiero e il comportamento. Secondo Luhmann, infatti, esiste un accoppiamento strutturale tra società e psiche, continuo e necessario, basato sull'istituzione (evolutiveamente emersa) del linguaggio. Tra l'altro questo tipo di accoppiamento, attivando processi di co-evoluzione tra società e psiche – senza l'una, poco o nulla dell'altra – viene chiamato in specifico “interpenetrazione” (Luhmann 2013a p. 60).

Se, invece, la referenza sistemica è quella dei sottosistemi sociali e il loro ambiente “interno” (altri sottosistemi sociali), allora qui si danno due tipi di accoppiamenti diversi e solo tra comunicazioni. Il primo, è più comune, tra questi accoppiamenti è chiamato accoppiamento “operativo”. Viene attivato ogni volta che una operazione sistemica può essere simultaneamente

codificata in modi diversi. Per esempio, la “Legge finanziaria” di fine anno votata da un parlamento, è simultaneamente sia un’operazione sia economica sia politica che anche giuridica. L’evento è unico ma ha conseguenze reali rispetto a tre sottosistemi. Una scoperta scientifica è un fatto della scienza, ma può essere comunicata dal sistema dei mass media e diventa una informazione e in molti casi può anche essere un “brevetto” cioè un fatto giuridico, e via dicendo. Da questo punto di vista i sistemi si «integrano e disintegrano continuamente, essendo solo momentaneamente accoppiati e immediatamente rilasciati per operazioni auto-determinate di *follow-up*. Questa temporalizzazione del problema dell’integrazione è la forma che le società altamente complesse sviluppano per processare dipendenze e indipendenze simultanee tra sottosistemi sociali» (Luhmann 2013b, p. 9). Va anche sottolineato, e lo vedremo a breve, che laddove le comunicazioni sociali, per così dire, scavalcano singoli sottosistemi sociali, aumenta la necessità di gestirle mediante “organizzazioni”, cioè tipi speciali di sistemi sociali (che non sono sottosistemi).

Quando questi accoppiamenti operativi si stabilizzano perché ricorrono più volte tra sottosistemi, emergono gli accoppiamenti “strutturali” che sviluppano particolari istituzioni ponte durevoli. Con accoppiamento strutturale (*structural coupling*) si intende un processo dove due strutture (non solo operazioni evenemenziali), tipiche di sottosistemi diversi, mettono reciprocamente a disposizione e per un tempo variabile, la loro complessità interna generando appunto istituzioni di confine o campi sociali peculiari. L’esempio più chiaro è quello della Costituzione (moderna) intesa come un dispositivo sociale che simultaneamente accoppia strutture del sistema politico e del sistema giuridico. Mediante la Costituzione il sistema politico risolve il suo problema di utilizzo del potere che potrebbe sempre venire criticato come “arbitrario”, dandogli una struttura e una legittimazione giuridica; e il sistema giuridico risolve il problema della sua validità, sempre in cerca di fondamenti, basandosi su una volontà politica legittima, quella del Popolo. Non si può dire che una Costituzione sia un “ibrido” perché nel suo operare non risponde tanto a una realtà terza *sui generis*, quanto in modo oscillatorio a questioni politiche e a questioni giuridiche. La Costituzione è una istituzione-dispositivo che simultaneamente rappresenta due cose ben diverse: la Legge Fondamentale (un fatto del diritto) e la Carta politica programmatica di uno Stato-nazione (un fatto politico). Per esempio, la Costituzione può essere cambiata da una decisione politica (particolare) e allora la si osserverà come un fatto politico. D’altra parte, ogni sua modifica dovrà essere valutata dal punto di vista giuridico (e spesso da una Corte specifica), e allora si tratterà di una questione giuridica. E i politici dovranno trovare le giuste forme giuridiche, così come i giuristi dovranno riconoscere la volontà politica di cambiamento (Prandini 2013). I codici non si ibridano affatto e neppure si allineano, bensì osservano la stessa “cosa”, ma con riflessioni e punti di vista

diversi che hanno presupposti e conseguenze sociali completamente diverse e simultaneamente reali.

Come chiarisce Luhmann (2013b, 111-116) la Costituzione moderna non è l'unico accoppiamento strutturale contemporaneo. Proprio a motivo della differenziazione funzionale della società e dell'operare di sottosistemi codificati in modo peculiari, autopoietici e autoreferenziali, si possono osservare diverse modalità di accoppiamento strutturale che vanno a costituire una sorta di rete di connessione tra sottosistemi diversi. Per fare solo qualche esempio, accoppiamenti tra:

- 1) politica ed economia: qui alcuni pagamenti possono essere politicamente condizionati e non diretti verso il puro profitto, per esempio mediante tasse, tributi etc.
- 2) diritto ed economia: qui troviamo le istituzioni della "proprietà" e del "contratto"
- 3) scienza e formazione: l'istituzione di giuntura è l'Università moderna;
- 4) scienza e politica: mediante la comunicazione di esperti e di *expertise*;
- 5) formazione ed economia: mediante certificazioni;
- 6) scienza ed economica: mediante standardizzazioni.

Potremmo continuare molto a lungo. Rimane comunque l'idea che queste istituzioni "ponte" non vanno mai a costituire un sottosistema ibrido, bensì collegano le operazioni intersistemiche. Ciò permette di tenere distinti i sottosistemi e le loro organizzazioni in gioco, mostrando i diversi effetti su campi sociali diversi e le logiche operative intra-sistemiche senza dover parlare di un super sistema socialmente iper-integrato.

Lo stesso sembra stia accadendo per il SII. Anche in questo caso non pare che s'istituzionalizzi un nuovo sottosistema sociale che sostituisca quello economico. L'investimento e il finanziamento rimangono operazioni economiche e non "post-economiche" o di una economia "buona": il costo del denaro rimane quello, le logiche di "rientro" e di "guadagno" anche, seppure possano essere programmate in modo diverso. E neppure possiamo parlare di un nuovo sistema dell'aiuto sociale che colonizzi l'economia e che sostituisca quello popolato da organizzazioni professionali di cura: a chi ha investito, non si promette che raggiungerà un miglior *wellbeing* personale e a chi ha ricevuto l'aiuto sociale non si promettono anche soldi. Piuttosto vengono attivati un insieme d'istituzioni e di dispositivi operativi sociotecnici (strutture) che accoppiano, da un lato, il sottosistema economico codificato mediante la differenza "solubile/insolubile" (tramite pagamenti) e, dall'altro, il sottosistema dell'aiuto sociale codificato dalla distinzione "prendere in carico/non prendere in carico" (tramite progetti d'impatto sociale). Gli investimenti/finanziamenti "sociali" e i progetti che ne conseguono devono continuamente guidare la loro implementazione osservando "simultaneamente" i risultati

con un doppio sguardo: se generano un guadagno/ritorno economico (se rigenerano solvibilità) e se generano un guadagno/ritorno sociale (se rigenerano impatti sociali). I due codici permangono e uno non può surclassare del tutto l'altro, pena il collasso del SII in qualcosa d'astrattamente inefficace e utopico. Certamente un progetto può dare anche un ritorno economico nullo, ma il finanziatore dovrà tenerne conto per i suoi prossimi finanziamenti (se no fa della filantropia o sovvenziona senza alcun ritorno con donazioni, dovendo comunque poi trovare nuovi mezzi per ricostituire il suo capitale, oppure una volta che l'ha esaurito chiudere!); certamente un progetto di capacitazione di persone disoccupate può essere accettato da un ETS su commissione di un Comune e finanziato da un Fondo, ma se il numero di utenti è troppo alto o troppo difficile da raggiungere l'efficacia dell'aiuto crolla. Quello che in realtà accade è che il ritorno economico viene osservato anche da punto di vista dell'impatto sociale e viceversa. Potremmo anche dire che nel SII – come accoppiamento strutturale tra sottosistema economico e dell'aiuto sociale – il codice economico viene programmato per raggiungere un impatto sociale e quello sociale viene programmato per raggiungere un ritorno economico. Entrambi i codici trattano simultaneamente il proprio valore di connessione (rispettivamente: “solvibilità” e “aiuto deciso e realizzato”) come orientamento operativo fondamentale, e quello dell'altro sottosistema (sempre insieme al proprio: “insolvibilità” e “non riuscita dell'aiuto”) come fonte di riflessione sul programma/progetto. In pratica: un finanziatore/investitore programmerà quando denaro concedere per un progetto ad impatto sociale, calcolando sia la sua possibilità di ritorno economico (per tornare ad essere solvibile invece che insolubile; se no meglio parlare di donazione a fondo perduto) sia la sua possibilità di realizzare l'impatto (invece che non realizzarlo). Simultaneamente il committente (Agenzia pubblica) programmerà di “spendere” la sua capacità di decisione collettivamente vincolante su un progetto a impatto, calcolando sia quanto la sua decisione lo legittimerà come decisore al governo (che non vuole perdere reputazione ed andare all'opposizione), sia quanto risparmierà sul bilancio pubblico (risultando così più solvibile) e quanto il servizio erogato risolverà problemi sociali del suo conteso sociale (e non li peggiorerà). L'ETS che accetta di erogare il servizio deciderà di erogarlo calcolando sia quanto è davvero nelle condizioni di poterlo realizzare bene (realizzare un buon aiuto invece di uno fallimentare), sia quanto guadagna in termini di finanziamento (invece di rimanere senza finanziamenti). Saranno poi le organizzazioni dei diversi sistemi a trovare (o meno) le modalità adatte per rendere sostenibile il progetto e l'investimento.

Per sintetizzare: in una operazione di SII l'investimento economico che deve rimanere comunque remunerativo, viene riflettuto anche mediante il codice del suo aiuto sociale che deve generare impatti, mentre l'aiuto sociale che deve impattare in modo positivo viene fatto riflettere sul valore del

ritorno economico. Questo accoppiamento non crea alcun nuovo sottosistema sociale, al massimo un nuovo campo operativo per l'aiuto o un nuovo mercato economico. Il SII opera secondo un accoppiamento strutturale tra due diversi codici. Questo accoppiamento reagisce ad ogni problematica che innesca questa distinzione operativa: “investire cercando di conseguire un ritorno economico e sociale/ Vs. investire conseguendo un solo tipo di ritorno”. Tutte le volte che un progetto, un investimento, una operatività riguarda organizzazioni che si trovano di fronte a questa distinzione, la comunicazione attiva il campo del SII. La prima parte del codice serve a orientare la comunicazione e a cercare collegamenti futuri nel campo del SII (nuovi investimenti e progetti viabili): la seconda parte serve invece come problema di riflessione se, durante l'operatività, non si riesce a raggiungere il duplice obiettivo del SII e, quindi, occorre riflettere su come riorientarsi allo scopo.

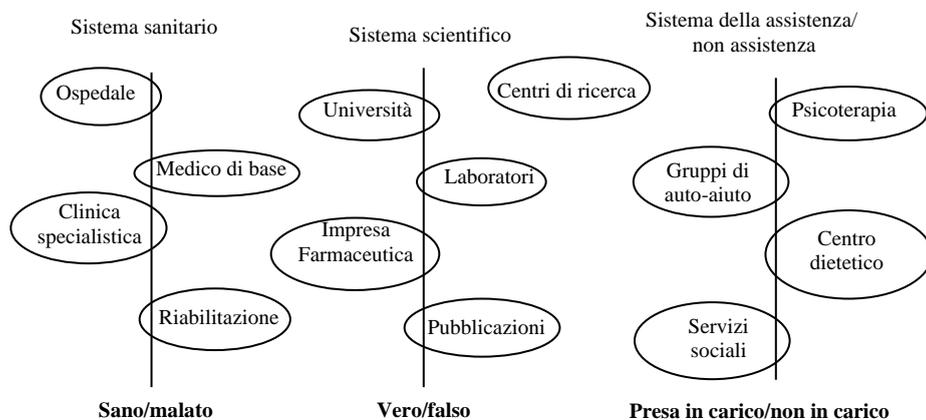
### *1.3 Referenza sistemica II. Le Organizzazioni policontesturali e le loro partnership.*

Per analizzare il SII non si può rimanere al livello dei sottosistemi sociali perché essi non possono operare nella quotidianità del *business as usual*, se non attraverso la costituzione d'organizzazioni specifiche. Queste sono sistemi sociali particolari definiti dalla operazione del “decidere”. Fin qui abbiamo presentato i concetti di sottosistema sociale (mediante cui si auto-differenzia la società), codici, medium della comunicazione, funzioni e prestazioni per la società. La società moderna, però, non può limitarsi a comunicare secondo i suoi codici, se vuole davvero influire sulla realtà, cambiarla e trasformarla. Come scrive Luhmann stesso un «sistema può comunicare con il suo ambiente solo come organizzazione» (2013, vol. 2, p. 9). Per fare questo deve poter decidere come organizzare processi finalizzati alla prassi e al cambiamento! I sottosistemi sociali, infatti, fanno circolare comunicazione codificata e non decisioni. Sono sfere di comunicazione codificata. Per esempio: di comunicazione “scientifica” sul SII ne circola molta dentro il sistema scientifico, attraverso libri e saggi in riviste: una piccola parte di questo sapere viene ripreso e fatto circolare dai mass media verso l'opinione pubblica come informazione; una parte entra nei Parlamenti, magari perché il Governo vuole sostenere con una legge il campo, etc. Il tema della comunicazione “SII” rimane comunque identificabile pur circolando tra sottosistemi diversi. Ma se si vuole che questa conoscenza venga utilizzata – allora qualcuno deve decidere su qualcosa. Per decidere occorre organizzarsi e per organizzarsi occorre decidere (e, perciò, *in primis* decidere “chi” può decidere). Per fare questo la società moderna utilizza appunto le “organizzazioni” (e diventa “la” società delle organizzazioni). Queste sono sistemi sociali particolari che si distinguono dal loro ambiente (sociale e non) mediante l'operare continuo

di decisioni (che sono sempre comunicazioni). La prima decisione è quella che dà vita alla organizzazione; la seconda è quella che decide chi è membro della organizzazione; tutte le altre decisioni che seguono rappresentano l'operatività quotidiana delle organizzazioni. Mediante le organizzazioni la società e i suoi sottosistemi creano enormi opportunità decisionali, per così dire inventano un modo per processare la realtà in termini altamente performativi, basandosi sulla operazione del decidere cioè dell'assorbire incertezza, orientandosi a qualcosa invece che ad altro. Per esempio: decidere degli obiettivi della organizzazione (decidendo di dividerli in obiettivi di breve, medio e lungo termine); dei programmi di realizzazione degli obiettivi (decidendo che risorse dedicarvi, i *budget*, come procedere e come finire); delle carriere (chi far avanzare, chi retrocedere, chi licenziare); della formazione dei membri (decidendo che devono sempre rimanere aggiornati e informati), etc.

La differenza tra organizzazioni e sottosistemi sociali è dunque molto importante. La differenza basilare è questa. Le organizzazioni sono “chiuse” rispetto alla *membership* (o si è membri o non lo si è), ma “aperte” rispetto al contenuto della comunicazione (possono decidere su tutto, su qualsiasi tema, anche se hanno quasi sempre un *focus* comunicativo preciso): i sottosistemi, invece, sono “aperti” rispetto alla inclusione delle persone (tutti possono partecipare alla comunicazione, almeno come “pubblico”), ma “chiusi” rispetto ai contenuti della comunicazione che sono mediati dai codici. Nella evoluzione sociale che ha dato forma alla differenziazione per funzioni, al costituirsi di sottosistemi codificati ha corrisposto – almeno fino alla fine degli anni Ottanta – un proliferare di organizzazioni che si riferivano-collegavano in modo “stretto” a un solo sottosistema sociale e al suo codice comunicativo. Il sottosistema della scienza, per esempio, per elaborare e orientare la sua comunicazione, crea organizzazioni quali: Università, Centri di ricerca, laboratori, editori scientifici, riviste, agenzie di controllo del sapere scientifico, etc.: e così fanno anche gli altri sottosistemi (fig. 1). Fino almeno agli anni Settanta del secolo scorso, le organizzazioni intrecciavano normalmente il quasi sempre necessario codice del diritto (in quanto organizzazioni formalizzate con uno statuto) con un secondo codice relativo a un solo sottosistema, andandosi così a specializzare. Nascevano, per esempio, così scuole di ogni ordine e grado (sottosistema della formazione), ospedali e cliniche specialistiche (sottosistema della sanità), università e centri di ricerca (sottosistema della scienza), partiti politici e parlamenti (sottosistema della politica), musei (sottosistema dell'arte), tribunali e corti (sottosistema del diritto), banche e imprese (sottosistema dell'economia), etc.

Fig. 1 – Rapporto tra sottosistemi funzionalmente differenziati e organizzazioni



Questa specializzazione delle organizzazioni, da un lato, ha diviso il lavoro in modo efficiente ed efficace ma, dall'altro – creando sempre più complessità sociale – ha innescato un diverso processo di trattamento di codici diversi che ha generato quelle che Andersen e Pors (2016) chiamano organizzazioni “eterofoniche/polifoniche” (quelle che nella letteratura sul SII vengono chiamate “ibride”, multidimensionali, *triple bottom-lined*, etc.) e che io chiamo “policontesturali” che cioè si connettono con diversi codici comunicativi. In buona sostanza, il campo delle opportunità (in positivo) e delle problematiche (in negativo) sociali, ha spinto le organizzazioni a “trattare” i loro compiti cercando d'utilizzare codici sociali diversi. L'evoluzione del SII è chiarissima da questo punto di vista. In un primo tempo le organizzazioni economiche *for profit* cominciano a riflettere e a “internalizzare” i problemi che derivano dalle loro esternalità negative e così nasce il tema della *Corporate Social Responsibility* (CSR) fino alla *Corporate Citizenship*. Il mondo della finanza comincia a pensare d'investire nel sociale mediante il movimento del *Social Responsible Investing*. In parallelo, ma qualche decennio dopo, anche le organizzazioni dell'aiuto – il vasto mondo degli ETS – anche dette *non profit organizations*, iniziano a chiedere di poter produrre e vendere beni e servizi come parte della loro mission e spingono affinché parte degli utili possa essere redistribuita (e così nasce il tema della impresa sociale e delle B-Corp). Infine, la Pubblica amministrazione internalizza i valori del settore privato, prima, mediante il *New Public Management* – cercando di creare reti di valore con erogatori di servizi *outsourced* – e poi chiedendo che i servizi esternalizzati vengano valutati nel loro impatto per essere pagati (*Social Outcome Contracting*). Ognuna delle organizzazioni che operano in quel campo, passa dal lavorare seguendo il suo codice principale di riferimento sistemico – imprese *for profit* e Fondi di investimento (economica); ETS

(aiuto sociale); Pa (Politica) – a una operatività che riflette e tiene conto anche di altri codici. Per esempio, le imprese sociali operano in termini di aiuto sociale, ma anche riflettendo sul loro *business model* e valutando politicamente cosa fanno: i Fondi di investimento, cercano degli utili economici, ma cercano anche impatti e reputazione sociale; la Pa opera in quanto soggetto che governa un territorio, ma anche con un occhio allo sviluppo sociale inclusivo e a una gestione efficace del denaro pubblico. Ognuna di queste organizzazioni diventa policontesturale, cioè capace di lavorare sulla base di un codice primario (tipico del sottosistema a cui fanno riferimento), ma anche con codici secondari. In fin dei conti nessuno si sognerebbe di pretendere da un Fondo di investimento che governi un Comune o che produca un vaccino scientificamente testato, però si comincia ad aspettare che il Fondo finanzi organizzazioni che aiutano a governare meglio un Comune o centri di ricerca che scoprono vaccini. Le organizzazioni lo fanno perché, da un lato, sono costrette dalla complessità sociale a operare tenendo conto di punti di vita diversi e, dall'altro, perché la policontesturalità è spesso foriera d'innovazione e quindi di un migliore posizionamento competitivo nel campo.

In particolare, nel SII sono 4 i tipi di organizzazione che dovrebbero cooperare in progetti.

- i) Organizzazioni che raccolgono denaro da risparmiatori o che dispongono di denaro (capitale) da investire. Questi Fondi, Banche, Fondazioni, etc., sono organizzazioni che fanno parte del sottosistema economico. Operano codificando la comunicazione con la logica binaria solvibile/non solvibile. In casi eccezionali possono comunicare di non voler ricercare alcun guadagno (logica *Impact only*), ma normalmente trovano giustificazione solo se un guadagno ritorna. In caso contrario non potrebbero essere riconosciuti come investitori economici.
- ii) Organizzazioni del sottosistema politico-amministrativo che possono svolgere un ruolo di regolatore, partecipante o di facilitatore del SII, oppure possono essere pagatori finali in caso di SIB o SOC riusciti. Nel loro operare devono seguire la codificazione relativa al potere, cioè decidere come operare in quanto parti al Governo (a livelli territoriali diversi) in cerca di legittimazione, per governare bene e non passare all'opposizione.
- iii) Organizzazioni che fanno parte del sottosistema dell'aiuto sociale (in specifico del welfare "pubblico") e che solitamente, essendo stati finanziati, erogano i beni e i servizi richiesti dal progetto per trasformare in meglio la condizione sociale di partenza generando impatto. Operano sulla base del codice aiuto/non aiuto per generare beni comuni, pubblici e di interesse generale.
- iv) Organizzazioni d'intermediazione che aiutano a gestire i progetti, a gestire la *governance* dell'ecosistema, a valutare i risultati, etc.

Fanno parte del sistema della formazione e dei saperi esperti professionali, operando mediante comunicazioni che certificano o meno l'avvenuto raggiungimento di un qualche risultato (l'impatto o parti di esso) e che ne valutano il valore.

Ogni organizzazione utilizza poi particolari forme di diritto per potere operare e per "contrattualizzare" i progetti di SII. Spesso si tratta di *partnership* o di contratti di scopo che terminano dopo un certo tempo. Si deve comunque sempre poter decidere chi ha torto e chi ha ragione, chi ha diritti e chi ha doveri, nel dispositivo del progetto.

Pare chiaro che a questo livello d'accoppiamento, ogni organizzazione debba seguire principalmente il suo codice comunicativo pertinente ma, allo stesso tempo, possa "programmare" in modo condizionale o di scopo le proprie operazioni per raggiungere gli obiettivi. I "programmi" servono proprio ad allocare progetti e risorse all'interno dei codici di riferimento. Un esempio chiaro è quello del sottosistema della scienza che opera sempre con il codice vero/falso (scientificamente), ma che per operare – tramite organizzazioni – nella quotidianità sceglie per esempio "programmi" specifici quali paradigmi di ricerca per indirizzare le sue operazioni controllandole mediante metodi. Il codice della scienza, vero/falso, rimane uguale per tutte le organizzazioni che fanno riferimento a quel sottosistema, ma ogni organizzazione può decidere come programmare: solo in questo modo è possibile la differenziazione della scienza in settori scientifico-disciplinari e in progetti di ricerca specifici. Facciamo qualche esempio relativo al SII. Il Fondo (l'organizzazione) che finanzia può certamente "programmare" un progetto (di scopo) con l'attesa di un guadagno basso, nullo o addirittura in perdita (in condizioni particolari), ma non può sempre andare "in rosso", se vuole presentarsi come un Fondo d'investimento e non come una *Charity* o come una Fondazione filantropica. Anche queste, nel lungo periodo, dovranno comunque riprodurre i loro capitali – tornare solvibili – a meno che non vogliano estinguerli, estinguendosi. Un'impresa sociale potrà anche programmare d'attivarsi in più progetti, guadagnare anche di più del previsto con finanziamenti importanti, ma se per farlo adotta strategie di selezione degli utenti più semplici da aiutare (*cream skimming*) o mette in coda quelli più difficili da trattare (*parking*) o rendiconta in modo fittizio (*paper compliance*), alla fine dovrà rispondere di questi comportamenti, perdendo in reputazione. Se, invece, accetta progetti che non pagano abbastanza i servizi, può farlo solo come strategia di marketing reputazionale, ma alla lunga o dovrà abbassare la qualità dei servizi o dovrà rinunciare ad altri progetti. Il governo, il Sindaco e la sia Giunta, di un Comune può anche programmare la partecipazione a un SIB per motivi di "vetrinizzazione politica", senza tenere in conto del suo costo e senza riflettere su cosa significherebbe un fallimento completo del progetto. Ma se questo fallirà, dovrà vedersela con l'opposizione che lo accuserà

d'incompetenza e con i cittadini per aver buttato soldi pubblici.

Ogni organizzazione deve dunque continuare a comunicare sulla base del suo codice primario di collegamento a un sottosistema sociale specifico. Ciò però non significa affatto che ognuna di queste organizzazioni non possa anche operare cercando di tenere in considerazione altri codici che si collegano ad altri sottosistemi.

Nel prosieguo del saggio presento tre modalità in cui le organizzazioni cercano d'operare in modo policontesturale provando a creare il famoso *blended value*. Sono tre semantiche molto diverse che mostrano quanto sia complicata la costruzione di questo valore da punti di vista differenti.

## **2. Le semantiche utilizzate per osservare il SII: ibridi, allineamenti, oggetti di confine e dispositivi sociotecnici**

### *2.1 La semantica dell'ibridazione. Un concetto promettente, ma altamente problematico*

Julie Battilana (2018) e colleghi (Battilana *et alii* 2012; 2017) hanno provato a capire quali siano i fattori che abilitano le organizzazioni – in primis quelle finanziate e finanzianti – a essere davvero “ibride” nel campo del SII. Il punto di riflessione non è dato tanto dal fatto che queste organizzazioni debbono gestire codici diversi – perché questo può accadere anche in altre imprese – quanto piuttosto dalla grande differenza che culturalmente è associata ai codici dell'utile economico e dell'aiuto sociale. Numerose sono le sfide che le attendono e che rendono ciò che viene chiamato “ibridazione” qualcosa da ricercare continuamente e da non dare mai per scontato. In primo luogo, esse operano entro un ambiente sociale che non è abituato a riconoscere l'ibridazione, quanto piuttosto la distinzione tra le due logiche mettendo a disposizione norme, risorse, personale etc., specializzate per ognuna di esse. In seconda battuta può svilupparsi del conflitto dentro all'organizzazione e tra i suoi membri che spesso provengono da contesti di lavoro diversi. Questa differente “formazione cognitiva” può rendere molto difficile decidere come connettere i due diversi valori, e i discorsi culturali relativi, spingendo le parti a far prevalere quella a loro più congeniale. Questi conflitti esplodono quando bisogna poi decidere dell'allocazione di risorse e budget interni; oppure quando occorre decidere se è più importante svolgere il “lavoro sociale” o generare utili vendendo beni e servizi, o ancora quando bisogna programmare le attività future; o quando bisogna decidere quanti e quale tipo di collaboratori assumere. In terza istanza esistono problemi nel trovare riconoscimento esterno, rispetto a pubblici e filiere che rispondono a valori diversi, per esempio chi presta denaro e gli utenti dei servizi.

Di fronte a queste e ad altre sfide, Battilana e i suoi collaboratori,

attraverso una ricerca più che decennale, hanno identificato (forse con qualche tautologia di troppo) 4 “piloni” a cui corrispondono alcune prassi che agevolano una cultura dell’ibridazione (tab. 2).

Tab. 2 – Piloni e pratiche della ibridazione

<b>Piloni</b>	<b>Pratiche</b>
Decidere gli scopi della organizzazione	- Decidere scopi sociali ed economici - Utilizzare metriche per misurare il guadagno sociale ed economico
Decidere come strutturare le attività	- Integrare le attività sociali ed economiche, differenziarle oppure combinare integrazione e differenziazione
Decidere come selezionare i membri	- Assumere personale che sia capace di capire entrambi i lati del lavoro o personale che non ha ancora sviluppato delle preferenze tra i due lati
Decidere come socializzare i membri	- Formare il personale alla logica ibrida - Premiare il personale che lavoro in modo ibrido - Abilitare interazioni informali tra personale con profili professionali diversi.

Il primo pillar ha che fare con il riconoscimento d’entrambi i valori (economico e sociale) che deve essere chiaro e condiviso da tutti. Vanno anche ben costruite le metriche per misurare quei valori. Esse sono fondamentali per poter indicare agli *stakeholders* quali sono gli obiettivi dell’organizzazione e per poter monitorare continuamente i risultati. Sono *reference points* che orientano la comunicazione e che funzionano da centri di riflessione produttiva. Solo potendo monitorare continuamente le sue *performance*, l’organizzazione può “correggere la rotta”.

Il secondo pillar ha a che fare sul come ogni organizzazione integra o meno i due campi d’operatività, quello economico e quello dell’aiuto sociale. Secondo Battilana esistono tre modelli operativi. Il primo modello è quello dell’integrazione, dove ogni attività tiene in conto entrambe le prospettive (sì, ma come?). Un secondo modello propende invece per attività differenziate, ma che devono sostenersi l’una con l’altra (sì, ma come?). Infine, ci sono imprese che provano a integrare la differenza tra integrazione e differenziazione, dividendo tra attività ben collegate ed altre scollegate. In definitiva quello che sembra contare per elaborare una cultura della ibridazione è la costruzione di “spazi di negoziazione”, aperti, inclusivi e liberi che permettano alle organizzazioni di ripensare continuamente le loro strategie.

Il terzo pillar riguarda la decisione di che tipo di personale assumere. Le evidenze di ricerca mostrano come per le organizzazioni la scelta migliore sia quella d’investire su persone capaci d’utilizzare diversi stili cognitivi e capaci di comunicare tra i due mondi. Battilana chiama queste figure *pluralist manager*. Vi sono però anche organizzazioni che puntano ad assumere professionisti specializzati in ognuno dei due campi, cercando poi di

integrarli nel processo. Infine, altre organizzazioni preferiscono lavoratori non ancora specializzati, ma con qualità di apertura mentale e capaci di apprendere durante il lavoro.

Proprio i processi di socializzazione sono l'ultimo dei pillar considerati. Si tratta di tutte quelle iniziative d'apprendimento, sia formale che informale, tese ad allineare i valori del personale a quelli dell'organizzazione. Altri aspetti della cultura organizzativa andranno studiati in futuro, come quelli della governance, della leadership, del rapporto con altre organizzazioni, ma questa carrellata di fattori agevolanti l'iridazione – a parte qualche aspetto tautologico – può aiutare a comprendere che la famosa ibridazione è un processo continuo di *fine tuning*, di tentativi ed errori che, in una normale vita organizzativa, non ha mai fine.

In tal senso è interessante sottolineare due punti. In primo luogo, che stiamo osservando è un processo attivo, voluto, programmato in cui due diversi “universi di significato” vengono posti in comunicazione nel tentativo di forgiare un *blended value*. Ciò può accadere in molti modi diversi, ma il senso della operazione comunicativa è quello. Il concetto di ibridazione, da questo punto di vista, è sia utile che inutile. È utile perché indica il risultato sperato del processo, cioè l'emergere di un nuovo valore che mantiene alcune caratteristiche dei due da cui deriva. È però anche piuttosto inutile perché: 1) troppo generico (non si capisce mai veramente in che misura l'uno e l'altro valore si siano “ricomposti”). In che senso un valore ha ibridato l'altro? Oppure si sono ibridati simmetricamente? E che cosa significa poi che si sono ibridati?; 2) troppo focalizzato sul risultato finale e non sul processo e perciò poco adatto a comprendere le negoziazioni che avvengono continuamente tra attori; 3) troppo velocemente dato per scontato, così da non essere poi più analizzato, quando invece la sua riproduzione necessita di continui processi di bilanciamento e di *fine tuning*; 4) troppo cognitivamente coerente, in quanto una volta che si parla di ibridazione si pensa che il valore emergente sia chiaro nei suoi significati per tutti i pubblici (*audiences*), mentre spesso è semplicemente un “oggetto di confine”, popolato da fraintendimenti che però permettono comunque la comunicazione; 5) troppo poco sensibile al contesto in cui l'organizzazione opera e alle influenze del suo ambiente intra ed inter-aziendale (Battilana e Casciaro 2012). In seconda istanza, visti i problemi teorici ed empirici appena elencati, sarebbe più interessante indagare proprio quegli “spazi di negoziazione e di riflessione” che vanno a costituire l'ibrido e che lo mantengono attivo. È dentro a quei processi che occorre guardare, invece che limitarsi a dire che, per definizione, le organizzazioni di SII operano in un regime d'ibridazione.

Una critica simile è elaborata da Bengo, Boriello e Chiodo (2021) che osservano lo stesso problema, ma utilizzando i termini di *coupling* e *decoupling* (accoppiamento e disaccoppiamento tra logiche sociali diverse). I problemi sono due e distinti: 1) al SII sembra mancare un *design* capace di

accoppiare le due logiche che quindi non s'ibridano affatto; 2) manca una *governance* per implementare il codice che non produce alcun vero e proprio programma. Soprattutto sono gli investitori che, pur dichiarando il loro sostegno alle attività sociali, continuano a leggerle mediante il codice economico. Ne deriva una sorta di *impact washing* (Findlay e Moran 2019) dove s'utilizza solo la retorica dell'impatto sociale, ma in realtà non si è capaci di perseguirla: noi diremmo che la comunicazione s'inflaziona promettendo quello che non può raggiungere. I motivi che generano una barriera alla ibridazione sono raggruppabili in quattro aree (tab. 3).

Tab. 3 – Motivi che generano barriere alla ibridazione

<p><b>1. Criteri di selezione degli investiti</b></p>	<p>a. Scouting Process b. Investment readiness assessment process</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Misalignment between investors and investees' expectations regarding investment capital-funded growth</li> <li>- Eligibility criteria not in line with organizations' characteristics</li> <li>- Low level of attractiveness of existing social impact organizations</li> <li>- Lack of knowledge about SII and inadequate financial literacy</li> <li>- Poor managerial skills of social ventures</li> </ul>
<p><b>2. Due diligence, decisione di investire, definizione del profilo rischio-guadagno</b></p>	<p>a. Due diligence process b. Eligibility criteria c. Social risk estimation d. Social return appraisal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bias about the actual risk/return profile</li> <li>- Lack of standards for measuring and reporting social impact</li> <li>- Difficulty in assessing social performance due to scarcity of reliable data</li> </ul>
<p><b>3. Dispositivo di governance</b></p>	<p>a. Governance mechanism b. Risk of moral hazard c. Risk of mission risk d. Transaction cost</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-High level of information asymmetry</li> <li>- Risk of moral hazard by neglecting the economic aspect</li> <li>- Fear of mission drift by neglecting the social mission</li> </ul>
<p><b>4. Infrastruttura abilitante</b></p>	<p>Enabling infrastructures</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of enabling regulatory frameworks</li> <li>- Lack of exchange platforms</li> <li>- Lack of exit strategies</li> </ul>

Fonte: Bengo, Boriello e Chiodo (2021).

A contare troppo per la scelta dell'investimento e la *due diligence* sono ancora gli aspetti economici, legali e organizzativi; i finanziatori non riescono a integrare l'impatto sociale nel profilo di rischio-guadagno

dell'organizzazione su cui si investe; la relazione tra l'investitore e l'investito è ostacolata dalla mancanza di dispositivi di *governance* adatti capaci di mitigare la paura della *mission drift*, del *moral hazard* e della mancanza di dati condivisi; esiste il bisogno di definire infrastrutture condivise quali quadri regolativi, piattaforme di scambio e strategie di uscita.

La situazione descritta è quella di un vero e proprio *de-coupling* che, alla fine, dà prevalentemente rilevanza al lato economico del codice e che deprime assolutamente le potenzialità “trasformatrici” e sociali del campo. Castellas e colleghi, riprendendo il caso australiano, mostrano come il SII sia ancora fortemente dipendente da una cultura finanziaria *mainstreaming* senza riuscire ad “accoppiare” (*coupling*) le logiche del sociale che rimangono sbiadite e poco sviluppate nei termini di dispositivi di misurazione del valore (Castellas *et alii* 2017).

Questi dispositivi sono costruiti quasi progetto-per-progetto, sono dipendenti dalla contestualità degli stessi, poco standardizzati, più simili a Reports sugli *input-output* (invece che ad analisi su *outcome* e impatti) e quindi poco utili a informare i possibili investitori sui rischi-guadagni-trasformazioni. Ciò è anche dovuto al fatto, come direbbe Battilana, che gran parte dei manager coinvolti è solo esperta di finanza e poco di sociale. Sembra dunque che anche per il SII si vada verso una sorta di uso “ornamentale” (cerimoniale) del lato sociale utilizzato come “coda di pavone” per attrarre finanziamenti (Meyer and Rowan 1977); un destino che per alcuni osservatori ha già riguardato i temi della sostenibilità ambientale (Milne and Gray 2012) e del microcredito (Kent and Dacin 2013). Si osserva, inoltre, come i finanziatori ancora operino con prestiti e prevalentemente nella fase matura delle imprese sociali. Emerge anche il problema delle temporalità diverse in gioco. Mentre servirebbero denari per sviluppare le imprese sociali nella loro fase iniziale e con tempi lunghi di finanziamento, si continua a finanziare progetti. A partire da questa diagnosi, Bengo, Boriello e Chiodo (2021) derivano due bisogni di cambiamento. Il primo è di tipo culturale: i finanziatori devono sviluppare competenze e sensibilità specifiche per includere il valore dell'impatto nella finanza, mentre dal lato dei finanziati serve una maggiore propensione ad accettare finanziamenti che ancora non conoscono bene nel loro funzionamento necessitando d'apprendere come includerli nei loro *business models*. Al momento, in sintesi, gli obiettivi sociali sono osservati come qualcosa di estraneo al processo di valutazione per attribuire il finanziamento. Il secondo bisogno è quello di adottare un modello di coop-etizione – una situazione dove due o più organizzazioni simultaneamente cooperano e competono (Brandemburger e Nalebuff 1996) – che sviluppi massimamente dispositivi a rete, piattaforme di condivisione, l'individuazione d'obiettivi sociali misurabili e ben definiti, conoscenze manageriali, la capacità di misurare il rischio sociale con tanto di strumenti di misurazione applicabili lungo tutto il processo di crescita dell'impresa, che non si limiti al

reporting e che diventi un mezzo per apprendere stili di conduzione imprenditoriali diversi (Lall 2019). Rimane però da dire che anche il concetto di coesistenza rimanda a processi poco chiari, almeno al momento. Infine, le proposte delle Autrici non sono null'altro che buoni propositi estremamente generici e non si vede come si possa arrivare operativamente a raggiungerli.

Per concludere: per quanto riguarda la "ibridazione", ci troviamo solitamente di fronte a un concetto che tende a reificare troppo i processi negoziali sottostanti, senza davvero mostrare come avviene questa negoziazione di significati – questo *sense making* – dandone per scontata la presenza. In tal senso, il concetto somiglia a un "indicatore simbolico" della presenza di una volontà di miscelare i due universi di significato, piuttosto che a qualcosa di determinato e/o determinabile. Sembra piuttosto una strategia comunicativa – delle imprese e degli accademici – per fingere che qualcosa sia normalmente operativo, mentre non lo è affatto. Inoltre – e in contraddizione con la critica precedente – quando si parla d'ibridazione non si tiene mai davvero presente che gli ibridi sono specie emergenti che però sviluppano una loro specifica natura, diremmo *sui generis*: non si può solo porre attenzione al processo, ma anche al risultato. Le imprese ibride dovrebbero "davvero" presentare caratteristiche stabili e definite, per esempio di valorizzazione diversa della realtà. Ma, solitamente, questi punti fermi non vengono analizzati, rimanendo molto sul vago e su una idea di *blending* generica. Da un primo punto di vista, sarebbe forse più interessante analizzare come gli attori partecipano strategicamente a questi processi di *sense making* cercando d'introdurre nell'ibrido – o cercando di accoppiare – il loro valore così da trarne dei benefici. Da un altro, però, rimane l'interesse per una metafora biologica molto comunicabile. Ciò che andrebbe fatto, quindi, è elaborare una teoria dell'evoluzione della comunicazione – come nel caso della genetica per gli ibridi – che cerchi di spiegare qual è il vantaggio evolutivo in gioco. La soluzione più semplice sarebbe affermare che l'ibrido del SII è vantaggioso perché "accoppia" due generi di discorso – finanziario e sociale – permettendo di aprire nuovi mercati (economia) e finanziando organizzazioni che aiutano il sociale (welfare). Potrebbe anche essere così, ma la teoria e le evidenze empiriche ancora non sono quelle giuste per affermarlo.

Infine, c'è una critica ancora più forte al concetto-termini di ibridazione. Il Campo del SII è quasi sempre costituito da una molteplicità di attori che concorrono a progetti comuni. Parlare di un ibrido, in tutti questi casi, significherebbe riferirsi a qualcosa d'unitario, che "sintetizza" le diverse parti che collaborano al progetto. Ma questa unitarietà non si dà empiricamente, perché le diverse organizzazioni al massimo generano una *governance* per collaborare e non s'ibridano né inter-organizzativamente né intra-organizzativamente. Le organizzazioni – finanziatori, ETS, Pa e intermediari – costruiscono *partnership* tra di loro e cercano di riflettere i valori dei codici comunicativi in campi – economico e sociale – a partire dai propri. Si tratta di

accoppiamenti spesso operativi e più raramente strutturali e non di vera e propria ibridazione.

## 2.2 La semantica degli allineamenti. Un concetto utile, ma sopravvalutato

Il concetto d'allineamento (*Alignment*), a mio avviso molto più solido dal punto di vista analitico di quello di "ibridazione", rappresenta la seconda semantica con cui le organizzazioni osservano il loro reciproco operare. I numerosi autori che la utilizzano fanno riferimento alla teoria Principale-agente, due funzioni distinte – la prima che definisce gli scopi, la seconda che li implementa – con funzioni di utilità diverse e con interessi che dipendono dalla loro posizione nel campo (*vested interests*). Secondo questa teoria un determinato tipo di "contratto" regola il rapporto tra gli attori, uno che dovrebbe – almeno *by design* – incentivare l'allineamento tra interessi diversi o, detto in altri termini, minimizzare il rischio di ognuno. Il Principale monitora e controlla il comportamento degli agenti e può attivare degli incentivi laddove accada qualcosa di positivo. Cerca così d'allineare gli interessi degli agenti ai suoi e, per tutti, un nuovo allineamento significa evidentemente romperne uno precedente. D'altra parte, gli agenti, se il rapporto dura nel tempo, hanno interesse a considerare l'interesse del Principale come il proprio e quindi a mantenere la relazione. In termini tecnici un gioco a forte asimmetria informativa che, se giocato solo per turni finiti (*one shot*) porterebbe a uno scontro tra interessi, viene trasformato in un gioco a più *rounds* collegati tra loro, con un interesse a mantenere le promesse e quindi a legarsi in modo cooperativo, soprattutto perché il pagamento finale avviene solo se certi risultati, precedentemente definiti, vengono raggiunti. È pertanto ben chiaro a tutti un obiettivo e si sa che per raggiungerlo bisogna fare la propria parte senza sfruttare opportunisticamente i continui e possibili disallineamenti. Ciò sposta di fatto la situazione da un tipo di contratto discreto a un contratto relazionale e, ancora più avanti, in una *partnership*. In particolare, nel campo del SII, sono interessanti le strutture contrattuali dei SIB.

I SIB sono costruiti per allineare gli interessi di cinque attori: a) l'investitore che porta il denaro e che cerca un guadagno; b) l'intermediario che mette in contatto e solitamente regola i rapporti tra gli attori; c) l'erogatore dei servizi, solitamente un Ets in cerca di finanziamenti; d) il valutatore indipendente che deve verificare il raggiungimento degli obiettivi; e) i governi pubblici nazionali o locali che ripagano l'investitore, aggiungendo un interesse, se il progetto ha raggiunto gli obiettivi (Maier e Meyer 2017).

Ognuna di queste organizzazioni ha suoi interessi specifici e spesso divergenti. L'Agenzia pubblica s'ingaggia in un SIB con l'interesse di finanziare interventi rischiosi che non possono essere coperti con i normali budget. Inoltre, può avere l'obiettivo di rafforzare la sua reputazione come attore

pubblico innovativo. Gli investitori si aspettano un ritorno economico e hanno un forte interesse a entrare nel campo del finanziamento del “sociale”, che per loro rappresenta un nuovo mercato. Per i *provider* di servizi, i SIB sono attrattivi perché procurano fondi stabili per operare e crescere. Allo stesso tempo, lasciano più libertà d’innovare e sperimentare rispetto ad una gara d’appalto classica. In ogni caso, il *provider* è interessato a costruire criteri di presa in carico, metriche e metodi di valutazione che abbiano alte probabilità di raggiungere gli obiettivi di *outcome*. A questo proposito, gli interessi del *provider* e dell’investitore sono quasi sovrapponibili: i primi avversano il rischio reputazionale, i secondi il rischio finanziario. Entrambi hanno bisogno di finanziamenti. Gli intermediari e i valutatori, che spesso vengono pagati con una quota fissa, sono interessati al successo del SIB soprattutto perché è un campo nuovo di *business*. A questo punto potrebbe sembrare che l’allineamento sia un risultato atteso, quasi automatico, ma ciò non è del tutto vero (Del Giudice e Migliavacca 2018). Ci troviamo sempre in una situazione particolare di doppia contingenza, dove l’azione di un attore dipende dalle aspettative che egli ha del comportamento degli altri (e viceversa) e dove quindi, molto velocemente, si generano forti “giochi- specchio” con relative strategie parametriche e strategiche e un fortissimo aumento d’incertezza creato endogenamente. Inoltre, ognuno degli attori non è semplice, bensì complesso, cioè a sua volta costituito da sottoinsiemi di Principali e agenti (con conseguenti possibili asimmetrie d’interesse endogene). Per esempio, l’Agenzia pubblica ha il ruolo di Principale, ma è un agente del Governo; l’intermediario è un agente dell’Agenzia pubblica, ma opera come un Principale per l’erogatore, così come spesso il finanziatore. Ogni organizzazione ha perciò sempre più di un interesse, soprattutto perché non tutti partecipano alla scrittura del contratto, ma quasi sempre solo l’Agenzia pubblica, l’intermediario e il finanziatore. Inoltre, si tratta sempre di un accordo temporaneo e per progetti. Vediamo meglio questa complessità.

A) Governi pubblici (nazionali o locali) e Pa. Queste organizzazioni sono parte del sottosistema politico della società e rispondono al codice democratico governo-opposizione. Basicamente devono governare cercando di garantirsi la permanenza al governo (quale che sia la loro posizione territoriale e amministrativa), alla luce dell’interesse comune. Il campo istituzionale in esame è costituito da sottolivelli a loro volte strutturati come Principale e agenti. Si pensi alla Pa che deve implementare *policy* decise da esperti e/o da politici di professione, con finanziamenti, tempi e obiettivi molto specifici creati per ragioni di legittimazione. Anche questi agenti però hanno i loro interessi che non sempre sono quelli dei Principali. In particolare, i governi pubblici nazionali o locali hanno sia interesse a risparmiare sul finanziamento pubblico delle *policy* – facendo entrare denari privati – sia a innovare il sistema dei servizi – soprattutto laddove siano in gioco nuovi bisogni – coinvolgendo nella sperimentazione rischiosa soggetti privati. Come si vede

già a questo livello di descrizione basica, i Governi pubblici inseguono interessi molto diversi e spesso in contraddizione (economici – risparmio – e di aiuto ai cittadini – innovazione e welfare); sono organizzati in diversi livelli di governo (con conflitti tra i livelli che possono essere di parti politiche diverse); sono popolati da organizzazioni che hanno come primo obiettivo mantenere il loro potere operativo evitando di partecipare a progetti fallimentari.

B) I finanziatori hanno l'interesse di far fruttare il loro investimento, ma anche quello d'attrarre nuovi capitali facendo leva sull'impatto sociale. Solitamente tengono molto collegate le due sfere di valore facendo leva sulla valutazione delle *policy*. Ma queste non sono mai del tutto *evidenced-based* come si vorrebbe. E soprattutto è sempre latente il conflitto tra il dover comunque guadagnare dall'investimento e il tipo d'intervento che spesso è dedicato a parti molto vulnerabili della popolazione.

C) Erogatori di servizi, in prevalenza imprese sociali o ETS. Qui il possibile conflitto è tra il dover erogare un servizio per dare risposte a specifici problemi (e quindi “rappresentare” quei cittadini) e quello di venire finanziati in modo duraturo e sufficiente per sviluppare la propria organizzazione. Questo può facilmente a spingere una organizzazione a costruire un progetto in modo tale che, invece che rispondere ai bisogni, risponda alla valutazione del progetto (*paper compliance*). Così facendo, però, l'organizzazione perderebbe la sua identità di ETS con una *mission* sociale, per diventare un ente che eroga servizi per profitto.

D-E) Intermediari e valutatori, infine, sono parti rilevanti dei SIB che appaiono come agenti neutrali e professionali, ma che in realtà hanno un forte interesse a far sì che tutto risulti positivamente perché vengono pagati in un mercato che cerca le loro competenze per realizzare le procedure.

Nel peggiore dei mondi possibili, ma non nel meno probabile, tutti questi attori – l'intero sistema – ha un forte interesse comune a “far andare bene” il progetto anche se nella realtà questo non risulta riuscito o, almeno, non produce l'impatto previsto (Edmiston e Nicholls 2018). Effettivamente è quello che sta accadendo in molti di questi SIB. Vengono chiusi prima del loro termine, oppure non raggiungono gli obiettivi prefissati e di conseguenza non viene pagato l'interesse ai finanziatori, etc. Sembra però che tutti comunichino che si è trattato di un successo: o perché hanno comunque erogato buoni servizi a cittadini che prima non erano serviti; o perché ritengono di aver innovato; o perché comunque hanno aperto collaborazioni future; o perché, più semplicemente, dire il contrario sarebbe ammettere il fallimento. Sebbene il loro costo non sia stato ripagato interamente, senza contare i costi di transazione nascosti che sono solitamente enormi, le parti mostrano una forte allineamento (Milner e Meyer 2022). E questo, costituisce un vero rischio di oligarchia o, detto in altri termini, d'istituzione di una “comunità di destino” (Staw 1981) che si autosostiene: se perde uno, difatti, perdono tutti!

Ma di rischi ne esistono altri, soprattutto due, che appunto riguardano le

*audience* che non vengono “ascoltate”.

1) La scelta di misure di impatto può scoraggiare il coinvolgimento di certi beneficiari, soprattutto i cittadini-utenti più vulnerabili (*cream skinning*). La scelta della misurazione solitamente avviene tra metriche binarie, che classificano un beneficiario secondo criteri stabiliti (es. se un adolescente è stato assegnato a un determinato servizio), e metriche di frequenza, che contano quanto spesso un’azione è stata o meno effettuata (es. il numero di recidive o i giorni di ricovero). Molti SIB utilizzano metriche binarie che incoraggiano la selezione dei migliori beneficiari. Il caso dello Utah e della *United Way* è un esempio eclatante di questa perversione (Gustafsson-Wright e Gardiner 2016);

2) i termini del finanziamento possono essere subottimali nella prospettiva dei cittadini contribuenti. I costi di transazione dei SIB pilota, infatti, sono molto più alti di altri strumenti di finanziamento. In alcuni casi, sono stati creati dei metodi standardizzati per mettere a gara diversi SIB nello stesso momento. Rimane il fatto che la retorica dello spostamento dei rischi dal pubblico al privato, con conseguente risparmio, per il contribuente non sembra essere del tutto vera o comunque è problematica.

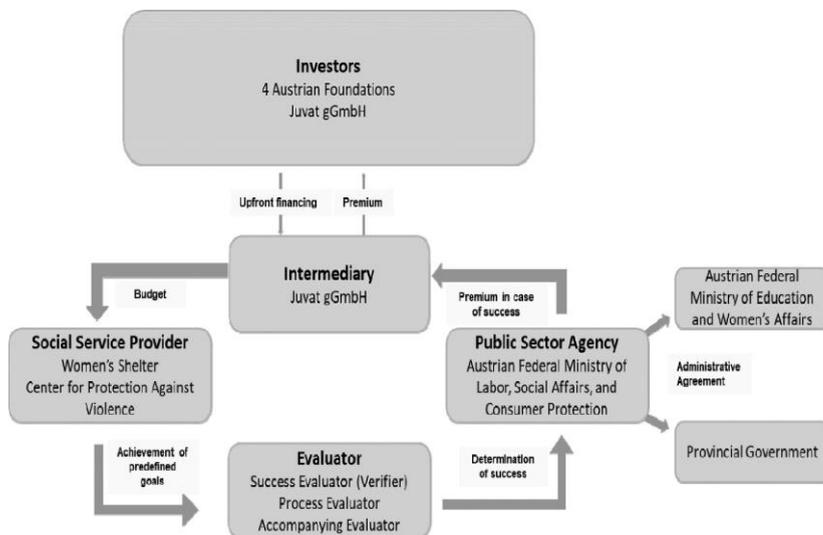
Millner, Meyer (2022) e Koliba e Zia (2011) sono ancora più scettici in quanto vedono all’opera almeno tre diversi modi di valutare l’*accountability* dei SIB e quindi del possibile allineamento degli interessi in campo. Il primo modo è quello della *Democratic accountability* che obbliga i governanti a rispondere ai cittadini e a rappresentarne gli interessi nel raggiungimento d’obiettivi di *policy*. Il secondo riguarda la *Market accountability*, cioè il rapporto tra *stakeholders*, in particolare tra azionisti, proprietari e consumatori, al fine di produrre beni e servizi in modo efficiente e remunerativo. Infine, la *Administrative accountability*, sia burocratica che professionale o reticolare che si focalizza sull’operare dell’amministrazione. Gli studiosi analizzano il problema dell’allineamento nel primo SIB austriaco finalizzato a implementare servizi per donne che hanno subito violenza domestica. Il lavoro di preparazione dura due anni e quando è pronto, il progetto ne deve durare tre. Gli attori coinvolti sono molto conosciuti e molto impegnati nel realizzare un progetto di successo che divenga un esempio per il futuro dei SIB (Fig. 2). Gli Autori dividono, a nostro avviso giustamente, il loro studio sul processo di allineamento in tre distinte fasi:

1) l’analisi iniziale degli interessi di ogni attore, compreso l’interesse a far parte del SIB;

2) la costituzione del sistema di *governance* e l’allineamento degli interessi tra gli attori;

3) il pilotaggio e il risultato finale del SIB.

Fig. 2 – Gli attori del primo SIB austriaco



Rispetto alla prima fase, gli studiosi presentano questa tabella riassuntiva, comprensiva dell’elenco d’interessi e di risorse messe a loro disposizione (tab. 4).

Tab. 4 – Interessi e risorse del SIB austriaco

<b>Soggetto</b>	<b>Interessi posizionali</b>	<b>Risorse iniziali</b>
<i>Ministero</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fulfil the political will of piloting a SIB</li> <li>- Engage an intermediary with know-how and experience as well as a network among investors</li> <li>- Access to Social Investors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Political power</li> <li>- Legitimacy</li> <li>- Refunding capacity</li> <li>- Social capital</li> </ul>
<i>Intermediario</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Make the case for SIBs in a different setting</li> <li>- Promote Impact orientation among investors and within The public sector</li> <li>- Create a market for SIBs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experience, expertise</li> <li>- Social capital</li> </ul>
<i>Erogatore di servizi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sourcing additional funds for helping their beneficiaries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertise with topic and target group Investors</li> </ul>
<i>Investitore</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Support piloting of a SIB</li> <li>- Gain visibility and legitimacy for philanthropic sector</li> <li>- Test models for impact investing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financial means</li> </ul>
<i>Soggetto che valuta e verifica</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extend know-how in impact assessment</li> <li>- Fulfil request by ministry</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reputation</li> </ul>

Gli interessi iniziali sono quelli che abbiamo già avuto modo d'osservare in precedenza e rispecchiano le posizioni degli attori nel "campo" e i codici comunicativi dei loro sottosistemi d'appartenenza e, conseguentemente, i loro *vested interest* con i loro doveri di *accountability*.

Il *Ministero federale del Lavoro, degli Affari Sociali e della Protezione dei Consumatori* ha interesse a pilotare un nuovo strumento e a fornire servizi (che con il *budget* pubblico non sarebbero forse stati attivati), ma anche a costruire una rete con attori diversi che nel futuro potrebbero tornare utili. L'Intermediario ha interesse a iniziare un SIB e a diventare un punto di riferimento per progetti simili, tanto che lavora gratuitamente al progetto. Lo stesso naturalmente vale per i finanziatori, anche se l'interesse pagato nel caso di successo è bassissimo e il rischio che il SIB non raggiunga l'obiettivo è alto. L'effetto reputazionale rimane molto elevato, per un mercato di nicchia nascente. Gli erogatori di servizi hanno interesse ad essere finanziati non con *grants*, ma nel lungo periodo. All'inizio, quindi, l'allineamento è quasi perfetto: un equilibrio perfetto! (appunto). Ognuno degli attori porta nel SIB le proprie risorse, tutte necessarie al successo.

Cosa accade nella fase in cui si disegna la *governance* del SIB? Il Ministero ha chiaramente la posizione di Principale. Ha disegnato il contratto con l'intermediario (un suo agente) che, a sua volta, ha contrattualizzato gli altri partner (diventando un *sub-principal*). Il Ministero tende a gestire per tutti la comunicazione: in pratica si comporta come il garante pubblico del SIB (*accountability* democratica). Al Ministero però manca l'esperienza di lavoro con le istituzioni finanziarie. È qui che entra in gioco l'Intermediario prendendo una posizione di connettore nel campo, a partire dai due anni di negoziazione che hanno preceduto l'inizio del SIB. È in quel lungo lasso di tempo che l'Intermediario deve spiegare la logica del SIB e riallineare interessi che sembravano già allineati. Tutto questo lavoro, molto *time consuming*, va contabilizzato come costo di transazione latente. L'Investitore, abituato a gestire *grants*, entra con un *loan* che tra l'altro verrà restituito solo se l'obiettivo verrà raggiunto (una clausola solitamente inaccettabile), essendo comunque interessato al mercato di nicchia e all'effetto vetrina. Gli erogatori di servizi partecipano, anche se debbono accettare le regole che il Ministero e l'Intermediario disegnano senza coinvolgerli. In buona sostanza la *governance* è fortemente guidata dal Ministero e dall'Intermediario, con il Finanziatore e gli erogatori in una posizione molto subordinata.

Nel corso dell'implementazione, però, s'osserva un certo dis-allineamento che verrà poi riscontrato nel *follow up* del progetto. Va ricordato che nel 2018 il SIB chiude senza aver raggiunto il successo programmato. Qualche mese dopo gli attori vengono auditi. In modo prevedibile, le parti forti del SIB – il Ministero e l'Intermediario – comunicano una certa soddisfazione anche se l'obiettivo non è stato raggiunto. Anche gli erogatori, che sono stati finanziati, si dicono soddisfatti. La parte debole sembra essere

quella del Finanziatore che lamenta di aver avuto poca voce in capitolo e di aver dovuto accettare condizioni fortemente svantaggiose che non accetterebbe più. Per il futuro afferma di essere interessato a nuovi progetti solo se il finanziamento avrà più garanzie d'essere comunque restituito. Le utenti non vengono ascoltate (si potrebbe dire che subiscono anche una violenza simbolica istituzionale!).

La conclusione è che il SIB è comunque stato giudicato positivamente per due motivi. In prima istanza perché la sua *governance* ha creato un tipo di dipendenza per i Finanziatori e gli erogatori che non ha lasciato molto spazio alla negoziazione. In tal senso il Ministero ha potuto interpretare il suo ruolo di *Principal* in modo molto direttivo, imponendo una struttura d'investimento rigida ed estremamente vantaggiosa per sé, evitando così ogni problema finanziario. In seconda battuta, l'Intermediario e gli erogatori si sono coalizzati con il Ministero, mentre i Finanziatori non hanno veramente guadagnato nulla di rilevante. Tutto il processo ha dato vita a costi di transazione che, se monetizzati e internalizzati nel contratto, avrebbero forse sconsigliato di cominciare. In buona sostanza su quattro attori, solo uno ne è uscito male, ma a quel punto non gli è più convenuto neppure comunicarlo criticamente perché avrebbe fatto la figura del "pollo". Le utenti non hanno avuto voce in capitolo.

Alla stessa conclusione, cioè che esiste una forte asimmetria tra committente e investitore, arriva anche Giacomantonio in un suo importante saggio (2017). Il quesito che affronta lo studioso è come mai i SIB che sembrerebbero basati su una logica *win-win*, non sono davvero mai decollati del tutto. Il ragionamento comincia sottolineando come essi siano dispositivi ancora molto "giovani" e che quindi non se ne conoscano bene le logiche di funzionamento e che venendo usati per progetti innovativi e contestuali, si faccia fatica a creare modelli di *governance* e di *business* standard. Inoltre, i SIB stessi creano endogenamente rischi rispetto al tempo di realizzazione, alla loro efficacia, al rapporto tra le parti, tutte questioni che alzano a dismisura i costi di transazione e che quasi sempre rendono difficilissimo generare un guadagno. Ma la logica che vuole mostrare Giacomantonio è ancora più stringente. La sua tesi è che i SIB, per come sono pensati, generano quasi necessariamente un paradosso: se il committente (l'Agenzia pubblica) si aspetta che il progetto verrà realizzato con successo, non lo attiverà perché gli costerà di più che un altro tipo d'intervento: se, d'altra parte, un investitore s'aspetta che il SIB fallirà e/o non verrà portato a conclusione, non investirà; se entrambi s'aspettano il successo del progetto, l'Agenzia pubblica non lo attiverà e se entrambi pensano che fallirà non s'impegheranno. In positivo, un SIB ha finanziariamente senso per entrambi gli attori se le probabilità di successo non sono chiare – situazione di alta incertezza – o laddove il committente cerca di ridurre il suo rischio in caso di fallimento (cioè, paradossalmente, di riuscita). In tal senso il SIB ha maggiore interesse per il

committente che però scarica tutto il rischio sull'investitore (che quindi non ha interesse a impegnarsi).

Anche Del Giudice e Migliavacca (2019) mostrano un forte scetticismo sulla possibilità d'allineare gli interessi di tutte le parti in gioco in un SIB. Il problema è sempre lo stesso. In un gioco con attori molteplici e interessi diversi, del tipo Principale-agente, la probabilità d'allineamento è bassa. Infatti, l'Agenzia pubblica e anche l'erogatore dei servizi sono fortemente avversi al rischio, la prima cercando di risparmiare fondi, la seconda di venire finanziata nel medio periodo senza avere costi di erogazione troppo alti (e quindi attivandosi per ridurli); gli intermediari e i valutatori esterni sono quasi sempre in una situazione neutrale, venendo pagati secondo quanto contrattualizzato a prescindere dal successo o meno del progetto; i finanziatori sono alla ricerca di un utile, seppure basso, che però dipende dalla realizzazione del progetto e dalla sua valutazione. Secondo gli Autori, al momento manca ancora nel *design* di base del SIB uno strumento di *risk management* capace di monitorare e valutare l'attività delle parti. L'ipotesi che gli autori vogliono verificare è su che caratteristiche si basi una struttura contrattuale dei SIB, capace di mitigare i problemi di *agency*. Il risultato è dato da tre caratteristiche tutte riferite alla capacità di monitorare e controllare le azioni delle parti e, quindi, a indicare ai finanziatori un contesto di maggiore certezza per l'investimento: 1) la presenza di una Autorità locale pubblica che sia ben radicata, conosca bene i problemi e le risorse del territorio e sia molto sensibile all'effetto reputazionale (il che significa che deve essere nelle condizioni di poter scivolare dal governo all'opposizione, se opera male); 2) la presenza di un *Social Purpose Vehicle* capace di reticolare bene le parti; 3) la presenza di pochi finanziatori. Le intuizioni sembrano interessanti, ma è come dire che l'allineamento ci sarà se le parti saranno capaci di realizzarlo.

In conclusione, vogliamo sottolineare quanto la semantica dell'allineamento sia completamente diversa da quella della ibridazione. Se quella era tutta basata su un immaginario "biologico" di un incrocio tra generi diversi (l'economico e il sociale) capace di generare una nuova specie *sui generis* – con una certa sottovalutazione dei processi e dei meccanismi reali dell'incrocio stesso – quello dell'allineamento si rifà all'immaginario di una arena di negoziazione tra generi differenti di discorso e di valore che non danno vita a nulla di nuovo, ma che anzi mantengono le diversità negozianti provando ad avvicinarle o a comporle. Se la semantica dell'ibridazione arriva troppo presto a presumere la generazione di logiche operative capaci di miscelare bene economico e sociale, quella dell'allineamento sembra non arrivarvi mai perché comunque dà per scontato che gli attori non cambino mai le loro identità e interessi.

La terza semantica che mostriamo richiama invece proprio a un processo di trasformazione di un "valore" – identità o interesse – che s'arricchisce di un nuovo significato includendo qualcosa che in precedenza era estraneo al

suo campo. In questo senso il SII diventa un dispositivo comunicativo – uno “schema” di senso – capace d’orientare le aspettative dei diversi attori che hanno posizioni diverse, verso processi d’apprendimento capaci di re-identificarle almeno per il tempo della *partnership*. Questo “schema”, oltre a una “funzione cognitiva”, ha una indubbia funzione performativa in quanto permette di “fare cose con le parole”: in buona sostanza istituire un nuovo campo di realtà su cui poter operare.

### 2.3 La semantica degli Oggetti di confine performativi

Che il campo del SII sia un campo discorsivo pare evidente. Abbiamo visto il lungo lavoro di costruzione di nuove *keywords* su cui istituire nuovi valori, una nuova nomenclatura, l’emergere di un vero e proprio universo di discorso. Ormiston *et alii* (2020) elaborano proprio una *discourse analysis* sulle presentazioni giornalistiche di SIB in Australia, UK e USA. Queste *press releases* sono proprio esemplificative dei “valori” che il movimento del SII vuole comunicare al pubblico. Dall’analisi emergono tre *frame* (schemi) comunicativi ben delineati. Il primo è chiamato *Social Finance Discourse* e al suo cuore stanno i temi della ricerca di meccanismi innovativi di finanziamento, della costruzione del campo e dell’attrazione di capitali privati. Un discorso a trazione economica. Il secondo è il *Collaborative Discourse* che ruota intorno ai temi della collaborazione trasversale tra sfere sociali diverse e del triplice meccanismo *win-win-win* che vede un risparmio per la Pa, nuovi finanziamenti per gli erogatori dei servizi e un guadagno economico per i finanziatori. Infine, si staglia anche l’*Impact Discourse* basato sul raggiungimento di *outcome* positivi e di lungo periodo per le comunità/utenti, per la misurazione e rendicontazione dei benefici e per l’innovazione nella erogazione dei servizi (in particolare per la prevenzione o per la risposta a bisogni non coperti). Un discorso più sociale degli altri. Dati questi tre universi discorsivi, è interessante osservare chi maggiormente fa uso di questi schemi di comunicazione (dimensione sociale della comunicazione). Il primo discorso, quello economico della finanza sociale, è utilizzato in prevalenza dagli investitori (per costruire un nuovo mercato e per acquisire denaro), ma ancora di più dai Governi (per mostrare ai loro elettori che trovano finanziamenti provati per beni pubblici, facendo risparmiare la collettività): il secondo è usato soprattutto dagli intermediari (che hanno interesse a entrare nel “giro”), ma pure dagli erogatori di servizi (che cercano nuovi finanziamenti); il terzo dagli intermediari (interessati a presentarsi come esperti di valutazione e di reticolazione) e soprattutto dagli erogatori (interessati a mostrare che sono innovativi se vengono finanziati). Se si analizza quando gli schemi vengono usati (dimensione temporale), si nota che il discorso finanziario è maggiormente utilizzato durante la fase di lancio dei progetti, quando

L'aver trovato finanziamenti diventa molto rilevante da comunicare; mentre quello dell'impatto nella fase di implementazione, quando il progetto deve dimostrare che ha realizzato qualcosa. Per finire il discorso finanziario è più usato in UK e US, mentre quello dell'impatto in Australia. Gli Autori concludono affermando che questi tipi di comunicazione sembrano utilizzati per attribuire un valore positivo alla finanza che solitamente è concepita solo come il luogo delle opportunità di guadagno. Le tre semantiche – o schemi di comunicazione – come abbiamo già detto, servono a costituire il nuovo campo d'azione. Una comunicazione viene adattata a uno di quei discorsi – con *keywords* di riferimento, modi di collegamento, rimandi a tematiche affini – e così viene codificata e riconosciuta come appartenente a quel campo. L'insieme delle comunicazioni che si susseguono e si connettono l'una all'altra, danno appunto vita ai confini di significato del sistema, andandolo anche a “chiudere” verso il suo contesto. Una volta che i confini sono stati stabilizzati, qualsiasi evento nel mondo può essere, nel caso, codificato come SII, comprese le critiche al campo stesso.

Come già spiegato, la particolarità del “sistema SII” è che si basa su un tentativo di far rientrare nel campo economico della finanza – il cui codice è “solvibilità/insolvibilità” dell'investimento – un secondo codice che pertiene al sistema dell'aiuto sociale – declinabile nei termini speciali dell'impatto che l'aiuto dovrebbe generare – e spesso anche un terzo valore, quello della innovazione (Prandini e Orlandini 2015). È chiara l'improbabilità dell'operazione. Sappiano, infatti, che i codici tendono a rigettare ogni terzo valore, proprio per chiudere il sistema e renderlo operativo. Qui invece in modo intenzionale si “riapre” il codice facendo rientrare in esso un terzo valore. Ecco la genesi di un campo di operazioni che cercano simultaneamente guadagno economico, impatto sociale e innovazione, spesso entro la stessa organizzazione. Come può essere resa plausibile questa improbabilità? Come la si costruisce? La risposta che proviamo a elaborare ha a che vedere con due processi diversi, ma spesso intrecciati: l'utilizzo di oggetti di confine (*Boundary Objects*) e di processi di formattazione o standardizzazione delle “singolarità”.

Gli “oggetti di confine” vengono utilizzati in situazioni dove punti di vista molto diversi sono prevalenti (come nel caso del SII). La comunicazione e la chiusura di un sistema necessitano di un minimo di stabilità dei significati per generare un minimo di *common sense* che a sua volta permette coordinamento e cooperazione tra diversi attori. In un famoso lavoro, Star e Griesemer (1989), sulla base del lavoro di Latour e Callon, analizzando uno studio di caso, mostrano come il “mito del consenso” – che per noi significa “mito dell'ibridazione e/o dell'allineamento” compiuti – rappresenti sempre una idealizzazione quando si tratta di organizzazioni con identità e interessi dati. Nei fatti, non è affatto vero che per cooperare, le organizzazioni appartenenti a mondi diversi debbano raggiungere un consenso profondo. Quello che s'osserva è piuttosto un processo, mai finito, di negoziazione e traduzione di

significati che porta a un *modus operandi* comune che pragmaticamente tiene aperta la comunicazione anche se “non s’intende esattamente la stessa cosa” e non la si vuole proprio intendere. Questo processo di *interesement* (del mettere in comune qualcosa: inter-esse) include il modo in cui ogni attore concepisce il suo stesso interesse (che va mantenuto), l’interesse degli altri attori in gioco (che non può essere rifiutato del tutto) e i tentativi di trovare un punto di *thin overlapping* comune (visto, però, sempre da punti di vista diversi). Si tratta di una ecologia delle istituzioni complessa e policontesturale dove ogni attore della rete si deve confrontare, prima o poi, con il problema di “far valere” il proprio punto di vista, senza rompere l’alleanza con gli altri. Si devono trovare accordi, non consensi. Vi sono veri e propri “punti di passaggio”, strettoie, momenti cruciali, dove la traduzione/tradimento avviene e dove ci si gioca la possibilità di rielaborare (o meno) i propri valori. I diversi modi per creare questo valore condiviso in modo lasco variano dal: 1) creare un minimo comune denominatore che comprenda i tratti salienti dei diversi punti di vista; 2) usare oggetti di significato sufficientemente plastici e riconfigurabili; 3) astrarre dai propri linguaggi ciò che non è necessario; 4) mettere in parallelo altri pezzi di significato non necessari al momento, ma recuperabili successivamente; 5) attraverso *files* o *library* di memoria potenziale e riattivabile.

Il primo modo per raggiungere l’obiettivo è la standardizzazione – e/o creazione di convenzioni e/o formattazione d’informazioni – che aiutino ogni attore a disciplinare le informazioni che devono essere codificate nel discorso del SII. Lo si può fare creando: metodi comuni; modalità per collezionare, protocollare e classificare informazioni, etc. Il punto è che con standardizzazione e formattazione non s’intende trasformare davvero il “cosa” o il “perché” del dato, ma solo il “come”. La standardizzazione e formattazione vanno a costituire una “lingua franca”, sufficientemente plastica e ambigua, da permettere ad ognuno di comunicare, presumendo di essere capiti, ma senza imporre il proprio punto di vista particolare e senza farsi imporre altri punti di vista.

La standardizzazione – pur essendo necessaria – non è però sufficiente, perché non fa altro che “preparare” i “fatti” su cui poi occorre elaborare gli accordi: servono altri dispositivi per permettere una comunicazione a basso consenso. Serve la costituzione di “oggetti di confine”, ossia: «Boundary objects are objects which are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of the several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites» (Star e Greiesemer 1989, 393). Sono significati strutturati “lascamente” per l’uso comune che si ristrutturano in modo “stretto” solo al momento dell’utilizzo individuale di ogni attore. Sono, appunto, mezzi di traduzione/tradimento che servono a rendere possibile la comunicazione tra mondi diversi, che però devono rimanere tali. Come per la semantica dell’allineamento, anche qui non si tratta tanto della

genesi di un ibrido, quanto di significati che non vengono miscelati bensì ritradotti in forme-format condivisibili per l'uso contingente e *in situ*. Il conflitto delle “interpretazioni” può sempre ripresentarsi, ma la strategia di “risolverlo” una volta per tutte, imponendo un solo significato per tutti, è molto costosa e spesso inutile. Gli attori, invece, possono astrarre/estrarre parti dei loro significati, mettendoli a disposizione degli altri e includendone altri per il proprio apprendimento; possono mettere in un “binario parallelo” significati non necessari alla cooperazione; oscillare tra un significato e l'altro; renderne ambivalente un altro, etc. Vediamo, in particolare, cosa accade nel campo del SII.

Emily Barman (2020) ha studiato come nel 2007 – e siamo proprio nel momento fondativo del campo del SII – la Rockefeller Foundation creò il *Rockefeller Impact Investing Collaborative* (RIIC) che a sua volta ingaggiò una B-Corp statunitense affinché creasse un dispositivo di valutazione delle imprese da finanziare, un *judgement device* utile per tradurre in modo “oggettivo” (e stabilizzare) quel nuovo ordine di “valore”. Il paradosso di quell'operazione è che il dispositivo creato – come vedremo brevemente – misura il concetto d'impatto già utilizzato per la CSR, rendendo così letteralmente invisibile il *business model* di SII che invece dovrebbe essere al centro della misurazione. In pratica si crea una incongruenza tra ciò che viene presentato come “di valore” e ciò che viene invece “valorizzato” dal dispositivo in esame. Come spiega bene l'Autrice, per la costituzione del campo del SII non basta mettere in relazione attori che esprimono una “domanda” con altri che “offrono” qualcosa. Occorre invece arredare il campo con un'infrastruttura socio-materiale fatta di strumenti di calcolo, di misurazione, di comparazione, di classificazione, di formattazione del valore che riescano a trasformare la “singolarità” degli eventi finanziari in qualcosa di condivisibile e comunicabile (Karpik 2010). Il SII contiene almeno due ordini di valore – economico e sociale – a cui può essere aggiunta la trasformazione innovativa. Di questi valori diversi bisogna sapere cosa valorizzare o meno, creando una comparabilità che riduca l'incertezza valutativa; in particolare va creata una convenzione che misuri l'impatto sociale dei potenziali investimenti che cercano un guadagno economico. Barman parla di “multivocalità” come spazio di traduzione tra valori diversi che permette ai diversi attori, seppure in assenza di un completo consenso, di proseguire la comunicazione. La ricerca che presenta concepisce l'impatto come un “oggetto di confine”, dotato di una eterogeneità semantica interna, che permette ai diversi attori di credere di parlare della stessa cosa.

Lo studio di caso analizza la volontà della Rockefeller Foundation, uno degli architetti globali del SII, di definire l'impatto come un apprendimento positivo che un'impresa realizza rispetto al proprio *business model* per determinare strategie aziendali innovative. Per poterlo fare occorre creare un dispositivo di misurazione che si distingua dal *Social Responsible*

*Investment*. A differenza di questo, che basicamente filtra in negativo i prodotti dell'azienda da finanziare e su cui investire, il SII vuole finanziare un'impresa che intenzionalmente genera impatto sociale. Vuole distinguersi anche dalla CSR perché non conta tanto l'impatto sugli *stakeholders*, quanto quello – da un lato – sulla società in generale e – dall'altro – su gruppi di persone specifici (target delle *policy*). In entrambi i casi gli *stakeholders* non sono così centrali. Secondo la Rockefeller Foundation manca proprio quella struttura abilitante che permetta agli investitori/finanziatori di decidere velocemente e con sicurezza se e su chi investire. Per farlo serve una “misura” e delle “metriche” – indipendenti e oggettive – del valore dell'impatto prodotto dal *business model*, un *rating system* che in un certo senso somigli a quelli della finanza *mainstream*. Uno strumento che in un colpo d'occhio dia le informazioni necessarie.

Viene quindi attribuito il compito a una B-Lab statunitense esperta nella adozione di pratiche CSR che utilizza un sistema chiamato *B Impact Rating System*. Questa competenza risulterà poi essere il problema perché il dispositivo che creerà somiglierà troppo al modello di *accountability* verso gli *stakeholders* e non qualcosa di veramente nuovo e adatto al nuovo *business model*. Questo “oggetto di confine” è strutturato come un menu di valutazione composto da cinque riquadri tematici a cui occorre assegnare un voto: 1) *Environment*; 2) *Employees*; 3) *Community*; 4) *Consumers*; 5) *Leadership*. Ne deriva il *Global Impact Investing Rating System* (GIIRS) che la B-lab sviluppa sia per perseguire lo scopo di certificare altre B-Lab sia per facilitare gli investimenti nel SII. Per farlo crea numerosi incontri con protagonisti della finanza, lavorando su questo “oggetto di confine” che viene annunciato al *Global Impact Investing Network* della *Clinton Global Initiative* del 2011 (si noti come al tempo andasse ancora di moda la globalizzazione). Il *rating system* si basa sulla logica della CSR, misurando l'impatto del *business model* e delle *business operation* soprattutto sugli *stakeholders*. Così però non solo non riesce a catturare un modello di misura davvero differente dalla CSR, ma spinge anche le aziende che vogliono ricevere finanziamenti a conformarsi a quelle misure, generando un effetto mimetico che non agevola l'innovazione. Le conclusioni di Barman sono molto critiche. Attraverso la creazione di questo “oggetto di confine” – il GIIRS – sembra che si sia raggiunto un “consenso” su cosa e come è da valutare qualcosa e su cosa vale davvero nel SII, quando in realtà si tratta di un accordo basato su un fraintendimento relativo alla differenza tra due tipi diversi d'impatto: uno relativo alle *business operations* e uno relativo al *business model*. D'altra parte, proprio questo fraintendimento permette al SII di proseguire nel suo processo di istituzionalizzazione sociale. Ancora una volta si tratta di ambivalenze strategiche e di opportunità contingenti.

In un secondo studio etnografico – una rarità nel campo di ricerca in esame – si mostrano i tentativi di “formattare” il concetto e la pratica di

*Social impact* in un'azienda che intermedia finanziamenti. Bourgeron (2020) pone la questione in modo molto interessante. Il SII può istituzionalizzarsi solo se si creano “canali di circolazione”, cioè di comunicazione, tra chi possiede capitali e chi ne ha bisogno. Si tratta di canali a doppia circolazione tra investitori istituzionali e imprese che generano impatto, solitamente intermedie da compagnie di management degli *asset* (Fondi di investimento). I primi investono il capitale cercando una remunerazione, mentre le seconde erogano beni e servizi a impatto, estraendone valore sociale: alla fine i due valori devono essere distribuiti alla “società”, ai *target* e agli investitori. I Fondi mediano la relazione dovendo rendicontare della creazione del *blended value*, in particolare dell'impatto sociale. Ma questo, a differenza del guadagno economico, non è un *asset* che possa essere realmente “trasferito” da una parte all'altra. Servono perciò dispositivi sociotecnici per materializzarlo, mostrarlo e convincere tutti che ha un effetto. La difficoltà è chiara se si pensa che il concetto stesso di impatto sociale non è mai stato davvero mai “operazionalizzato” in modo univoco, stretto com'è tra almeno due tensioni: 1) la sua misurabilità “qualitativa” vs “quantitativa” e 2) la concezione “commensurabile” o “incommensurabile” dell'impatto con il ritorno economico (si può scambiare impatto con denaro? A quale tasso di interesse? Interesse economico o sociale? etc.). L'Autore ha svolto un tirocinio in un fondo d'intermediazione finanziaria competente nel mercato (di nicchia) dell'*Impact equity*, dove ha potuto svolgere anche la sua ricerca etnografica. Il Fondo deve raccogliere denaro dagli investitori istituzionali e investirlo in imprese “sociali”. Lo fa mediante una specifica *investment strategy*, con durata di cinque anni circa, basata su precisi criteri economici e sociali: 1) piccole aziende con profitti crescenti; 2) che rispettino uno di questi tre criteri, a) impatto via attività sociali, b) impatto via management inclusivo, c) impatto via “esemplarità”, cioè i cui Ceo incarnino una storia esemplare. Per fare business l'intermediario deve prima identificare le imprese finanziabili, poi incontrarle per conoscerle meglio e, infine, proporle agli investitori. Al cuore di questo processo sta la “formattazione” dell'impatto sociale mediante indicatori. Il punto di interesse della ricerca sta nel fatto che l'azienda intermedia studiata ha dovuto trasformare la sua definizione d'impatto da qualitativa e incommensurabile in una quantitativa e commensurabile, per attrarre più finanziamenti, come la tendenza del mercato ha richiesto nel suo divenire. Come lo ha fatto? Elaborando sia credenze morali che ragionamenti strategici. Il lato morale ha riguardato la volontà di non abbandonare un orientamento qualitativo verso l'impatto, anche perché molti dei membri dell'organizzazione erano per così dire “fuggiti” da occupazioni nel campo della finanza *mainstream*. Non volevano perdere il “significato” profondo del loro operare, sacrificandolo al *business as usual*. D'altra parte, il rilievo da sempre attribuito all'esemplarità della storia sociale delle imprese presentate per gli investimenti, non era più sufficiente per investitori che cercavano

criteri più oggettivi. Da qui il ragionamento strategico: occorre preservare, da un lato, la propria storia ma, allo stesso tempo, cercare una maggiore standardizzazione dell'impatto. Ancora una volta però il risultato appare come un compromesso e non tanto come quanto si vorrebbe una misura oggettiva del valore sociale ed economico del finanziamento.

Le tre semantiche che abbiamo presentato mostrano come – a differenza dalla finanza *mainstream* – i processi di standardizzazione, formattazione, oggettificazione del valore peculiare

di quanto i progetti di SII generano, non è per nulla semplice da ottenere. Ne traggio una visione di insieme piuttosto peculiare. La semantica dell'ibridazione pare troppo avventata, in quanto tende a chiudere la questione troppo presto. Non è sufficiente osservare i continui tentativi di *blending* e d'intreccio tra i valori economici e sociali, etichettando poi il risultato del processo come ibridazione, per determinare qualcosa di realmente chiaro e preciso. L'etichetta omogeneizza troppo i diversi processi osservabili. Inoltre, un ibrido dovrebbe davvero rappresentare qualcosa *sui generis* – un nuovo valore e un nuovo modo di produrlo/valutarlo – mentre quello che si vede è, spesso, una mera modalità di ri-descrizione di due vettori di valore indipendenti da cui non emerge alcun vero e proprio *tertium*. La semantica dell'allineamento, al contrario, pare troppo “timida”. Mantenendosi a un livello di realismo molto alto, osserva le identità e gli interessi di posizione di ogni attore, senza poi riuscire accogliere nessuna vera morfogenesi. Partendo dagli interessi, rimane su quelli. A quel punto l'unica novità può essere una negoziazione riuscita o meno, dove però chi parte da posizioni avvantaggiate non ha poi alcun “interesse” a cambiarle. Ne derivano semplicemente o la presa d'atto che i progetti di SII sono strutturalmente vantaggiosi per qualcuno e svantaggiosi per altri, o la consapevolezza che gli attori nelle posizioni più forti agiscono per mantenerle e rafforzarle. La terza semantica, quella degli “oggetti di confine” ha alcuni vantaggi sulle due precedenti. In primo luogo, è quasi sempre utilizzata per analizzare davvero i processi di negoziazione dei significati. È una euristica che lascia aperti gli spazi per osservare realmente come gli attori provano a tenere insieme i loro interessi con la necessità di costruire un valore comune. In tal senso mi sembra che faccia vedere meglio cosa realmente accade nel *sense making*. In secondo luogo, mostra come l'oggettificazione/formattizzazione/standardizzazione del nuovo valore, non necessiti affatto di un *thick consensus* bensì di ben più *thin understandings* che permettono agli attori di operare passo per passo, senza dover essere d'accordo su tutto. Chiaramente poi si osserva che, alla fine, c'è molto *misunderstanding* tra di essi e che un vero valore terzo non si è mai davvero generato. Ma questo non impedisce l'operatività del SII.

In sintesi, mi pare che da questa analisi emerga un punto rilevante di cui occorre occuparsi in un prossimo capitolo. Delle tre semantiche analizzate, soltanto l'ultima pare essere in grado di poter mostrare quei processi di

apprendimento che sono necessari per generare un nuovo valore che rappresenti quelli economico e sociale in modo adeguato. Ma è anche quella nettamente meno utilizzata nella ricerca che sembra invece continuare ad esaltarsi con l'ibridazione e a deprimersi con gli allineamenti. Il tema diventa allora quello dell'apprendimento. Come possono attori così diversi che creano una partnership di progetto, oppure un finanziatore e un finanziato che vogliono produrre un impatto sociale che dia profitto economico, uscire dai loro *vested interest* imparando a comunicare in modo innovativo? A mio parere questo è il problema anche di come l'alleanza tra gli attori venga governata. È un tema di *governance*.

## Bibliografia di riferimento

- Alijani S., Karyotis C. (2018), *Coping with impact investing objectives. A multi-stakeholder approach*, «Research in International Business and Finance», 47, 2019, pp. 10-17.
- Andersen Akerstrom N., Ports J. (2017), *Il welfare delle potenzialità*, Mimesis, Milano-Udine.
- Arvidson M., Fergus L., McKay S., Moro D. (2013), *Valuing the Social. The Nature and Controversies of Measuring Social Return on Investment*, «Voluntary Sector Review», 4, 1, pp. 3-18.
- Baggio M., Cecchini Manara V., Sacconi L. (2018), *L'impatto della finanza a impatto sociale: uno studio sulla relazione tra strumenti finanziari, forme di governance e motivazioni*, «XII Colloquio Scientifico sull'Impresa Sociale Trento», Iris Network, pp. 1-24.
- Barman E. (2016), *Caring capitalism. The Meaning and Measure of Social Value*, Cambridge University Press, New York.
- Barman E. (2020), *Many a Slip: The Challenge of Impact as a Boundary Object in Social Finance*, «Historical Social Research», 45, 3, pp. 31-52.
- Battilana J. (2018), *Cracking the Organizational Challenge of Pursuing Joint Social and Financial Goals: Social Enterprise as a Laboratory to Understand Hybrid Organizing*, «M@n@gement», 21, 4, pp. 1278-1305.
- Battilana J., Casciaro T. (2012a), *Change Agents, Networks, and Institutions: A Contingency Theory of Organizational Change*, «Academy of Management Journal», 55, 2.
- Battilana J., Lee M., Walker J., Dorsey C. (2012b), *In Search of the Hybrid Ideal*, «Stanford Social Innovation Review», Summer, pp. 51-5.
- Battilana J., Lee M. (2014), *Advancing Research on Hybrid Organizing: Insights from the Study of Social Enterprises*, «Academy of Management Annals», 8, 1, pp. 397-441.
- Battilana J., Besharov M., Mitzinneck B. (2017), "On Hybrids and Hybrid Organizing: A Review and Roadmap for Future Research", in, Greenwood R., Oliver C., Lawrence T.B., Meyer R.E. (eds), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* 2nd ed. SAGE, Thousand Oaks, CA, pp., 128-162.

- Bengo I., Borrello A., Chiodo V. (2021) *Preserving the Integrity of Social Impact Investing: Towards a Distinctive Implementation Strategy*, «Sustainability», 13, 2852.
- Bengo I., Chiodo V., Tosi V. (2020), *Measuring a Blended Performance: Managerial Insights from the Field of Impact Entrepreneurship*, in <https://www.tiresia.polimi.it/measuring-a-blended-performance-managerial-insights-from-the-field-of-impact-entrepreneurship/>
- Boltanski L., Chiappello E. (1999), *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, Milano-Udine.
- Bourgeron T. (2020), *Constructing the Double Circulation of Capital and “Social Impact”*: *An Ethnographic Study of a French Impact Investment Fund*, «Historical Social Research», 45, 3, pp. 117-139.
- Brandenburger A., Nalebuff B. (1996), *Co-Opetition: A Revolution Mindset That Combines Competition and Cooperation*, Harvard Business Press, Cambridge, UK.
- Bruneel J. et al. (2017), *Benefit of the Doubt Performance Measurement of Social Enterprises: Mission Lock in or Drift?*, «Academy of Management Proceedings», 1.
- Busch T., Bruce-Clark P., Derwall J., Eccles R., Hebb T., Hoepner A., Klein C., Krueger P., Paetzold F., Scholtens B. (2021), *Impact Investments: A Call for (Re)Orientation*, «SN Business Economics», 1, pp.1-13.
- Castellas E.I-P, Ormiston J., Findlay S. (2018), *Financing Social Entrepreneurship: The Role of Impact Investment in Shaping Social Enterprise*, «Australian Social Entrepreneurship Journal», 14, pp. 130-155.
- Cetindamar D., Ozkazanc-Pan B. (2017), *Assessing mission drift at venture capital impact investor*, «Business Ethics. A European Review», 26, 3, pp. 257-270.
- Del Giudice A., Migliavacca M. (2018), *Social Impact Bonds and Institutional Investors: An Empirical Analysis of a Complicated Relationship*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 48, 1, pp. 50-70.
- Findlay S., Moran M. (2019) *Purpose-washing of Impact Investing Funds: Motivations, Occurrence and Prevention*, «Social Responsibility Journal», 15, pp. 853-873.
- Giacomantonio C. (2017), *Grant-Maximizing but not Money-Making: A Simple Decision-Tree Analysis for Social Impact Bonds*, «Journal of Social Entrepreneurship», 8, 1, pp. 47-66
- Gustafsson-Wright E., Gardiner S. (2016), “Using Impact Bond to Achieve Early Childhood Development Outcomes”, *Low-and-Middle-Income Countries*, Brooking Institutes, Washington.
- Karpik L. (2010), *Valuing the unique: The Economics of Singularities*, Princeton University Press, Princeton.
- Kent D., Dacin M.T. (2013), *Bankers at the gate: microfinance and the high cost of borrowed logics*, «Journal of Business Venturing», 28, 6, pp. 759-773.
- Koliba C., Zia A. (2011) *Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina*, «Public Administration Review», March-April, pp. 2010-2020.

- Lall S. (2019) *From Legitimacy to Learning: How Impact Measurement Perceptions and Practices Evolve in Social Enterprise–Social Finance Organisation Relationships*, «Voluntas», 30, pp. 562-577.
- Luhmann N. (1990), *Sistemi sociali*, il Mulino, Bologna.
- Luhmann N. (2013a), *Theory of Society. Vol. 1*, Stanford, Stanford University Press.
- Luhmann N. (2013b), *Theory of Society. Vol. 2*, Stanford, Stanford University Press.
- Luhmann N. (2021), *Comunicazione ecologica*, FrancoAngeli, Milano.
- Luhmann N. (2020), *L'economia della società*, FrancoAngeli, Milano.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977), *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*, «American Journal of Sociology», 83, 2, pp. 340-363
- Millner R., Meyer M. (2022), *Collaborative Governance in Social Impact Bonds: Aligning Interests Within Divergent Accountabilities?*, «Public Management Review», 24, 5, pp. 729-75.
- Milne M.J., Gray R. (2012), *W(h)ither Ecology? The Triple Bottom Line, the Global Reporting Initiative, and Corporate Sustainability Reporting*, «Journal of Business Ethics», 118, 1, pp. 13-29.
- Nicholls J., Lawlor E., Neitzert E., Goodspeed T. (2012) *A Guide to Social Return on Investment*, The SROI Network, Lothian.
- Ormiston J., Moran M., Castellas E.I., Tomkinson E. (2020), *Everybody Wins? A Discourse Analysis of Competing Stakeholder Expectations in Social Impact Bonds*, «Public money and Management», 40, 3, pp. 237-246.
- Prandini R. (2013), *The Future of Societal Constitutionalism in the Age of Acceleration*, «Indiana Journal of Global Legal Studies», 20, 2, pp. 731-776.
- Prandini R., Orlandini M. (2015), *Personalizzazione vs individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente*, «Studi di Sociologia», 4, pp. 353-373.
- Sacconi L. (2022), *Discorsi sull'impresa sociale. Borzaga e Sacconi a confronto*, «Rivista Impresa sociale», 4.
- Star S.L., Griesemer J.R. (1989), *Institutional Ecology, "Translation" and Boundary Objects: Amateur and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39*, «Social Study of Science», 19, pp. 387-420.
- Staw B.M. (1981), *The Escalation of Commitment to a Course of Action*, «Academy of Management Review», 6, 4, pp. 577-587.
- Viviani J-L, Maurel C. (2019), *Performance of Impact Investing: A Value Creation Approach*, «Research in International Business and Finance», 47, pp. 31-39.

# *Il diritto amministrativo come ambiente che promuove l'innovazione attraverso politiche di impatto sociale*

di *Luciano Gallo*

## **1. Il diritto amministrativo e l'innovazione sociale: un rapporto di abilitazione o disabilitazione?**

Il presente capitolo intende esaminare il ruolo del diritto amministrativo come *ambiente abilitante* piuttosto che come possibile *limite* all'innovazione e, segnatamente, nel campo delle politiche di impatto sociale.

A tale riguardo, riteniamo necessario muovere da due premesse di metodo; in primo luogo, il diritto – ed i relativi dispositivi giuridici – si pongono come *strumenti* rispetto alle finalità delle Pa (nel caso di interesse, quella dell'innovazione); dall'altro, il diritto non è un fatto giuridico immutabile, ma è il portato di un dato contesto (culturale, politico, istituzionale e fattuale) come tale evolutivo. L'analisi che segue assumerà, pertanto, le premesse sopra richiamate, in modo da collocare il tema più generale dell'innovazione sociale, attraverso le politiche d'impatto, nell'ambito dell'attuale contesto di riferimento.

Rimanendo su un piano generale, il nostro ordinamento giuridico ha seguito nel tempo delle *traiettorie* abbastanza riconoscibili, dalle quali sono ricavabili alcuni elementi ricorrenti. Una di queste è di particolare significatività rispetto al presente lavoro e riguarda la considerazione – nel tempo cangiante per intensità e per direzione – del ruolo delle *istituzioni pubbliche* e, correlativamente, del ruolo del governo pubblico e del diritto pubblico. Dal secondo dopoguerra si assiste ciclicamente all'affermazione di scelte legislative, finalizzate a rafforzare il ruolo delle istituzioni pubbliche all'interno del mercato e della società o – all'opposto – all'affermata volontà di disintermediazione pubblica rispetto alle attività che possono essere svolte dal privato, concetto sul quale si avrà modo diffusamente di ritornare.

Volendo schematizzare possiamo rintracciare nell'evoluzione del nostro ordinamento giuridico almeno cinque *periodi*, che hanno caratterizzato la nostra società da un punto di vista giuridico:

- a) Secondo Dopoguerra;
- b) regionalismo;
- c) riforme degli anni '90;
- d) riforme degli anni 2000;
- e) riforme degli anni 2014-2017 fino ai nostri giorni.

L'apporto del diritto amministrativo nel *Secondo Dopoguerra* è stato quello d'affiancare ad una auspicata ricostruzione, secondo i principi e le disposizioni della Carta costituzionale, misure straordinarie volte a rimuovere e/o a mitigare esigenze ritenute meritevoli d'intervento pubblico, secondo una *logica settoriale*. L'ordinamento prende atto che per il soddisfacimento di alcuni bisogni sociali, ritenuti di particolare interesse pubblico, occorrono strumenti e dispositivi specifici: intendiamo riferirci alla necessità della *ricostruzione* del tessuto urbano<sup>1</sup>, ma anche dell'urgenza della *casa*<sup>2</sup> e poi alle spinte verso lo *sviluppo edilizio*<sup>3</sup> e quello *industriale*<sup>4</sup>. Questa prima fase, sinteticamente richiamata, ci consegna un disegno, più o meno consapevole, in cui convivono governo pubblico delle trasformazioni, cura d'interessi pubblici speciali mediante strumenti di settore, logica derogatoria ed acceleratoria, infine, prima affermazione del ruolo dei privati nell'esercizio di funzioni pubbliche.

La seconda fase – particolarmente rilevante ai fini del nostro esame – riguarda la c.d. stazione del *regionalismo*, culminato nel 1977 con il riordino

<sup>1</sup> Ricostruire in fretta e senza dover attendere l'ordinato assetto del territorio, affidato dalla legge n. 1150/1942 allo strumento ad hoc rappresentato dal c.d. PRG (piano regolatore generale); da qui lo strumento emergenziale del *piano di ricostruzione*.

<sup>2</sup> La casa come espressione di diritto di cittadinanza, che – come la ricostruzione del tessuto urbano – non può attendere l'armonico sviluppo del governo del territorio (mediante lo strumento del piano), ma richiede misure eccezionali, specifiche ed accelerate. Nasce la stagione della legislazione di settore dell'edilizia economica e popolare, con la legge n. 167 del 1962.

<sup>3</sup> La legge n. 10/1977 cerca di disciplinare l'espansione edilizia, oramai divenuta irreversibile, ma riconducendola anche a regole omogenee per garantire, solo per fare alcuni esempi, la dotazione di standard edilizi e spazi pubblici e di uso pubblico (introdotti dal DM n. 1444/1968) e di un controllo pubblico ex ante sui progetti di edificazione (con l'introduzione della c.d. concessione edilizia).

A tale riguardo, ai fini del presente lavoro, apparirà utile segnalare due elementi introdotti dalla legislazione appena richiamata; da un lato, i privati possono presentare ai comuni proposte di piani di sviluppo urbano (c.d. piano di lottizzazione convenzionata) – una sorta di *co-programmazione* di prima maniera – in alternativa ai piani, elaborati e mai predisposti dai medesimi enti locali, dall'altro gli asili nido come mere c.d. opere di urbanizzazione secondarie.

<sup>4</sup> La legge n. 865 del 1971 introduce strumenti e disposizioni di semplificazione per la realizzazione degli insediamenti produttivi; ancora una volta mediante uno strumento di settore (il PIP – piano per gli insediamenti produttivi).

delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni<sup>5</sup>, queste ultime nuovi enti della Repubblica. La fase del regionalismo rappresenterà la base per il sistema – eterogeneo – del welfare locale, quale sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali degli enti locali<sup>6</sup>, per come declinato a livello regionale, sulla base delle relative disposizioni legislative.

È, tuttavia, negli anni '90 che l'ordinamento giuridico e, al suo interno, il diritto amministrativo è interessato da alcune traiettorie di significativo cambiamento. In primo luogo, si afferma una forma di Repubblica *policentrica*, nella quale – accanto allo Stato centrale e alle (ancora) “giovani” Regioni – si affiancano gli “enti territoriali”<sup>7</sup>, primi fra tutti i Comuni, titolari primari delle funzioni amministrative, fra le quali quella relativa ai servizi sociali. Il rapporto fra i diversi livelli di governo territoriale si svolge, fra l'altro, sulla base del c.d. principio di sussidiarietà *verticale*, ovvero opera il livello di governo territoriale più adeguato e più funzionale agli interessi della comunità amministrata, muovendo dal livello più basso e, dunque, da quello locale. Sempre in questa fase si colloca la grande innovazione – legislativa ed amministrativa – della disciplina organica sul *procedimento amministrativo*<sup>8</sup>. Per la prima volta il Paese ha una disciplina omogenea sulle fasi e sui contenuti dei procedimenti amministrativi, sui compiti e funzioni degli amministratori e sui diritti dei terzi, in primo luogo quello di accesso agli atti dei procedimenti. Da un lato, doveri di trasparenza e di legalità (formale e sostanziale) della PA, chiamata a concludere i procedimenti con un provvedimento espresso, ad esito di un'adeguata istruttoria ed entro termini definiti; dall'altro, i diritti dei terzi a poter *partecipare* – nei limiti e con le modalità stabilite dalla legge – al relativo procedimento.

Il *giusto procedimento* diventa il terreno comune della fiducia reciproca fra PA e terzi, all'interno di un assetto di relazioni riconducibile ad una precisa demarcazione di ruoli e di competenze. In quegli stessi anni, tuttavia, l'ordinamento giuridico produce leggi di settore, che – sulla evidente spinta della società – riconosce ed esalta il ruolo attivo di una serie di soggetti, la cui attività viene qualificata come di interesse generale. Ci riferiamo alla disciplina sulle *cooperative sociali*<sup>9</sup> e a quella quadro sul *volontariato*<sup>10</sup>. La relazione con le pubbliche amministrazioni si innova, nel senso che – in conseguenza dell'attività svolta dai soggetti contemplati dalle discipline richiamate – l'ordinamento ne sostiene e ne promuove il coinvolgimento.

<sup>5</sup> Il riordino delle funzioni avviene con il DPR n. 616/1977, che fa seguito all'istituzione delle Regioni, quali enti di area vastata, dotate di competenza legislativa e titolare di una serie di funzioni amministrative.

<sup>6</sup> Di cui alla successiva legge n. 328/2000.

<sup>7</sup> La legge n. 142/1990 introduce la prima disciplina organica in materia di enti locali.

<sup>8</sup> Il riferimento è alla legge n. 241/1990.

<sup>9</sup> Legge n. 381/1991.

<sup>10</sup> Legge n. 266/1991.

S'innovano anche gli strumenti a disposizione degli enti pubblici; la *convenzione* diventa la forma principale di regolamentazione del rapporto e quasi a volerla distinguere, anche sul piano terminologico, dal contratto d'appalto, quest'ultimo riferito all'esternalizzazione di servizi.

Gli anni 2000 segnano una prima svolta all'interno del nostro ordinamento. In primo luogo, a livello costituzionale. La revisione del Titolo V della Costituzione<sup>11</sup>; all'articolo 118 della Costituzione – dedicato al riparto delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo territoriale – viene inserito il riferimento esplicito al principio della c.d. *sussidiarietà orizzontale*. Il quarto comma dell'art. 118 della Costituzione stabilisce che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Si realizza il passaggio – epocale – dalla *democrazia rappresentativa* a quella *partecipativa*.

In tale contesto si situano coerentemente altre leggi di settore, che – in applicazione del richiamato principio di *specialità* – riconoscono e valorizzano il ruolo delle *associazioni di promozione sociale (APS)*<sup>12</sup>, ma soprattutto la legge quadro sul *sistema integrato* degli *interventi* e dei *servizi sociali*<sup>13</sup>. I servizi alla persona non sono più prerogativa e competenza esclusiva degli enti locali, ma si riferiscono ad un sistema integrato fra questi ultimi e i diversi soggetti del cosiddetto “privato sociale”. È sulla base del rinnovato impianto normativo che vengono aggiornati anche gli strumenti di intervento; i soggetti del “privato sociale” “partecipano” al procedimento di programmazione e di pianificazione dei servizi di ambito<sup>14</sup>, mentre con un atto attuativo viene per la prima volta introdotta l'istruttoria pubblica di *co-progettazione*<sup>15</sup>. L'esame dell'evoluzione dell'ordinamento – pur fatto con la dovuta sinteticità – mostra due elementi rilevanti ai fini del presente lavoro:

- a) il *diritto amministrativo* segue, magari in modo più lento, le “spinte” di cambiamento provenienti dalla società, modellando nuovi strumenti o rinnovando quelli esistenti;
- b) la dimensione dell'*impatto* non è ancora entrata all'interno della strumentazione.

Occorre attendere l'ultima ed attuale fase dell'ordinamento, che prende l'avvio dall'approvazione delle nuove direttive europee in materia di

<sup>11</sup> La revisione costituzionale, poi oggetto di referendum confermativo, avviene mediante la legge costituzionale n. 3/2001.

<sup>12</sup> Il riferimento è alla legge n. 383/2000.

<sup>13</sup> Legge n. 328/2000.

<sup>14</sup> La legge 328/2000 introduce lo strumento di settore del piano sociale di zona.

<sup>15</sup> Il D.P.C.M. 30 marzo 2001 introduce l'istruttoria pubblica di co-progettazione per gli *interventi innovativi e sperimentali*.

appalti<sup>16</sup> e di concessioni<sup>17</sup> del 2014. Si tratta di una rilevante stagione di riforme, che – a differenza delle fasi fin qui esaminate – introduce in modo consapevole, sebbene in maniera non ancora organica e generalizzata, il tema dell'*impatto*, a conferma del ruolo abilitante del diritto amministrativo, ma al tempo stesso della stretta connessione fra “spinte” nella società e conseguente implementazione dei dispositivi giuridici.

Come anticipato, le Direttive in materia di appalti (24/2014/UE) e sulle concessioni (23/2014/UE) introducono motivazioni (nei *Considerando*) e le disposizioni dalle quali ricavare indicazioni di diritto positivo in ordine all'*uso strategico* dei contratti pubblici. Le Direttive europee del 2014 sono state recepite in Italia mediante un unico corpo normativo, per l'appunto definito «Codice dei contratti pubblici» (d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm.; in avanti anche solo “CCP”). Varie sono le disposizioni di interesse, utili al nostro lavoro:

- art. 3 sulle definizioni (lett. ggggg: *lotto prestazionale*);
- art. 21 sulla programmazione pluriennale degli acquisti di servizi e forniture;
- art. 23, c. 15 sul progetto dei servizi (in esso sono indicati i *criteri premiali* per la valutazione delle offerte e per le *varianti migliorative*);
- art. 30 recante i principi comuni per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici;
- art. 95 sui criteri di aggiudicazione (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa) [v. infra];
- art. 96 sul c.d. «*costo del ciclo di vita*» del prodotto o del servizio [v. infra];
- art. 100 sulle clausole sociali di esecuzione contrattuale;
- art. 102 sulla verifica di conformità dell'esecuzione contrattuale;
- art. 112 sulle procedure di affidamento finalizzate all'inserimento di soggetti svantaggiati.

Con specifico riferimento al “progetto dei servizi”, l'art. 23 al comma 15 stabilisce che «Per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere: la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi; il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche,

<sup>16</sup> Direttiva 2014/24/UE.

<sup>17</sup> Direttiva 2014/23/UE.

L'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale. Per i servizi di gestione dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi quelli di gestione della manutenzione e della sostenibilità energetica, i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme tecniche».

In secondo luogo, occorre richiamare l'articolo 30 del CCP, il cui primo comma stabilisce che

L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico (...).

Le nuove Direttive europee e, dunque, il vigente codice innovano significativamente il previgente quadro normativo e, fra le più rilevanti previsioni, deve essere evidenziata la residualità del criterio di aggiudicazione del "prezzo più basso" – in conseguenza della centralità della qualità degli operatori economici e dei relativi servizi offerti – rispetto alla "regola" del criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa (OEPV).

La disposizione di riferimento del codice è costituita dall'art. 95; si segnalano, per quanto di nostro interesse, i seguenti commi:

6. I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:
  - a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata a tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera

- o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;
- e) l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;
  - f) il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica (...)
- (...)
11. I criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto ove riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale.
- (...)
13. Compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggiore rating di legalità e di impresa, alla valutazione dell'impatto generato di cui all'articolo 1, comma 382, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, anche qualora l'offerente sia un soggetto diverso dalle società benefit (...).

Altre disposizioni del codice sono applicabili alle varie forme di affidamento.

In primo luogo, l'articolo 96 (Costi del ciclo di vita), a mente del quale

1. I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:
- a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali:
    - 1) costi relativi all'acquisizione;
    - 2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;
    - 3) costi di manutenzione;
    - 4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio (...).

In tema di esecuzione contrattuale, l'art. 102 (Collaudo e verifica di conformità) stabilisce che

- (...) 2. I contratti pubblici sono soggetti a collaudo per i lavori e a verifica di conformità per i servizi e per le forniture, per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali.

Riprendendo l'esame dell'OEPV, l'art. 1, c. 382 della legge 208/2015, richiamato dall'art. 95, c. 13, del codice dei contratti pubblici, testualmente richiama «b) la valutazione dell'impatto generato utilizzando lo standard di valutazione esterno con caratteristiche descritte nell'allegato 4 annesso alla presente legge e che comprende le aree di valutazione identificate nell'allegato 5 annesso alla presente legge».

A non diverse conclusioni si giunge anche con riferimento alla vigente disciplina in materia di rapporti fra PA ed enti di Terzo settore (ETS).

In particolare, la legge n. 106/2016, recante la delega per la Riforma del Terzo settore, con riferimento all'adozione di un Codice del Terzo settore (CTS), ha previsto (art.4) i seguenti principi e criteri:

o) valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni (...).

Il successivo articolo 7 (Vigilanza, monitoraggio e controllo) al comma 3 ha previsto che

Il Ministero (...) predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera o). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.

Le *Linee guida sulla valutazione di impatto sociale (VIS)* sono state adottate con decreto ministeriale n. 85 del 23 luglio 2019. In particolare, come sarà meglio esaminato nel paragrafo che segue, l'utilizzo di meccanismi di finanza d'impatto può avvenire nell'ambito dei procedimenti di progettazione, attivati anche ad istanza di ETS, singoli o associati, e disciplinati dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e delle eventuali leggi regionali, nei termini previsti dall'art. 55, c. 3 CTS, nonché delle Linee guida ministeriali sul rapporto fra PA ed enti di Terzo settore adottate con DM n. 72/2021.

Inoltre, le amministrazioni pubbliche «possono» inserire all'interno di tali procedimenti anche la valutazione e la misurazione dell'impatto sociale,

secondo le richiamate linee guida approvate con DM 23 luglio 2019, a mente delle quali

(...) Introduzione e riferimenti normativi.

(...) Il legislatore individua nella valutazione dell'impatto sociale lo strumento attraverso il quale gli enti di Terzo settore comunicano ai propri stakeholders l'efficacia nella creazione di valore sociale ed economico, allineando i target operativi con le aspettative dei propri interlocutori e migliorando l'attrattività nei confronti dei finanziatori esterni.

(...)

Soggetti tenuti alla realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale.

(...) Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, possono prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli ETS che intrattengono rapporti con le medesime PP.AA, sì da consentire una valutazione dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e delle attività svolte.

A conferma delle considerazioni che precedono da ultimo occorre richiamare la vigente disciplina in materia di dispositivi, europeo e interno, sulla ripresa e resilienza<sup>18</sup>. Sebbene il PNRR, a livello interno, preveda il riferimento ad obiettivi sostanzialmente quantitativi e, in misura prevalente, con la finalizzazione delle risorse per investimenti materiali (realizzazione di nuove opere o rigenerazione di quelle esistenti), ad ogni buon conto conferma l'inevitabilità della traiettoria dell'impatto.

Rinviamo, infine, alle parti del presente lavoro per quanto riguarda le iniziative a livello europeo, ad iniziare dalla prossima programmazione<sup>19</sup> e delle iniziative in materia di economia sociale.

Nel paragrafo che segue, come anticipato, proveremo ad analizzare le forme di partenariato più funzionali agli obiettivi di impatto.

## **2 Partenariati pubblico-privati, co-progettazione e patti collaborativi**

Possiamo esaminare a questo punto le forme di partenariato maggiormente funzionali alla logica dell'impatto. In primo luogo, i partenariati pubblico-privati (in avanti "PPP") in senso proprio, ovverosia quelli disciplinati

<sup>18</sup> A livello europeo intendiamo riferirci al Regolamento 2021/241/UE, che ha introdotto il dispositivo in materia di ripresa e resilienza, mentre a livello interno la vigente disciplina sul c.d. PNRR è costituita dalla legge n. 108/2021 e ss. mm., di conversione con modificazioni del decreto-legge n. 77/2021.

<sup>19</sup> Intendiamo riferirci alla programmazione 2021-2027.

dal vigente CCP<sup>20</sup>. Il PPP si caratterizza per alcuni elementi coerenti con le finalità ed il tema oggetto del presente lavoro; ferma restando la disciplina di tale istituto, per quanto attiene allo svolgimento delle procedure, ai nostri fini rilevano i seguenti:

- a) utilizzo esclusivo del criterio dell'*OEPV*, con conseguente possibile considerazione delle finalità dell'impatto;
- b) remunerazione degli investimenti attraverso la gestione funzionale dei servizi, con possibilità di assumere obiettivi di particolare qualità di questi ultimi, in termini di *outcome*;
- c) (correlato al punto che precede) co-responsabilizzazione degli utenti dei servizi, che – in tutto o in parte – sostengono il costo per la relativa fruizione, anche nell'ipotesi di “tariffe amministrative”;
- d) ruolo del *finanziatore*<sup>21</sup> e del *garante*;
- e) assunzione da parte del concessionario del c.d. *rischio operativo*<sup>22</sup>, da non confondere con il rischio d'*impresa* presente in tutte le altre forme di relazione negoziale, in primo luogo negli appalti;
- f) possibile *iniziativa* di *parte* del c.d. proponente<sup>23</sup>;
- g) necessaria ed obbligatoria predisposizione di un sistema periodico di *monitoraggio* e di *verifica*<sup>24</sup>;
- h) centralità del *piano economico-finanziario* (in avanti solo “*PEF*”), debitamente asseverato dai soggetti titolari a farlo, quale strumento dinamico – relativo a tutta la durata della concessione – per la

<sup>20</sup> Più specificatamente, facciamo riferimento al PPP, disciplinato dagli articoli 180 e seguenti, ma – ai nostri fini – rileva anche la vigente disciplina in materia di concessioni, di cui agli articoli 164 e seguenti.

<sup>21</sup> Il PPP dà vita ad uno strumento giuridicamente complesso, in cui alla mera procedura di affidamento si affiancano attività multiprofessionali, svolte da soggetti distinti ed ulteriori rispetto alle amministrazioni aggiudicatrici e agli operatori economici. In primo luogo, il PPP attiva anche strumenti finanziari e, dunque, centrali sono le figure del finanziatore e, dall'altra parte, il soggetto che presta le “garanzie” rispetto agli obblighi di corretta ed integrale esecuzione dell'opera e/o dell'esecuzione del servizio. Garanzie che devono permanere per tutta la durata del PPP.

<sup>22</sup> Il rischio operativo è, in buona sostanza, il fascio di rischi che il concessionario assumere in relazione alla gestione e alla profittabilità della stessa, sia lato “domanda”, che lato “offerta”

<sup>23</sup> La vigente disciplina sulla *finanza di progetto* prevede la possibilità che un operatore economico, singolo o associato, possa assumere l'iniziativa presentando una proposta, che dovrà comunque essere istruita e valutata dalla PA, che poi – in caso di accoglimento – la porrà a base della successiva procedura ad evidenza pubblica, avviata attraverso apposito Avviso pubblico.

<sup>24</sup> Della permanenza del rischio operativo in capo al concessionario e non già all'amministrazione, della qualità e continuità della realizzazione delle opere e/o dell'erogazione dei servizi, nonché dell'eventuale riequilibrio economico-finanziario nei termini ed entro i limiti stabiliti dagli atti della procedura.

sussistenza e permanenza delle condizioni di equilibrio gestionale ed economico-finanziario del PPP.

Le considerazioni che precedono rendono evidenti le possibilità di inserire all'interno di un PPP la logica dell'*impatto*. Essa può avvenire, in prima battuta, all'interno dei criteri di valutazione delle offerte, mediante il criterio dell'OEPV, secondo quanto esposto nel precedente paragrafo, nell'ipotesi di iniziativa pubblica, con la pubblicazione di un Bando, ma anche nell'ambito di una procedura ad iniziativa privata. L'*impatto*, tuttavia, accompagna tutte le fasi della procedura e del ciclo di vita del PPP, dal momento che esso diventa elemento qualificante per la dimensione progettuale (in entrambe le ipotesi procedurali sopra richiamate). Logica conseguenza è il ruolo importante dei *progettisti*, chiamati ad incorporare l'*impatto* e le relative componenti all'interno del *progetto di fattibilità*.

L'*intenzionalità* e la *valutabilità* dell'*impatto* determina, poi, una stretta consequenzialità rispetto alla fase dell'esecuzione, che per tutte le forme di PPP è di norma riferito ad un periodo temporale medio-lungo. In tale prospettiva, diventa cruciale bilanciare gli adattamenti (consentiti dalle norme e previste negli atti della procedura) legati al ciclo dell'*impatto* e quelli specificatamente correlati all'equilibrio economico-finanziario, cristallizzato nel PEF. La conseguenza di maggior rilievo è, tuttavia, legata al profilo finanziario, nel senso che l'assunzione della logica e delle finalità dell'*impatto* trasforma la stessa fonte finanziaria del finanziamento – quale rapporto sottostante e derivato fra concessionario e soggetto finanziatore rispetto al rapporto di concessione fra il concessionario e l'amministrazione concedente – da semplice finanziamento di investimenti nella modalità di PPP a strumento di *finanza ad impatto*.

Rinviando al contributo specifico contenuto nel presente lavoro, in questa sede riteniamo necessario evidenziare quest'ultima circostanza. La *finanza ad impatto* diventa elemento ulteriormente qualificante e caratterizzante del PPP in concreto attivato, ancora una volta ad iniziativa pubblica o privata. Il *rischio operativo* del concessionario viene, per così dire, condiviso dal finanziatore "paziente" o "etico", che a sua volta ha intenzionalmente deciso di finanziare un progetto ad *impatto*, a condizioni di maggior favore per il concessionario ed assumendo il rischio che la remunerazione dell'investimento non avvenga o avvenga parzialmente.

La *finanza ad impatto* diventa la tecnicità – sotto il profilo economico-finanziario – coerente con il progetto ad *impatto* e funzionale al relativo auspicato successo. Appare pertanto comprensibile l'importanza di un efficace sistema di monitoraggio e di valutazione, anche a garanzia non solo della PA concedente, ma anche dei finanziatori. Ad avviso di chi scrive, un *PPP ad impatto* può avere un'efficace riuscita non perché sia fondato sulla base di un semplice vincolo contrattuale di convenienza economico-finanziaria,

eventualmente rafforzata da clausole e meccanismi di garanzia, quanto piuttosto da una intenzionalità – condivisa e consapevole – di tutti gli attori coinvolti, degli obiettivi di impatto. In questo senso, un *PPP ad impatto* non può essere improvvisato, anche ad opera di un raggruppamento estemporaneo e casuale formato dai vari soggetti necessari, ma dovrebbe costituire esecuzione di un disegno comune voluto ed agito.

Nel paragrafo che precede è stata esaminata anche la  *riforma del Terzo settore*, che ha fra i propri elementi costitutivi proprio quello di generare impatti sociali nei confronti della comunità di riferimento; possiamo passare a questo punto ad entrare nel merito delle forme di partenariato, attivabili nell’ambito della logica dell’impatto. Ai nostri fini considereremo sia la nuova disciplina delle  *imprese sociali*<sup>25</sup>, che il codice del  *Terzo settore*<sup>26</sup> (in avanti solo “*CTS*”). Sempre rimanendo su un piano generale, occorre premettere che la riforma del Terzo settore poggia sui seguenti pilastri:

- a) definizione<sup>27</sup> di  *enti di Terzo settore* (in avanti solo “*ETS*”), quale categoria eterogenea ed aperta anche a future forme giuridiche;
- b) elencazione delle  *attività di interesse generale*<sup>28</sup> nelle quali si realizza il coinvolgimento degli ETS da parte degli enti pubblici;
- c)  *non lucratività*<sup>29</sup> dell’attività degli ETS;
- d) istituzione di un Registro per i soli ETS, il c.d.  *RUNTS (registro unico nazionale del Terzo settore)*<sup>30</sup>;
- e) un intero Titolo<sup>31</sup> dedicato proprio al  *coinvolgimento* degli ETS da parte degli  *enti pubblici* mediante gli strumenti collaborativi, di cui si dirà oltre;
- f) una serie di misure di sostegno e di promozione<sup>32</sup>;

<sup>25</sup> La nuova disciplina delle imprese sociali è contenuta nel d. lgs. n. 112/2017, che integra e modifica la precedente normativa, di cui al d. lgs. n. 155/2005.

<sup>26</sup> Il CTS è stato emanato con d. lgs. n. 117/2017.

<sup>27</sup> Art. 4 del CTS.

<sup>28</sup> Art. 5 del CTS. Le attività di interesse generali sono tali in quanto svolte per finalità  *civiche, solidaristiche e di utilità sociale*.

<sup>29</sup> La non lucratività non è definita dal CTS, ma – a contrario – vengono tipizzate dall’art. 8 del CTS le ipotesi in cui si configura normativamente una lucratività indiretta (i.e. distribuzione indiretta di utili).

<sup>30</sup> Gli articoli 45 e seguenti del CTS disciplinano il RUNTS. Nel momento in cui si scrive è in via di piena entrata a regime del Registro con conseguente venir meno della disciplina transitoria (salvaguardia degli albi, registri ed elenchi previsti dalle previgenti discipline di settore), prevista dall’art. 101 del Codice.

<sup>31</sup> Precisamente il Titolo VII del Codice.

<sup>32</sup> Segnatamente, in via meramente esemplificativa e non esaustiva, gli articoli 72 e seguenti sulle forme di sostegno economiche, l’art. 69 sull’accesso all’FSE e agli altri finanziamenti europei, l’art. 81 sulla misura agevolativa del c.d.  *social bonus*, gli articoli 71 e 89 in tema di uso e valorizzazione di beni pubblici, anche culturali.

- g) l'assoggettamento ad un regime di pubblicità e di trasparenza, anche riguardo ai documenti contabili<sup>33</sup>;
- h) infine, un regime di controlli<sup>34</sup> stringente, posto a tutela soprattutto dei terzi, compresi i soggetti "donanti".

Ciò posto, la rinnovata disciplina delle *imprese sociali* si situa proprio nella direzione indicata nel presente Volume. L'impresa sociale, infatti, è la qualifica normativa che aggiunge al regime giuridico proprio del singolo ETS considerato un tratto di grande innovazione nel panorama nazionale; essere impresa sociale si traduce nello svolgere una o più attività di interesse generale in forma di impresa. Si va oltre la mera responsabilità sociale degli enti per approdare ad un vero e proprio modello di *economia sociale*. L'impresa sociale svolge attività di impresa, dunque commerciale, ma la sua attività è funzionalizzata allo svolgimento di attività di interesse generale, nel senso più volte richiamato.

Il secondo elemento di grande novità è rappresentato dal fatto che delle imprese sociali possono farne parte – oltre agli ETS – le *pubbliche amministrazioni* ed i soggetti *for profit*. Le imprese sociali hanno una base sociale aperta ed eterogenea, a valorizzarne la vocazione partenariale; la Riforma – in coerenza con il relativo impianto – al riguardo ha stabilito che tali soggetti non possano svolgere forme di controllo e di coordinamento, all'evidente scopo di scongiurare forme eterodosse e/o indirette di "deviazione" dello scopo e delle finalità naturali proprie delle imprese sociali. Inoltre, sempre rimanendo sul terreno dell'impatto generabile con la propria attività, le imprese sociali devono assicurare il coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti delle attività e dei servizi svolti, nonché dei vari soggetti interessati<sup>35</sup>. La correlazione fra impatto e disciplina delle imprese sociali è, infine, massima guardando alla vigente disciplina agevolativa relativa al *finanziamento* di tali ETS<sup>36</sup>.

Occorre da subito precisare che la disposizione in commento – al pari di tutta la parte contenuta nel CTS in relazione alle misure fiscali – sarà efficace

<sup>33</sup> Articoli 13 e seguenti del CTS.

<sup>34</sup> Intendiamo riferirci agli articoli 90 e seguenti del CTS. In estrema sintesi, il previsto meccanismo di controlli è finalizzato a verificare la permanenza dei requisiti per essere qualificato come ETS, con il conseguente diritto alle forme di promozione e di agevolazioni, nonché alla verifica che gli eventuali contributi e beni pubblici, riconosciuti agli ETS, siano stati correttamente utilizzati e per lo svolgimento delle attività di interesse generali per le quali i primi sono stati concessi.

Questa ultima precisazione è particolarmente rilevante in relazione al tema dell'impatto, oggetto del presente Volume.

<sup>35</sup> In particolare, tale obbligo è sancito dall'art. 11 del d. lgs. n. 112/2017, il quale a sua volta rinvia ad apposite linee guida ministeriali, nelle more emanate e recuperabili dal relativo sito istituzionale.

<sup>36</sup> Intendiamo riferirci all'art. 18 del d. lgs. n. 112/2017.

solo a seguito dell'autorizzazione della Commissione Europea, chiamata a verificare la compatibilità del regime fiscale interno, disegnato dalla Riforma del Terzo settore, con il quadro normativo europeo. Tuttavia, data l'economia del presente lavoro, è evidente che l'impianto normativo in materia di imprese sociali, laddove divenuto efficace, rappresenterà una leva per i finanziatori "pazienti" ed "eticici", interessati a sostenere le attività delle imprese sociali in quanto finalizzati a generare impatto nei confronti della comunità di riferimento. Si prevede, in altri termini, un circuito virtuoso dove convivono attività di interesse generale, coinvolgimento di vari soggetti, inclusi i finanziatori, e, infine, redditività dell'impresa, ma in chiave sociale.

Un modello che pone la nostra normativa nel solco europeo dell'economia sociale.

Anche il CTS introduce forme di partenariato fra ETS ed enti pubblici e lo fa con tratti innovativi, tipici di un codice, e funzionali anche alla logica dell'impatto. Gli istituti di riferimento sono la *co-programmazione*, di cui al secondo comma dell'art. 55, e la *co-progettazione*, disciplinata dal successivo terzo comma della richiamata disposizione. Sono evidenti gli elementi di novità.

In primo luogo, entrambi gli strumenti sono attivabili in tutte le attività di interesse generale elencate dall'art. 5 del CTS e, pertanto, non più nel solo settore del welfare, dove forme analoghe di partenariati erano stati da tempo costruiti.

In secondo luogo, viene previsto un rapporto – di mutua utilità – fra co-programmazione e co-progettazione; una sorta di processo ascendente e discendente, dunque circolare.

La co-programmazione viene finalizzata alla lettura integrata e condivisa, dagli ETS e dagli enti pubblici interessati, dei bisogni e delle aspettative della comunità, con uno sguardo alle azioni attivabili ed alle risorse a tale fine necessarie. La logica dell'impatto è consustanziale alla co-programmazione, salvo risolversi, in difetto, in una mera ritualità di ascolto. La co-programmazione non è mera partecipazione al procedimento – ad esempio di elaborazione del piano sociale di zona, nell'ambito del settore del welfare – quanto piuttosto, sulla scorta dell'insegnamento della Corte costituzionale<sup>37</sup>, *comunanza di scopo* fra ETS ed enti pubblici.

Lo scopo comune, per continuare con l'esame dell'istituto della co-programmazione, è il benessere della comunità, dunque l'impatto delle possibili azioni da attivare. La *co-programmazione* si svolge come un qualsiasi procedimento<sup>38</sup>, ma si risolve in un procedimento dalle enormi potenzialità, dal

<sup>37</sup> Ci riferiamo alla nota pronuncia n. 131/2020 della Corte costituzionale, ripresa dalla successiva sentenza n. 255/2020.

<sup>38</sup> Il primo comma dell'art. 55 del CTS indica i principi comuni applicabili a tutte le forme collaborative previste e disciplinate dal CTS, fra cui quelli del procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990.

momento che non è confinato a regolare i rapporti fra l'ente pubblico e gli ETS direttamente interessati dal procedimento, ma è chiamato ad incrociare i cittadini, da un lato, e tutti i possibili soggetti a vario titolo chiamati a supportare l'attività co-programmata, in primo luogo i c.d. "attori filantropici" e, ancora una volta, i *finanziatori*. L'implementazione e l'integrazione delle risorse diventa uno fra i più rilevanti sviluppi di un procedimento di co-programmazione, al quale può seguire, quale naturale sviluppo, un procedimento di *co-progettazione*.

Anche la disciplina sulla co-progettazione, come chiarito nelle richiamate Linee guida ministeriali, contiene significativi tratti di novità. Per prima cosa, tale istituto viene affrancato dagli angusti spazi, in cui era stato collocato dalla previgente disciplina di settore, richiamata nella parte iniziale del paragrafo che precede, ovverosia in funzione di *interventi innovativi e sperimentali*. Il Codice, a tale riguardo, generalizza l'utilizzo di tale istituto nell'ambito di tutte le attività di interesse generale e, come chiarito efficacemente dalla pronuncia n. 131/2020 della Corte costituzionale, nell'alveo della collaborazione e non già del mercato concorrenziale, disciplinato e regolato dal vigente codice dei contratti pubblici. Anche la co-progettazione si serve dei procedimenti amministrativi, ma il loro presupposto è, ancora una volta, la comunanza di scopo fra ETS ed enti pubblici di rivolgersi alla comunità di riferimento e, come risultato atteso, dar vita in concreto ad un'attività di interesse generale; ritorna la dimensione dell'impatto.

Non sfuggirà, poi, come precisato nelle più volte evocate Linee guida ministeriali sui procedimenti, che il Codice attribuisce pari dignità, in termini di iniziativa, agli ETS, che possono elaborare e presentare proposte progettuali agli enti pubblici. Centrale è, tuttavia, l'istituto della *valutazione di impatto sociale (VIS)*, di cui si è detto, ed oggetto di sviluppo in altra parte del presente Volume; si tratta un elemento che conferma, ove ce ne fosse bisogno, il rapporto di presupposizione e consequenzialità fra partenariato fra ETS ed enti pubblici e impatto generabile attraverso le attività di interesse generale. La co-progettazione non è modellizzabile, è solo un procedimento amministrativo, che deve svolgersi secondo le note forme dell'evidenza pubblica, ma – cosa che più conta – è lo strumento capace di attivare le più diverse energie, soggettive ed oggettive, fra loro integrate e finalizzate ad obiettivi di impatto, compresi i soggetti finanziatori e, dunque, gli strumenti di finanza ad impatto. La co-progettazione, inoltre, in quanto strumento (duttile e preordinato al raggiungimento delle finalità in concreto previamente individuate in modo consapevole ed intenzionale), può essere utilizzato in modo integrato con gli altri istituti previsti dal CTS.

I profili procedurali per l'attivazione di tali istituti sono stati sviluppati nell'ambito delle Linee guida sui rapporti fra PA ed ETS, ai sensi degli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117/2017, adottate con DM n. 72 del 2021, al quale rinviamo.

L'esempio più prossimo e coerente con le finalità del presente Volume riguarda le diverse forme di uso e di valorizzazione di beni pubblici, anche di tipo culturale, di cui alle disposizioni in precedenza richiamate. Ebbene, il CTS, quale espressione di un diritto amministrativo nuovo, abilitante e non ostativo, in quanto disciplina regolativa e, all'occorrenza, sanzionatoria, consente agli ETS ed agli enti pubblici, che lo desiderino, di valorizzare dei beni pubblici non già per la – legittima – finalità del massimo sfruttamento economico del beni, quanto piuttosto per il raggiungimento degli obiettivi di cambiamento (*impatto*), previamente predeterminati, al pari degli indicatori, necessari per la valutazione del cambiamento, ove avvenuto. In questa prospettiva – guidati dalla comunanza dello scopo e non più dall'ossessione delle procedure amministrative normativamente tipizzate – si possono coniugare co-programmazione, co-progettazione, valorizzazione di beni pubblici, valutazione di impatto sociale e finanziamento ad impatto, comprese le diverse forme di raccolta fondi, previste dalla Riforma.

### 3. Riflessioni conclusive

Alcune considerazioni conclusive.

L'analisi fin qui svolta conferma che disponiamo di un supporto normativo, innovativo ed abilitante, rispetto alle politiche dell'impatto; tuttavia, le norme non assicurano il cambiamento, lo possono agevolare. Occorrono altri elementi favorevoli di contesto. Anzitutto il tempo. L'ordinamento non conosce riforme, tanto più incisive, interiorizzate in breve tempo. Occorre pazienza. La seconda cosa, a nostro parere rilevante, è che occorra consapevolezza piena sul senso e la portata delle norme, anche del loro potenziale. La consapevolezza, in altri termini, è necessaria per mantenere saldo il rapporto fra mezzi e fini, fra gli strumenti delle norme e dei procedimenti e le finalità di cambiamento delle PA e nelle PA. Il cambiamento, ancora, lo rendono possibile le azioni quotidiane delle persone, chiamate ad applicare le norme ed attuare il disegno riformatore.

Appare imprescindibile accompagnare il tutto con periodiche attività di formazione e di tutoraggio dei soggetti interessati dalla filiera del ciclo dell'impatto, chiamati ad assumere una *postura* coerente con le politiche dell'impatto. Probabilmente, se non necessario, è quanto meno utile correlare le politiche di impatto con l'organizzazione dei soggetti interessati; un esempio potrà essere efficace avendo a riguardo una Pubblica amministrazione. Fare politiche d'impatto significa pensare, programmare, progettare ed agire in modo integrato ed orientato al perseguimento dei risultati attesi. A tal riguardo, la tradizionale organizzazione delle amministrazioni, secondo le regole delle competenze funzionali, dovrebbe essere almeno integrata dall'organizzazione per moduli/uffici comuni o, comunque, mediante un agire

coordinato. Impatto, inoltre, non è certezza del cambiamento durevole positivo nei confronti delle comunità; il diritto amministrativo e la cultura amministrativa devono evolvere verso un agire *esperenziale*.

Da un lato, la correttezza dei procedimenti a tutela dei principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento, dall'altro un agire amministrativo che rimodula le azioni in modo evolutivo in funzione dell'efficacia delle politiche. Da qui il ruolo delle attività di monitoraggio e di controllo, non concepite e subite dagli interessati come esercizio di verifica in funzione eventualmente sanzionatoria, quanto strumento per l'eventuale correzione delle azioni. Coerentemente con il rappresentato quadro di riferimento, anche le disposizioni in materia di trasparenza e di pubblicità dovrebbero essere vissute ed agite non come ingombranti adempimenti formali, talvolta onerosi e defaticanti, come forma di conoscibilità delle attività svolte, in modo da costruire consenso sociale e fiducia. Solo attività trasparenti ed impattanti sono capaci di invogliare i diversi attori filantropici a condividere partenariati orientati al benessere comunitario.

Le sfide sono numerose e impegnative, ma i benefici sono di gran lunga maggiori delle fatiche da sopportare.

# *Co-progettazione e valutazione d'impatto sociale. Profili giuridici e prospettive per una nuova stagione di politiche orientate all'innovazione sociale*

di *Alceste Santuari e Paolo Venturi*

## **1. Il contesto giuridico di riferimento e gli obiettivi dell'analisi**

Gli istituti giuridici cooperativi disciplinati dagli art. 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore esprimono forme di collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed enti non profit concepite per favorire il perseguimento di finalità di interesse generale, i cui benefici sono arrecati alle comunità, in specie locali. In questa prospettiva, gli istituti giuridici collaborativi in parola costituiscono e rappresentano una modalità diversa e altra rispetto alle tradizionali procedure ad evidenza pubblica di natura competitiva. Queste ultime – come ribadito nella sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 – identificano la “cifra” dei rapporti di committenza sinallagmatici attraverso cui le pubbliche amministrazioni acquistano prestazioni e servizi sul mercato degli operatori economici, i quali possono anche essere costituiti nella forma di ente non lucrativo ovvero mutualistico. Da quanto sopra discende che gli enti pubblici sono chiamati a definire procedure e processi che assicurino il coinvolgimento degli enti non profit, che – come prescritto dall’art. 55 del Codice del Terzo settore – deve essere “attivo”. Ciò implica una dinamica collaborativa che supera la mera partecipazione a momenti di confronto per identificare percorsi e procedimenti nell’ambito e ad esito dei quali gli enti non profit non soltanto esprimono le loro idee progettuali, ma ne possono eventualmente (avverbio impiegato con precisione nell’art. 55 citato) assumere la realizzazione effettiva.

In quest’ottica, gli enti non profit, in ossequio alle previsioni contenute nella Riforma del Terzo settore possono esprimere il loro valore autentico e originario di formazioni sociali e comunitarie, che si inseriscono finanche nei processi decisionali pubblici nella fase di co-programmazione delle attività e degli interventi (art. 55, comma 2, d. lgs. n. 117/2017). In ragione della “funzione” degli interventi e delle attività previsti nell’art. 5 del Codice del Terzo settore (attività di interesse generale), identificata nell’elevazione dei diritti di cittadinanza e nella realizzazione di progetti, attività e interventi che

favoriscano la coesione sociale e una maggiore tutela e integrazione socio-lavorativa, in specie delle persone fragili, la Riforma del Terzo settore ha inteso ancorare gli istituti giuridici cooperativi ad una specifica misurazione, in grado di “pesarne” gli effetti e le ricadute sul tessuto sociale<sup>1</sup>.

La Valutazione di Impatto Sociale (VIS) è invero il metodo che permette il monitoraggio in itinere e la verifica delle esperienze di co-progettazione, al preciso scopo di verificare se i processi collaborativi siano in grado di produrre maggiore valore sociale nell’ambito delle comunità di riferimento<sup>2</sup>.

Ne consegue che gli enti del terzo settore e gli enti pubblici condividono di assoggettare la loro cooperazione ad una misurazione oggettiva che permetta di evidenziare le ricadute positive dei percorsi comuni intrapresi, anche in un’ottica di consolidamento delle sperimentazioni avviate sui territori. Alla luce del contesto sopra delineato, il testo che segue intende dimostrare come la VIS risulti non soltanto funzionale, ma anche prodromica e necessaria per delineare e confermare gli obiettivi perseguiti nei processi collaborativi individuati nel Codice del Terzo settore. Il presente lavoro si compone di sei paragrafi: nel primo sono identificati gli obiettivi e il metodo dell’analisi. Il secondo è dedicato alla ricostruzione del percorso evolutivo dell’istituto giuridico della co-progettazione. Il terzo analizza alcune esperienze positive di co-progettazione realizzate in alcuni contesti territoriali. Il quinto paragrafo delinea il quadro di riferimento entro cui collocare le relazioni tra co-progettazione e VIS. Infine, il sesto paragrafo contiene alcune considerazioni di sintesi.

## **2. Dal “si può fare” al “come fare”: l’evoluzione dell’istituto giuridico della co-progettazione**

La co-progettazione, in questi ultimi anni, ha registrato una significativa evoluzione sia rispetto alla sua prima formulazione normativa<sup>3</sup>, sia alla sua

<sup>1</sup> Cfr. art. 7, comma 3, legge n. 106/2016.

<sup>2</sup> La previsione normativa ha trovato una propria declinazione operativa nel decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 23 luglio 2019, recante “Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell’impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore.” La valutazione di impatto sociale era già stata indicata quale principio degli interventi e delle politiche sociali nell’art. 2, comma 1, lett. m) della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13, recante “Politiche sociali nella provincia di Trento”. L’art. 25 della legge in parola istituisce il Nucleo provinciale di valutazione, al quale, inter alia, è attribuito il compito di effettuare “la valutazione di impatto sociale ex ante dei progetti innovativi o sperimentali da attivare ex art. 38” (art. 26, comma 1, lett. e).

<sup>3</sup> Il riferimento è all’art. 5, comma 2, legge n. 328/2000, in cui il legislatore prevedeva forme di aggiudicazione o negoziali che valorizzassero la piena espressione progettuale degli enti non profit. Nel dpcm del 30 marzo 2001, attuativo dell’art. 5, l’articolo art. 1, comma 1 contemplava il coinvolgimento delle organizzazioni non profit sia nella fase di co-

“collocazione sistematica”. In particolare, sospinta dal principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, u.c. della Costituzione, così come interpretato nella nota sentenza del Giudice delle Leggi n. 131/2020, la co-progettazione (unitamente alla co-programmazione) legittima l’“immissione” degli enti non lucrativi nel processo decisionale pubblico e nelle modalità di organizzazione, gestione ed erogazione delle attività, interventi e progetti di interesse generale. Il coinvolgimento attivo degli enti non profit nelle politiche di intervento e nelle modalità organizzative delle attività di interesse generale sottende, almeno in parte, l’abbandono da parte dei medesimi enti non lucrativi del mero ruolo di gestori/erogatori di servizi e di prestazioni commissionati dalle pubbliche amministrazioni per assumere la qualità di partner della P.A. Da ciò consegue che i rapporti giuridici intercorrenti tra pubbliche amministrazioni e soggetti non profit esulano dalle procedure contrattuali e competitive per essere ricondotti nell’ambito di accordi di collaborazione, definiti dalla natura paritetica dei soggetti coinvolti. E ciò in quanto gli istituti giuridici cooperativi e le procedure competitive dovrebbero essere considerati “universi paralleli” che rispondono a finalità ed obiettivi diversi<sup>4</sup> e non strumenti “figli di un dio minore”<sup>5</sup>.

La ‘equiordinazione’ tra procedure competitive disciplinate dal d. lgs. n. 50/2016 e istituti giuridici cooperativi, di cui al Codice del Terzo settore permette di smentire l’assioma secondo il quale, in forza del diritto eurounitario, finalizzato a potenziare e allargare il mercato comune, gli enti pubblici sarebbero obbligati, come “prima scelta”, a ricorrere agli appalti pubblici. Infatti, ancorché sia indubbio che il diritto eurounitario sia tutto pervaso da un favor legis nei confronti dei meccanismi competitivi, esso, al contempo, riconosce la libertà degli enti pubblici dei singoli Stati membri di organizzare la gestione dei servizi di interesse generale, che ricomprendono anche i servizi sociali di interesse generale<sup>6</sup>, categoria cui possono essere equiparate le attività di interesse generale di cui all’art. 5 del Codice del Terzo settore.

In forza di questo specifico approccio, dunque, le pubbliche autorità possono decidere di avviare percorsi collaborativi, e non soltanto di carattere consultivo-partecipativo, attraverso i quali definire i progetti, le attività e gli

programmazione delle attività e degli interventi socioassistenziali (cfr. art. 19 della legge 328 in ordine ai Piani di Zona) sia in quella di progettazione dei medesimi quando le attività e gli interventi assumevano la natura di sperimentazione e innovazione.

<sup>4</sup> Si vedano la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 e le modifiche introdotte nel Codice dei Contratti pubblici dal d.l. 76/2020 (c.d. “decreto semplificazioni”).

<sup>5</sup> Il riferimento è al noto parere consultivo della Commissione speciale del Consiglio di Stato del 26 luglio, numero 02052/2018 pubblicato in data 20 agosto 2018, in cui i giudici di Palazzo Spada ritennero che il Codice del Terzo settore, e con esso gli istituti giuridici cooperativi in argomento, dovessero ritenersi gerarchicamente subordinati al Codice dei contratti pubblici.

<sup>6</sup> In questo senso, si veda l’art. 1, comma 4 Della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici.

interventi da realizzarsi di concerto con i soggetti non profit. Questa posizione è contenuta nell'art. 55 del d. lgs. n. 117/2017, la cui disciplina è stata oggetto di talune modifiche introdotte nel Codice dei contratti pubblici ad opera del d.l. n. 76/2020 (c.d. "decreto Semplificazioni), dell'interpretazione sia dei giudici amministrativi sia del giudice costituzionale, nonché, da ultimo, delle Linee guida ANAC recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali"<sup>7</sup>.

In primis, l'art. 55, comma 3 individua nella co-progettazione lo "schema di gioco" giuridico cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere quando intendano condividere obiettivi comuni e condivisi con gli enti non profit<sup>8</sup>. In secondo luogo, l'art. 55, richiamando la legge n. 241/1990 quale riferimento normativo per definire il meccanismo dialogico con gli enti non profit, ha – come efficacemente evidenziato nella sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale – "procedimentalizzato" il principio di sussidiarietà, che altrimenti rischia di risultare tanto affermato quanto etereo. In terzo luogo, l'art. 55, comma 3 ha inteso individuare i percorsi di co-progettazione in successione temporale e conseguente rispetto alla co-programmazione di cui al comma 2 del medesimo articolo<sup>9</sup>. Infine, l'art. 55 ha confermato la discrezionalità amministrativa degli enti pubblici di autoregolamentare/autodisciplinare le modalità di raccordo cooperativo con gli enti non profit nel perseguimento di finalità di interesse generale.

Nello specifico, l'art. 55 disegna due "tempi" della procedura di co-progettazione: durante il primo tempo, pubbliche amministrazioni ed enti non profit sono chiamati a definire quelli che essi ritengono essere i progetti, gli interventi e le azioni maggiormente coerenti, efficaci ed efficienti per rispondere ai bisogni individuati nel corso del precedente confronto co-programmatorio. In linea teorica, il secondo tempo potrebbe non disputarsi quando non vi fossero enti non profit disponibili a realizzare i progetti, le attività, gli interventi e le azioni condivise. Parimenti, l'ente pubblico potrebbe ritenere che quanto emerso nel corso del primo tempo sia sufficiente per esperire una procedura ad evidenza pubblica, atteso che la discussione ha fatto, per esempio, emergere che ciò che si deve realizzare, per la natura dell'intervento, per le sue caratteristiche, nonché per la necessità di prevedere un corrispettivo, è

<sup>7</sup> La premessa delle Linee in parola sottolinea che il Codice dei contratti pubblici ha subito una "riduzione dell'ambito di applicazione" a seguito dell'approvazione del decreto-legge c.d. "semplificazioni" del 2020, che ha provveduto a chiarire che ai rapporti giuridici intercorrenti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, ad esclusione delle fattispecie espressamente previste nel d. lgs. n. 50/2016, si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990.

<sup>8</sup> Sulle ragioni che hanno contribuito a sviluppare il dialogo cooperativo tra pubbliche amministrazioni e soggetti non profit, si veda G. Marocchi, Perché oggi si coprogetta molto più che in passato, in *Impresa Sociale*, Numero 13, dicembre 2019, Editoriale.

<sup>9</sup> Sul collegamento funzionale intercorrente tra co-programmazione e co-progettazione, si veda Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 7 settembre 2021, n. 6232.

l'erogazione di una prestazione ovvero di un servizio che la Pubblica amministrazione è chiamata ad aggiudicare sul mercato, ancorché ristretto, degli operatori economici non lucrativi ovvero mutualistici. Da quanto sopra è possibile comprendere perché il legislatore abbia inteso utilizzare l'avverbio "eventuale" nella previsione di cui al comma 3 dell'art. 55. Esso segna una linea di demarcazione tra una prima fase dell'istituto in parola, nella quale l'ente pubblico e i soggetti del terzo settore si confrontano per identificare il/i progetto/i da realizzarsi e una seconda fase del procedimento, dedicata, invece, alle modalità di realizzazione del progetto identificato.

Sebbene l'avverbio "eventuale" indichi una possibilità riconosciuta in capo alle parti, lasciandole libere di decidere le modalità più congrue per finalizzare la loro cooperazione, si ritiene che i "due tempi" della co-progettazione debbano di regola essere giocati entrambi, così come essi dovrebbero essere l'esito a valle dell'attività di co-programmazione svolta a monte<sup>10</sup>. Invero, le parti ricercano una collaborazione piena e la condivisione delle migliori idee, dalle quali discende la convergenza sulle modalità di realizzazione di progetti, interventi e attività che, qualora dovessero esitare in servizi a prestazione, risulterebbero in contraddizione rispetto alla procedura adottata in origine<sup>11</sup>. Il legislatore della Riforma ha dunque disegnato uno "schema" organico e unitario: le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore convergono per individuare i bisogni cui congiuntamente intendono rispondere, concordando altresì le risorse complessive da allocare e, successivamente, definiscono gli strumenti, le modalità, le forme e i requisiti necessari per realizzare le attività, gli interventi e i progetti necessari per rispondere a quei bisogni.

Nell'ottica sopra delineata, co-programmazione e co-progettazione costituiscono il combinato disposto che permette di declinare operativamente il principio di sussidiarietà attraverso la procedimentalizzazione delle diverse fasi in cui necessariamente il percorso deve snodarsi e completarsi. Da ciò discende che la co-progettazione, considerata la sua particolare natura e le modalità di svolgimento delle relative procedure, si configura come uno strumento che supera il tradizionale rapporto committente-fornitore per divenire strumento di realizzazione di forme di collaborazione e partnership tra P.A. ed enti del Terzo settore per soddisfare bisogni definiti attraverso progetti

<sup>10</sup> Su questo specifico punto, si veda la recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 7 settembre 2021, n. 6232, con la quale i giudici di Palazzo Spada hanno censurato la procedura di co-progettazione di un comune anche in ragione dell'assenza di un chiaro collegamento tra la co-progettazione medesima e la precedente fase co-programmatoria.

<sup>11</sup> Non sono infrequenti i bandi pubblici che, ancorché nella rubrica contemplino l'istituto della co-progettazione, nella sostanza contengono le procedure competitive tradizionali, indicando gli elementi tipici dei bandi di gara. Per una censura di questi comportamenti, si veda, per tutti, Tar Lombardia, sez. I, sentenza 3 aprile 2020, n. 593.

specifici<sup>12</sup>. Sotto il profilo procedimentale, la disposizione in commento non precisa le modalità ed i termini per la indizione e successivo svolgimento di procedimenti amministrativi di co-progettazione. Tuttavia, proprio il richiamo contenuto nell'art. 55 ai principi del procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990, permette, da un lato, di individuare “le esigenze minime dell'evidenza pubblica” e, dall'altro, di escludere che la co-progettazione possa configurarsi quale strumento elusivo del principio di tutela della concorrenza<sup>13</sup>.

In questo senso, è sufficiente scorrere i tanti principi che l'art. 55, comma 1 ha inteso prevedere quali presidi di legalità, efficienza e buon andamento dell'azione della Pubblica amministrazione, parità di trattamento tra i diversi soggetti partecipanti, omogeneità e unitarietà organizzativa per rendersi conto che gli istituti giuridici cooperativi non presentano certo meno “garanzie” delle procedure ad evidenza pubblica di natura competitiva. Anzi, per certi aspetti, le due forme di procedimento sembrano assomigliarsi: la necessaria valutazione comparativa tra più proposte progettuali, dalla quale tuttavia potrebbe anche non risultare un “solo vincitore”, come accade nelle procedure competitive, unitamente all'obbligo per le pubbliche amministrazioni di rispettare molti principi che informano le procedure ad evidenza pubblica nel comparto dei contratti pubblici collocano l'istituto giuridico della co-progettazione su un piano analogo alle procedure di cui al d. lgs. n. 50/2016<sup>14</sup>.

Le due procedure, tuttavia, divergono soprattutto sotto il profilo teleologico: la co-progettazione – alla stregua della co-programmazione – non è finalizzata all'“affidamento di un servizio sociale”<sup>15</sup> e, pertanto, non contempla la selezione di un soggetto gestore cui affidare la gestione di un servizio di interesse generale a fronte del riconoscimento di un corrispettivo.<sup>16</sup> Per contro, la co-progettazione rappresenta la metodologia ordinaria per

<sup>12</sup> È opportuno ricordare che sia nella delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016, recante “Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”, pubblicate in epoca antecedente all'approvazione della Riforma del Terzo settore e, pertanto, ancorate alla previgente disciplina contenuta nella legge n. 328/2000, sia nel parere del Consiglio di Stato già richiamato la co-progettazione era legittimata soltanto per la realizzazione di “interventi innovativi e sperimentali”. Contrariamente a quanto sostenuto nel medesimo parere citato, l'istituto giuridico previsto dall'art. 55 del Codice del Terzo settore rappresenta invero uno “strumento ordinario a regime”.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. il parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale del 26 luglio 2018, n. 02052/2018 del 20 agosto 2018.

<sup>14</sup> Sulla possibilità di confusione tra le due modalità di rapporto con gli enti del terzo settore, si veda ANAC, il Presidente, Richiesta di parere in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, e del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

<sup>15</sup> In questo senso, si veda Consiglio di Stato, Commissione speciale del 26 luglio 2018, n. 02052/2018 del 20 agosto 2018, p. 7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 11.

l'attivazione di rapporti di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti del terzo settore quando i due soggetti condividono gli obiettivi da realizzare e gli specifici progetti di servizio o di intervento<sup>17</sup>. In questa prospettiva, l'art. 55 CTS risulta pertanto funzionale, integrante e necessario allo scopo di realizzare, di concerto con l'apparato pubblico, finalità di interesse generale, che sottendono altresì un contenuto economico. Infatti, nella co-progettazione, gli enti pubblici definiscono – specie a seguito di atti programmatici condivisi con gli stessi enti del terzo settore – il quantum di risorse da impiegare nella realizzazione dei progetti<sup>18</sup>. Anche avuto riguardo a questo ultimo profilo, si comprende perché la partecipazione degli ETS non possa dunque essere considerata una eventualità residuale: essa assume, invece, una rilevanza fondamentale nei processi di condivisione e programmazione degli interventi e delle azioni a favore della comunità<sup>19</sup>.

L'art. 55, sia per i richiami espressi alla disciplina sul procedimento amministrativo, sia in ragione degli obiettivi che i diversi istituti giuridici ivi contemplati intendono realizzare non può dunque rappresentare una “variazione sul tema” degli affidamenti / appalti. La co-progettazione, comunque, non può realizzarsi compiutamente, efficacemente e correttamente sotto il profilo procedurale se si omettono due importanti condizioni. La prima riguarda la discrezionalità amministrativa di cui dispongono gli enti pubblici. La scelta della procedura da utilizzare è infatti – come si è avuto di ricordare in precedenza – affidata alle decisioni pubbliche amministrative, le quali sono chiamate a predeterminare gli obiettivi generali che si intendono realizzare attraverso la specifica procedura adottata, che dovrà, a sua volta, illustrare i vantaggi derivanti dalla scelta operata. In questa prospettiva, la co-progettazione costituisce dunque una scelta consapevole delle pubbliche amministrazioni, che possono finalmente abbandonare posizioni di retroguardia ovvero di diffidenza nei confronti di un istituto giuridico che spesso è stato ed è ancora, in parte, interpretato alla stregua di escamotage cui fare ricorso per evitare le procedure competitive di mercato. Invero, la dignità dell'istituto giuridico in parola è tale che le pubbliche amministrazioni devono prestare la massima attenzione affinché non se ne offrano letture distorte o svlienti.

La seconda condizione, collegata alla prima, è la chiarezza espositiva sia degli obiettivi sia dei contenuti che deve caratterizzare la stesura dei bandi e delle manifestazioni di interesse. Nel corso degli ultimi due anni, sia l'Anac

<sup>17</sup> Cfr. d.m. n. 72/2021, p. 10.

<sup>18</sup> In questa prospettiva, la gratuità del rapporto identifica l'assenza di prestazioni sinallagmatiche tra i soggetti coinvolti, ma non implica anche l'assenza di iniziativa economica da parte dei soggetti non profit, che possono apportare proprie risorse finanziarie per la realizzazione del progetto. In senso contrario, si veda Consiglio di Stato, sentenza 7 settembre 2021 citata.

<sup>19</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 131/2020.

sia i giudici amministrativi<sup>20</sup>, hanno invero richiamato pressantemente gli enti locali a comunicare in modo inequivocabile l'intenzione di avviare procedure di co-progettazione, atteso che nei casi segnalati in nota le pubbliche amministrazioni, pur richiamando in termini di principio i canoni della co-progettazione, hanno de facto inserito nei bandi le medesime clausole di cui alle procedure competitive. Con ciò ingenerando incertezza giuridica e, soprattutto, compromettendo la realizzazione di progettualità, interventi, azioni e servizi. A ciò si aggiunga che rimane ferma la possibilità per le pubbliche amministrazioni di ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica di cui al Codice dei contratti pubblici anche in forma riservata a talune organizzazioni (cooperative, imprese sociali e soggetti non profit), che tuttavia non corrispondono agli istituti giuridici di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore.

In conclusione, si può affermare che sia le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore sono chiamati a maturare posizioni e atteggiamenti che evidenzino sempre più la loro intenzione, rispettivamente, di attivare percorsi collaborativi genuini e corretti. Ogni scorciatoia non solo – come insegnano i casi di censura dei giudici amministrativi – è punita, ma risulterà anche un freno all'innovazione e alla sperimentazione sociale.

### **3. La co-progettazione come leva dell'innovazione sociale e della rigenerazione**

Se definiamo i luoghi come “spazi capaci di generare e condividere significati” (Venturi; Zandonai, 2019), capiamo l'importanza che i luoghi rivestono per quelle organizzazioni che si legittimano nel perseguire l'interesse generale. La costruzione di una nuova generazione di “luoghi comuni” e di “economie di luogo” passa, infatti, dalla simbiosi fra il “*to make a sense*” di un nuovo mutualismo e il valore d'uso di spazi concepiti come piattaforme multifunzionali ad alto valore aggiunto sociale e culturale.

Negli ultimi anni, sono sempre più numerose le iniziative che hanno catalizzato e addensato intorno a spazi spesso degradati o sottoutilizzati nuove relazioni tra attori diversi, con l'obiettivo di individuare destinazioni d'uso che rispondessero meglio alle sfide sociali che caratterizzano la nostra epoca.

Partnership e reti attivate non per occasionali “matrimoni d'interesse”, ma per costruire vere e proprie infrastrutture sociali, intorno alle quali i Comuni e le Fondazioni bancarie più lungimiranti stanno costruendo vere e proprie politiche d'innovazione sociale e d'inclusione (Maiolini et al., 2015). La stessa finanza, tradizionalmente attenta agli investimenti sugli asset, sta

<sup>20</sup> Si vedano, ANAC, determinazione n. 200/2019; Tar Campania, sez. III, sentenza 2 luglio 2019, n. 3620; Tar Lombardia, sez. I, sentenza 3 aprile 2020, n. 593; Tar Campania, sez. distaccata di Salerno, sez. I, 19 gennaio 2021, n. 158 e la già richiamata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 7 settembre 2021, n. 2632.

modificando i propri criteri di scelta, preferendo quelle soluzioni urbane capaci di incorporare funzioni sociali e comunitarie spesso co-prodotte con organizzazioni senza scopo di lucro.

È infatti il dono, inteso come relazione, il meccanismo capace di trasformare gli “spazi in luoghi”. Un ingrediente, questo, non di esclusiva pertinenza del volontariato e dell’associazionismo, ma sicuramente presente in essi in dosi molto rilevanti. Partecipazione, motivazioni intrinseche, attivismo comunitario, economie sociali sono gli immancabili ingredienti che insieme alla cultura, vero e proprio “lievito” di questi processi, vengono ricombinati per alimentare valore tanto nelle nostre città quanto nelle più distanti aree interne (Barbera; De Rossi, 2021). La nuova generazione di luoghi è figlia di un’alchimia che ci restituisce quasi sempre pezzi unici: habitat che nascono ricombinando il “valore di legame” con il “valore d’uso” degli spazi.

Il nesso fra luoghi e Terzo Settore è perciò molto significativo, ma anche molto consumato da una cultura che per troppo tempo li ha equiparati a “sedi” oppure a “sportelli”. Occorre, infatti, uscire dalla strumentalità dentro cui questo rapporto nel tempo si è evoluto, per riscoprirne il nesso originale che da sempre lega i significati dell’agire gratuito e pro-sociale, allo spazio e al territorio.

Nell’era della globalizzazione, è nella dimensione di luogo che si giocherà la biodiversità del *not for profit* e della cooperazione, ossia nella capacità della dimensione civica, solidaristica e di utilità sociale di legarsi alla fisicità del territorio fino a dividerne il valore. Una relazione dinamica, mai statica, sempre in evoluzione: le relazioni si generano fra le persone, ma i luoghi ne aumentano la densità e le rendono potenzialmente trasformative (Moulaert et al., 2017).

C’è molto Terzo Settore nei “Dove” che nascono dai centri culturali e da un emergente associazionismo informale; c’è molta imprenditorialità sociale e mutualismo nel protagonismo di giovani e comunità che generano o rigenerano nuovi percorsi di sviluppo locale attraverso una nuova offerta di beni e servizi ad alto contenuto esperienziale (e spesso politico). Esperienze, queste, che si misurano più sulla qualità dei processi, piuttosto che sulla congruenza a linee guida precostituite, e che tendono a produrre cambiamenti e trasformazioni, piuttosto che output e funzioni.

Lo spazio pubblico, inteso nella concezione di Hannah Arendt per come lo descrive nel suo *Vita Activa* (2017), rappresenta per il Terzo Settore, oggi più che mai, il terreno di sperimentazione per un “nuovo ciclo d’innovazione sociale”, che passa da “nuove infrastrutture inclusive” e da politiche costruite su una reale co-progettazione, ove la produzione, il consumo e la partecipazione tendono a fondersi.

Segno evidente di questo dinamismo sono le nuove professionalità (welfare manager, community manager, architetti di comunità, designer sociali, ecc.)

che stanno fiorendo nel Terzo Settore, tanto nel mondo della cittadinanza attiva quanto in quello dell'impresa sociale: ruoli che faticano ad attribuirsi un mansionario "codificato", ma che si riconoscono nell'essere protagonisti di nuove storie che riprendono in mano "oggetti" antichi come la casa, la scuola, la fabbrica, la comunità, il quartiere, l'RSA, li destrutturano per liberarli da recinti burocratici e li socializzano dando loro una vocazione esperienziale e creativa legata però sempre al bisogno degli abitanti (nativi o alieni che siano).

Le economie della rigenerazione, infatti, non passano più, come in precedenza, da percorsi di economia di scala, bensì da economie di scopo e di prossimità (Ostanel, 2017). Un processo che trova nell'istituto della co-progettazione la leva per alimentare innovazione e impatto sociale.

Sono oltre 750.000 le strutture immobiliari in condizione di abbandono: palazzi, ville, edifici ecclesiastici, strutture industriali, 6.000 chilometri di ferrovie inutilizzate e circa 1.700 stazioni, oltre all'elevato numero di strutture pubbliche di grandi metrature, come ospedali, caserme e sanatori non più utilizzati (Tesei, 2019). Un valore tacito e dormiente che necessita di comunità intenzionali e intraprendenti, capaci di progettare forme inedite di gestione comunitaria. «Il modello di gestione – diceva l'economista Elinor Ostrom (2006) – deve essere congruente con la natura del bene: se questo è comune, anche la gestione deve esserlo». Ecco perché occorre riscoprire e rilanciare (anche partendo da legami deboli) un nuovo mutualismo comunitario. Il futuro di molti beni (pubblici e privati) passa da quella spinta "dal basso" capace di restituire attraverso una "governance comune" nuova vita a risorse fino ad oggi dormienti.

Una sfida, quella dei luoghi, che chiede alle organizzazioni orientate all'interesse generale di "trasformarsi" per "trasformare l'esistente", abbandonando le "passioni tristi" come diceva Spinoza. Abbracciare le aspirazioni spesso divergenti dei giovani, abbassare le soglie e condividere un comune rischio in nuovi percorsi d'imprenditorialità, sono passi indispensabili affinché il Terzo Settore e la cooperazione possano continuare a conversare con tutte quelle comunità che mai come oggi domandano che il "tempo che scorre" (Chronos) si trasformi in "tempo propizio" (Kairos) e che lo spazio che abitano si possa vivere come "luogo".

#### **4. Dalla gestione alla co-creazione: il valore trasformativo della coprogettazione nelle politiche d'innovazione sociale**

Da quando la co-progettazione da "processo" ha preso le sembianze di un "istituto giuridico" (art 55 del Codice del Terzo Settore) riconosciuto dalla Costituzione e da una sentenza della Corte Costituzionale (131/2020), stiamo assistendo ad un crescendo di eventi, riflessioni, pubblicazioni e occasioni

formative orientati ad aumentare la consapevolezza del valore trasformativo di questa innovazione (Rossi; Colombo, 2019).

Una spinta legittima che si fonda sulla consapevolezza che la qualità della relazione fra Pubblica amministrazione e le organizzazioni della società civile non è neutra e non è sufficiente attivarla per renderla generativa e utile per la comunità. La co-progettazione, infatti, non può limitarsi a semplice esercizio di “innovazione amministrativa” ma deve tendere a promuovere un “convergenza” reale intorno ad obiettivi d’interesse generale.

Per non cadere nella trappola della “mitizzazione” è necessario collocare questo prezioso istituto giuridico nell’alveo della “ragion pratica” e non appena nella “ragion tecnica”. Ciò a significare che la co-progettazione pur servendosi di argomenti giuridici mai deve dimenticare che il suo *tèlos* è quello di suggerire o proporre linee di policy migliorative della condizione umana e delle comunità. Un bivio rilevante che può farci rimbalzare verso una nuova stagione di politiche oppure riportarci al punto di partenza.

La riforma del Terzo Settore riconoscendo “il valore pubblico” (e non solo la funzione) degli ETS ha ripristinato la primazia dei processi di co-creazione rispetto a quelli di “gestione ed esternalizzazione” delle Istituzioni orientate all’interesse generale. Un riconoscimento che deve potersi tradurre in relazioni e processi coerenti.

Assumendo come premessa questa visione, la coprogettazione diventa perciò per la Pubblica amministrazione la strada privilegiata per co-creare, attraverso un metodo collaborativo e contributivo, soluzioni comunitarie orientate ad un interesse generale.

Non è infatti “lo scambio” fra due istituzioni (PA ed ETS) il cuore della collaborazione ma “il beneficio” da apportare alla comunità. Un passaggio non di poco conto. La coprogettazione sposta il “fuoco” dal governo alla governance e pone l’accento non appena sulla procedura pubblica ma sulla qualità dei processi deliberativi (di cui spesso poco si parla e sui quali poche risorse vengono destinate). Una visione delle politiche che non si legittima sull’esercizio del potere e sulla gerarchia ma nel dialogo e nella conversazione “fra pari”. Una visione arendtiana secondo cui la partecipazione al Governo ha senso nella misura in cui si lascia aperta la porta “ad agorà” e ad occasioni di conversazione: “una pluralità di attori, allo stesso tempo uguali e distanti, la politica nasce nel “infra”, e si afferma come relazione” (Arendt, 2017). Diversamente la coprogettazione rischia di essere la mera aggregazione di servizi in funzione di un “welfare alla carta” di cui i cittadini non hanno bisogno.

Passare da politiche autenticamente collaborative al “tokenismo” (concessioni simboliche ad un gruppo di rilevanza minoritaria) è un rischio reale, se non si pone alla base del processo la tensione alla co-produzione di soluzioni personalizzate (non standard) di comunità. L’essenza della co-progettazione è infatti la valorizzazione degli apporti e non l’estrazione o la mera

aggregazione degli stessi come dimostrano le prime sperimentazioni virtuose sulla rigenerazione degli spazi pubblici (es. Case di Quartiere di Reggio Emilia) (Prandini, Orlandini; 2015). Progettualità che confermano come sia l'innovazione sociale la sostanza intorno a cui l'istituto giuridico trova la sua più alta applicazione e non il contrario.

La co-progettazione in tal senso diventa ben più che l'applicazione di norme e di procedure ma una vera e propria riforma istituzionale che ridefinisce gli equilibri e le interdipendenze tra “la piazza e la torre” che, come ricordava lo storico Niall Ferguson (2018), rappresentano l'architrave della nostra vita in comune. Ben prima dello Stato e anche ben prima delle forme moderne di organizzazione della società civile.

Dopo una stagione in cui le piazze della socialità generativa si sono svuotate e le torri dei poteri pubblici (locali soprattutto) sono state mozzate nelle competenze e nelle risorse emerge la necessità di un nuovo percorso istituzionale chiamato a dare durevolezza ai processi di trasformazione sociale emersi in questi anni. Un processo rispetto al quale il terzo settore parte in posizione avvantaggiata, forte della sua reputazione sociale e, non da ultimo, della sua nuova forma giuridico organizzativa. Un processo che trova come banco di prova le risorse del PNRR. Un'occasione unica per dimostrare che la co-progettazione non è uno strumento residuale ma la punta più avanzata di politiche pubbliche “guidate dallo scopo” (Mazzucato; 2020). Una recente ricerca condotta da AICCON (2021) in seguito ad una mappatura che ha coinvolto le più significative esperienze d'innovazione sociale nell'Emilia Romagna, ci consegna alcune linee di azione in grado di esemplificare la sostanza e la direzione di nuove politiche trasformatrici a matrice comunitaria.

La ricerca sulle esperienze di innovazione sociale emiliano-romagnole ha permesso, da un lato, di delineare i loro tratti identitari e le sfide che tali progettualità si trovano di fronte e, dall'altro, attraverso tali elementi, di dare evidenza delle principali aree in cui costruire un'azione di supporto e *capacity building* che riguarda non solo i promotori di tali esperienze, bensì tutti gli attori che popolano l'ecosistema di riferimento e concorrono, a vario titolo, a produrre un cambiamento sostenibile di lungo periodo (impatto) (Zamagni et al., 2015). Si tratta, infatti, di assumere l'innovazione sociale come approccio longitudinale e sistemico, fondato sull'interdipendenza tra i diversi attori che la promuovono e la sviluppano. Sono cinque le aree su cui agire e sperimentare nuove soluzioni ad impatto.

#### 4.1 Assumere il principio di sussidiarietà circolare come metodo per l'infrastrutturazione sociale dei territori – funzionale alla successiva messa in campo delle progettualità

Infrastrutturare i territori da un punto di vista sociale significa anzitutto gestire e coordinare le risorse di differente natura presenti al loro interno, mettendo a valore ciò che esiste e colmando i gap rispetto a ciò che invece è carente. Per fare ciò, risulta fondamentale essere in grado di realizzare una mappatura che costantemente nel tempo possa restituire una fotografia della “dotazione” di risorse di diversa natura (monetaria e non, tangibili e intangibili, ecc.) di cui un territorio/una comunità dispone con l’obiettivo di comprendere le modalità di innesco di percorsi di innovazione sociale e comunitaria. Operare in tale direzione significa costruire risposte intersettoriali e integrate grazie all’apporto degli attori di diversa natura che popolano una comunità e attuare, quindi, quel principio cd. di sussidiarietà circolare che articola in modo paritetico le relazioni tra Stato, Mercato, Comunità (Zamagni, 2022) e supera il concetto di sussidiarietà orizzontale, che invece privilegia il rapporto diretto fra ente pubblico e Terzo settore. La vera sussidiarietà, invece, è quella che non esclude le imprese nel momento in cui si tratta di decidere le priorità degli interventi, di reperire le risorse necessarie e di individuare i modi efficaci di gestione delle stesse. La crisi pandemica ha dimostrato, inoltre, in maniera inequivocabile come sia indispensabile includere il cd. “Terzo Pilastro” (Rajan, 2019) tanto nella governance quanto nella gestione di queste risorse, a partire dalla sua capacità di essere un *asset holder*, ovvero portatore esso stesso di risorse (beni immobili) e intangibili (comunità e servizi). Il metodo per attuare tale principio è quello della costruzione di alleanze di scopo, istituzioni che si coagulano intorno a sfide sociali ed economiche significative e trasformative, rilanciando nuove soggettualità tra diversi e nuove forme d’intermediazione che ambiscono a potenziare le istanze dal basso e la loro radicalità e che non sono più costruite meramente su interessi comuni, ma su sfide e missioni profondamente concrete, trasformative e trasversali. Le infrastrutture sociali, in tal modo, si legano a spazi, luoghi, reti nuove o preesistenti, generando nuove missioni e funzioni in grado di dare spessore a quella “socievolezza” intesa come capacità di alimentare nuove comunità e legami, nuove interdipendenze misurate dal grado di benessere condiviso e non dalla mera monetizzazione dei benefici di breve periodo.

#### 4.2 *Incentivare e promuovere modelli di co-progettazione e di co-produzione delle attività in una logica di community building*

Fondamentale è il supporto allo sviluppo di forme di co-progettazione “a matrice associativa”, che spostano il focus della progettazione dalla Pubblica amministrazione agli enti del Terzo settore al fine di riuscire a cogliere in maniera più efficace (anche in termini di tempestività) i bisogni sociali del territorio. Questi, infatti, sono sempre di più frutto di una società caratterizzata da forte dinamismo: pertanto, anch’essi cambiano alla stessa velocità, dando vita, da un lato, ad un’acutizzazione dei bisogni tradizionali e, dall’altro, all’emersione di nuovi bisogni. Per far fronte a tale dinamica, è necessario incentivare una modalità diversa nell’approcciare i bisogni che costruisce nella relazione il suo *modus operandi*. Ecco perché promuovere l’attivazione dei cittadini nella veste di co-produttori dei servizi significa anzitutto creare le condizioni per attivare “conversazioni” con loro e affiancarli con percorsi di accompagnamento con l’obiettivo di farli riflettere sui loro bisogni.

In tal modo si pongono le basi per la costruzione di futuri percorsi di co-progettazione adeguati a rispondere alla complessità che caratterizza la nostra società e, di conseguenza, i bisogni da essa espressi. Dentro a tale complessità, le risposte ai bisogni necessariamente richiedono nuove alleanze e continue sperimentazioni. La gestione della complessità, seppure a differenti gradi, di cui si connotano i percorsi di sviluppo delle innovazioni sociali è una componente rilevante in termini di definizione strategica e della relativa capacità in termini di efficacia dell’implementazione delle attività. Per tale motivo, è necessario promuovere e potenziare nel tempo la capacità di sviluppare azioni di coordinamento, ovvero una vera e propria strategia di *community building* volta a potenziare il protagonismo delle comunità nei processi trasformativi e, di conseguenza, a garantire una “gestione comunitaria” delle risorse disponibili (*community management*), facendo convergere gli obiettivi strategici e operativi e assumendo una logica *impact oriented*. Il fine ultimo di tali processi di “gestione comunitaria” delle risorse di diversa natura che caratterizzano un territorio è, infatti, quello di contribuire a ridefinire i diversi approcci allo sviluppo di comunità e del territorio ripensando anche i relativi modelli organizzativi (Moulaert et al., 2017). È infatti nella compresenza armoniosa di relazioni cooperative e competitive che si rende sostenibile e “diversa” l’organizzazione e la valorizzazione di quelle “risorse tacite” che costituiscono uno degli asset strategici per tutte quelle realtà che perseguono finalità pubbliche e di interesse generale.

#### *4.3 Incentivare la diffusione di fonti di finanziamento orientate a sostenere la generazione di impatto sociale nell'ottica della costruzione della sostenibilità dei percorsi di innovazione sociale*

Dilatare la capacità dei soggetti promotori di innovazione sociale di ricercare fonti di finanziamento adeguate a integrare quelle già esistenti (solitamente, risorse proprie o di natura pubblica – cd. *funding mix*) è un obiettivo fondamentale che le policy devono perseguire per garantire la sostenibilità di tali progettualità e, di conseguenza, accrescere la loro capacità di produrre cambiamento di lungo periodo nelle comunità in cui si sviluppano. Ciò significa attivare sperimentazioni aventi ad oggetto strumenti di finanziamento come, ad esempio, i *social impact bond* (Becchetti et al., 2020) che vedono la compresenza di Pubblica amministrazione, Terzo settore e finanziatori (eventualmente intermediati da soggetti terzi) nella pianificazione ed erogazione di un servizio in risposta a un bisogno sociale e nella conseguente costruzione della sostenibilità nella prospettiva dell'investimento sociale orientato alla generazione di impatto.

#### *4.4 Incentivare la diffusione di tecnologia e digitale come fattori abilitanti e trasformativi garantendone l'accessibilità sia in termini di strumenti che di competenze*

L'irreversibile quanto necessario investimento in digitale del nostro paese deve vedere un forte protagonismo tanto della Pubblica amministrazione quanto delle organizzazioni del Terzo settore con l'obiettivo comune di utilizzare tali strumenti per ridurre le disuguaglianze attraverso anche la costruzione di piattaforme digitali inclusive e più democratiche. Le risorse tecnologiche e digitali sono, infatti, fondamentali per includere e potenziare l'espressività delle comunità. Incentivare la riflessione e individuare le modalità per connettere le opportunità tecnologiche e gli investimenti nella relativa conoscenza è fondamentale per poter infrastrutturare ecosistemi ad "alta intensità digitale" quali contesti per la generazione di percorsi di sviluppo territoriale in grado di affrontare la sfida della produzione di un maggior grado di benessere delle comunità.

#### *4.5 Incentivare e sostenere la diffusione di pratiche di valutazione di impatto sociale*

Le politiche così come l'innovazione devono essere in grado di costruire la loro capacità di cambiamento in maniera intenzionale, ovvero strategica, assumendo una logica *ex ante*. Per valutazione dell'impatto sociale si intende

“la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all’obiettivo individuato” (l. n. 106/2016, art. 7). Ciò significa dotarsi degli strumenti adeguati a rilevare non solo la qualità e la quantità dei servizi offerti, le ricadute verificabili nel breve termine e quindi più dirette, ma anche gli effetti di medio-lungo periodo, che afferiscono alle conseguenze ed ai cambiamenti indotti sulla comunità di riferimento, nella prospettiva della costruzione di comunità più inclusive, sostenibili e coese. Il sistema di valutazione di impatto sociale, infatti, ha il fine di far emergere e far conoscere: il valore aggiunto sociale generato; i cambiamenti sociali prodotti grazie alle attività del progetto; la sostenibilità dell’azione sociale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2019).

Sebbene non esista ad oggi alcun tipo di obbligatorietà di attivazione di percorsi di valutazione di impatto sociale – ad eccezione delle richieste che soggetti finanziatori privati possono avanzare a fronte dell’erogazione di contributi a titolo gratuito (donazioni o *grant*) o di investimenti a impatto sociale (*finance*), le pubbliche amministrazioni, nell’ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, possono prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell’impatto sociale da parte degli enti del Terzo settore che intrattengono rapporti con le medesime PP.AA, così da consentire una valutazione dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e delle attività svolte (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2019). Tale previsione ha la funzione di incentivare l’avvio di una riflessione nel rapporto tra Pubblica amministrazione e organizzazioni del Terzo settore imperniata sulla costruzione comune di progettualità di medio-lungo termine volte a produrre un cambiamento sostenibile nelle comunità in cui si inseriscono. Quest’ultimo, peraltro, avrà necessità di essere osservato attraverso metriche adeguate ma in grado di essere complete in termini di capacità di valorizzare anche i diversi *modus operandi* delle organizzazioni che agiscono quel cambiamento, garantendo così un’integralità della valutazione di impatto sociale, in grado di cogliere tutti gli aspetti connessi alla produzione di valore trasformativo. Quanto più l’impatto sociale sarà centrale nelle sfide occupazionali, sociali e ambientali (e, quindi, nei conseguenti percorsi di innovazione sociale realizzati a livello territoriale in risposta a tali sfide), tanto più la sua misurazione e conseguente valutazione risulteranno, infatti, fondamentali.

## **5. Valutazione di impatto sociale come innesco per l'innovazione istituzionale. Ambito definitorio, linee guida e significato per le organizzazioni a finalità "pubblica"**

L'impatto è un concetto che indica un cambiamento di lungo periodo che avviene sulle persone e nelle comunità. Valutare l'impatto significa rilevare, analizzare e "dare valore" alla trasformazione agita da un'organizzazione del Terzo Settore attraverso le attività realizzate, i servizi erogati o i progetti implementati, rispetto alle diverse categorie di portatori di interesse (*stakeholder*) e ai portatori di risorse (*assetholder*) – monetarie e non: dai beneficiari diretti di un intervento ai lavoratori, collaboratori, soci e volontari dell'organizzazione, passando per i finanziatori e i donatori presenti o futuri nonché i soggetti pubblici, fino, ovviamente, ai cittadini e alla comunità in senso più ampio. In altri termini, si tratta di dare evidenza al contributo specifico dei soggetti del Terzo settore alla produzione di valore aggiunto economico e sociale in virtù del loro ruolo "emergentista", così come riconosciuto anche all'interno della riforma del Terzo settore. Tali soggetti, infatti, attraverso le proprie attività, sono letteralmente in grado di fare "emergere" un valore sociale ed economico, peculiare ai loro tratti identitari e connesso alla propria funzione-obiettivo, che li differenzia e li smarca da un ruolo meramente "aditivo" (residuale) o "alternativo" (in contrapposizione) rispetto alle istituzioni pubbliche e private for profit. Il tema della valutazione di impatto sociale, ormai da alcuni anni oggetto di dibattito sia a livello concettuale che metodologico e di strumentazione (sfociato – e non concluso – nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 214 del 12 settembre 2019 delle "Linee Guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore"), fin da principio si è caratterizzato per la dimensione di profondo cambiamento culturale che porta con sé. Ragionare in termini di impatto, infatti, non significa solamente trovare degli indicatori (qualitativi e quantitativi) giusti (ovvero coerenti, appropriati e misurabili) per osservare il cambiamento apportato; tale passaggio, seppure necessario, non è sufficiente ad esaurire la riflessione in merito. Occorre, invece, ancor prima "cambiare occhiali" e osservare la propria organizzazione e ciò che realizza da una prospettiva diversa, chiedendosi: "Qual è il cambiamento di lungo periodo che vogliamo generare o abbiamo generato attraverso la nostra attività? E nei confronti di chi?". Tali quesiti si legano inesorabilmente alla necessità, da parte dell'organizzazione, di lavorare anzitutto sulle proprie dimensioni di valore, ovvero quei tratti specifici che definiscono e perimetrano la loro identità e che, legandosi al fine ultimo del loro agire (*telòs*) e al modello organizzativo prescelto per farlo, incidono necessariamente sulla loro capacità di contribuire alla produzione di impatto sociale. Dentro questo quadro interpretativo, le "Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale" rappresentano una terza

via fra una visione che lecitamente richiedeva criteri e soluzioni stringenti circa il processo di valutazione e la sua adozione e una visione che nell'impatto sociale ha sempre visto un elemento accessorio e, per certi versi, inutile e distorsivo per valutare l'agire sociale. La strada scelta è quella della "normatività sociale", ossia assumere quella che Thaler e Sunstein (2014) definirebbero "nudging", una "spinta gentile" per accompagnare un processo che, al netto delle linee guida, è già profondamente segnato dalla richiesta di valutazione d'impatto da parte di istituti bancari, istituzioni europee, fondazioni, donatori e investitori privati.

Le Linee guida riconoscono il valore dell'impatto e la sua alterità dalla rendicontazione sociale ponendo il tema del cambiamento innanzitutto negli effetti generati sulla comunità. Un elemento fondamentale nei processi di "change management" del Terzo settore, utile a favorire una maggiore apertura con la consapevolezza che l'identità non va solo riconosciuta ma costruita e che, fra i beneficiari principali, vi è la comunità che è il "locus" dove osservare il cambiamento (social impact as a community benefit). Riconoscere l'impatto come elemento che costruisce la "qualità e il valore" del sociale è elemento decisivo che fa avanzare gli ETS oltre le colonne d'Ercole della rendicontazione, avventurandosi all'interno dei percorsi della valutazione (l'attribuzione di valore, da un punto di vista metodologico, postula un giudizio *contest e path dependent*).

Un processo apparentemente complesso, quello della valutazione di impatto sociale, che – al fine di essere incentivato – trova un primo tentativo di semplificazione (da non confondere, tuttavia, con un'operazione di mera sovrapposizione) nella possibilità di evidenziare già all'interno del bilancio sociale (rif. Linee Guida, "Coordinamento con il bilancio sociale") alcune evidenze che emergono in termini di risultati di medio periodo (outcome) conseguiti dall'organizzazione rispetto alle attività che vengono rendicontate annualmente all'interno di questo documento.

Ecco perché il fine delle Linee guida non può che essere quello di "facilitare" offrendo un frame dentro cui alimentare percorsi intenzionali (ossia ancorati ad una concreta visione strategica) e misurabili (ossia descritti e valorizzati da indicatori qualitativi e/o quantitativi). Riduttivo è affermare che il processo della VIS sia un percorso di mera auto-valutazione da parte dell'ETS stesso, poiché le Linee guida in più parti segnalano la centralità del coinvolgimento degli stakeholder nel percorso di definizione e validazione della "misura" dell'impatto. Parlando di impatto sociale, infatti, è necessario tenere in mente la sua natura eco-sistemica: ciò significa che non possiamo osservare l'impatto se non in relazione all'ecosistema in cui l'organizzazione si colloca. Ecosistema che si compone di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, nonché la comunità stessa, rispetto ai quali l'organizzazione del Terzo settore genera impatto. Ecco perché diventa imprescindibile che quello stesso ecosistema, seppur limitato all'attività oggetto della valutazione, entri

attivamente e fin da principio nel processo di valutazione di impatto sociale. Questa è la ratio che sottende la necessità di avviare un “processo di partecipazione alla definizione delle dimensioni di valore della misurazione di impatto da parte di un insieme di classi di stakeholder rappresentativi interni ed esterni all’ente”, così come riportato nelle Linee guida (con riferimento specifico al tema “Processo e misurazione: elementi caratterizzanti la valutazione di impatto sociale”).

Queste ultime si configurano, pertanto, come documento il cui fine è quello di orientare e supportare le organizzazioni nel trovare il percorso e lo strumento più adeguato per “dare valore” alla trasformazione attuata attraverso le proprie attività. In tal senso, il testo delle Linee guida fornisce un’indicazione in termini dell’approccio metodologico che ricalca sostanzialmente la catena del valore dell’impatto, in cui oggetto di analisi sono gli input (risorse umane, monetarie/non monetarie, tangibili/intangibili), le attività (o servizi erogati/progetti realizzati), gli output (esiti delle attività poste in essere) e gli outcome (i risultati attesi diretti e indiretti delle attività).

La complessità che caratterizza tale processo non deve spaventare, anzi. La sua forza e le sue potenzialità sono direttamente proporzionali alla capacità delle organizzazioni proprio di fare fronte a questa complessità. L’elemento chiave, in tal senso, è quello che è stato riassunto nel primo principio enucleato nelle linee guida, ovvero l’intenzionalità: la comprensione, da parte dell’organizzazione, della rilevanza che può avere la valutazione di impatto sociale per intendere e riorientare le proprie strategie è di fondamentale importanza. Quanto più, infatti, l’impatto riesce ad entrare in verticale nell’organizzazione di Terzo settore, tanto maggiore sarà la capacità dell’organizzazione stessa di riorientare le proprie attività verso la produzione di impatto. Ecco, quindi, che per chi assume questa prospettiva non è più sufficiente ragionare in termini di “reportistica” fine a se stessa. Diversamente, la valutazione di impatto concepita in ottica strategica permette di avviare un processo di potenziamento della dimensione organizzativa interna – (*impact empowerment*) – fino ad arrivare anche a dar vita ad un’azione di sviluppo delle capacità – (*impact capacity building*) – sia in capo alla risorse umane interne che sulle realtà che fanno parte della dimensione esterna, ovvero gli stakeholder, orientando in tal modo tutti i livelli coinvolti e le azioni messe in campo verso una visione di lungo periodo che persegue la produzione di cambiamento nella vita delle persone e delle comunità in cui si agisce.

Come si evince dalle Linee guida, nella diffusione di un processo di innovazione, come quello della VIS, per sua natura fortemente culturale, fondamentale risulta essere il ruolo delle reti nell’accompagnare i soggetti che le compongono attraverso un percorso di *capacity building* che passa anche per una personalizzazione (seppur dentro la cornice delineata dalle Linee guida) dello strumento di VIS adottato; una spinta, questa, a costruire comunità di pratiche utili a sperimentare e generare codici comuni. Quella

rappresentata dalle Linee guida è “di fatto” una soft law, che – come detto – contiene luci ed ombre, ma che muove convintamente verso una direzione che tende a riconoscere l’attribuzione di valore non come un’externalità, ma come il cuore di qualsiasi azione mossa da motivazioni intrinseche e orientata all’interesse generale. In tal senso, la valutazione di impatto sociale va, dunque, intesa come opportunità di crescita da parte degli enti del Terzo settore: una sfida che, all’interno della sua complessità, mette tali soggetti nelle condizioni di fare un salto di qualità nella ridefinizione dei propri obiettivi di lungo periodo, nella capacità di ripensarsi anche in termini organizzativi e, di conseguenza, in termini di adeguatezza (ovvero di efficacia ed efficienza) nel rispondere ai problemi sociali emergenti, sempre più complessi i quali, per essere risolti, vanno affrontati in maniera ecosistemica dalla pluralità di attori che risiedono su un territorio. In questa fase di sperimentazione l’obiettivo è quello di capacitare le organizzazioni e i relativi *stakeholder*, nonché le comunità, sul valore dello strumento al fine di scongiurare quella che è la più alta sanzione ai processi di *impact washing* ossia la generazione di sfiducia.

### *5.1 L’inclusione come “metodo” per creare valore sociale e per trasformare l’esistente*

Proviamo a pensare ad esperienze consolidate, storiche, che sono esemplificative di progettualità capaci di generare “cambiamenti positivi nella comunità di riferimento nel medio lungo periodo” in ordine a problemi di natura sociale (che impattano sulla società). Esperienze che sfidano il tempo, che godono di un ampio riconoscimento e producono un nitido effetto trasformativo. (es. percorsi d’inserimento lavorativo, di rigenerazione nelle periferie delle città o nelle aree interne del paese, di lotta contro la povertà, d’integrazione di migranti, ecc). Una volta visualizzata un’esperienza chiediamoci cosa ha generato, alimentato quel cambiamento? Da dove nasce l’impatto di queste attività? Cosa c’è all’origine del cambiamento che quello strumento produce?

L’evidenza empirica di queste progettualità ci restituisce un minimo comune denominatore: la “creazione di valore sociale” nasce dall’inclusione e dall’attivazione della persona, dalla sua valorizzazione. È infatti il potenziamento delle “*capabilities*” (capacitazioni) (Sen, 1999) che permette un cambiamento trasformativo sul bisogno e nel contesto. Sentirsi valorizzato è perciò la premessa per creare valore. All’origine di un’azione trasformativa c’è quindi una valorizzazione (ecco perché Il non profit non può rinunciare alla “valutazione” ossia a “dar valore”) della persona nella sua interezza. Senza questa “valorizzazione del soggetto” non c’è valorizzazione del progetto e neppure cambiamento del contesto. Questo è il motivo per cui la ri-generazione urbana non può prescindere dall’inclusione in primis dei suoi abitanti.

Per rigenerare un asset la variabile dipendente è l'immobile, quella indipendente è la comunità, non il contrario. In altri termini solo valorizzando intenzionalmente la comunità riesco a trasformare uno "spazio in un luogo".

## 5.2 *L'impatto sociale oltre i riduzionismi*

Si comprende quindi perché l'inclusione generi impatto: non appena perché "alimenta prossimità e coinvolgimento" ma perché alimenta relazioni che valorizzano, cioè danno valore, alla persona. Persona che diventa protagonista di un cambiamento che va "oltre sé".

Se è vero che l'impatto nasce da una tensione a valorizzare in primis la persona occorre evitare di considerare la persona (e la relazione con essa) come strumentale ad altro. Spesso le dimensioni e le metriche usate nelle progettualità sociali producono "gabbie" o ancor peggio una struttura d'incentivi da raggiungere piuttosto che dimensioni di valore e di cambiamento atteso da co-produrre. In altri termini, l'orientamento all'impatto non deve ridursi alla costruzione d'incentivi, i quali per definizione rischiano di spiazzare le motivazioni intrinseche. Studiando e osservando tante esperienze che in maniera radicale e irreversibile quotidianamente generano impatto, si capisce bene come all'origine non ci sia una struttura d'incentivi, ma un orizzonte (di cambiamento condiviso) una tensione capace di muovere le intenzioni e l'intrapresa comune (*change-making*) Il rischio insito in una certa cultura dell'impatto è che produca in fase iniziale "convergenze" verso indicatori invece che stimolare, attraverso l'apertura e la divergenza, una comune azione di "world-making" (Rullani, 2011). È perciò indispensabile, nelle azioni di policy orientate all'impatto (ossia in quei bandi ed iniziative sperimentali nati per dilatare la sfera dell'azione pubblica e stimolare l'innovazione sociale) evitare di cadere in questo riduzionismo.

## 5.3 *I rischi connessi ad una visione "funzionalistica" dell'impatto sociale*

All'origine di una progettualità orientata all'innovazione sociale (che per definizione è inattesa) non possiamo perciò mettere dei codici di misurazione dell'impatto, bensì categorie/dimensioni/ sfide trasformative capaci di motivare persone, istituzioni e comunità ad agire insieme verso un comune obiettivo. All'origine della generazione dell'impatto non deve esserci una "coerenza a raggiungere determinati indicatori" ma un "progetto di cambiamento" desiderato, capace di liberare e catalizzare aspirazioni. Il rischio della crescente "convergenza" degli indicatori d'impatto in fase di avvio di un progetto è quello di selezionare l'adeguatezza delle competenze e delle meta-competenze in funzione di certi obiettivi, con l'esito di escludere e non di includere. In altri termini, l'orientamento all'impatto sociale costruito con

logiche “funzionalistiche” rischia di essere uno strumento escludente, piuttosto che inclusivo. L’impatto sociale si manifesta invece come potenziamento dell’inclusione e della generatività della società e delle sue istituzioni.

Come evitare perciò questo effetto di spiazzamento e utilizzare l’impatto sociale come leva per azioni sistemiche e inclusive? Quali sono gli elementi da non trascurare dentro la progettazione di azioni intenzionalmente orientate al cambiamento? Cinque sono i pilastri di un processo non strumentale (Venturi 2019) capaci di fare la differenza nella fase d’innescio di un processo orientato all’impatto sociale:

1. Attivare processi che agiscono sulle “cause” di bisogni concreti e crescenti.
2. Valorizzare persone e relazioni come un “bene in sé”.
3. Valorizzare le aspirazioni, orientandole verso azioni comuni e luoghi, senza “segnare il campo” in maniera pre-definita.
4. Prendersi il rischio di generare cambiamenti senza governare/controllare “in toto” la coerenza del percorso (questo è indispensabile per lasciare spazio all’inatteso).
5. Disegnare ambienti capacitanti e comunitari intorno a queste progettualità.

Se è vero che la valutazione consiste nel “dar valore” e la misurazione è intesa come quell’attività che legge e quantifica la variazione che interviene in un passaggio (cambio di stato) fra “*un prima e un dopo*”, allora è importante per il Terzo Settore accettare la sfida dell’impatto sociale. Una scelta intenzionale (non dettata dalla sola norma giuridica) mossa dal desiderio di rendere esplicito quel valore spesso dormiente o tacito, che i bilanci sociali sovente non riescono a mostrare. In un momento storico attraversato dall’emersione di nuovi bisogni sociali ad alta domanda relazionale e da una nuova generazione di istituzioni che si caratterizzano per la loro capacità di incorporare il sociale come elemento centrale nella loro proposizione di valore, diventa urgente per gli ETS avere evidenza della biodiversità della loro natura e della distintività delle loro azioni. Per il volontariato e le imprese sociali la valutazione d’impatto può essere il dispositivo adeguato per declinare “la scelta di valore” presente nel loro modello di governance; per il volontariato la valutazione si può rivelare uno strumento “intenzionale” (non obbligatorio) utile a dare espressività ai servizi posti in essere da soggetti mossi da motivazioni diverse da quelle che transitano nel mercato.

Tutte le sfide comportano dei rischi; rischi che comunque non potranno essere superati con il disimpegno su questo fronte, poiché è evidente ormai a molti come il tema dell’impatto sociale sia entrato nell’orbita non solo della finanza ma anche dei *policy maker* e delle *politics*. Un punto di vista nuovo, capace di generare e migliorare l’elaborazione di una nuova generazione di strumenti finalizzati non solo alla rendicontazione degli output ma anche alla

misurazione e ri-generazione del valore prodotto. Un punto di vista necessario per superare le colonne d'Ercole di quella visione "a fondo perduto" che caratterizza l'allocazione di molte risorse e che, come ampiamente descritto in questo capitolo, necessitano di funzioni organizzative, istituti giuridici e politiche orientate all'innovazione sociale (Prandini 2020).

## Bibliografia di riferimento

- Aiccon (2021), *Innovazione sociale in Emilia-Romagna. Pratiche e vettori per la costruzione di policy innovative*, report di ricerca  
[https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2021/12/Report\\_Ancesco\\_ott2021.pdf](https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2021/12/Report_Ancesco_ott2021.pdf)
- Arendt A. (2017), *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano.
- Barbera F., De Rossi A. (a cura di) (2021), *Metromontagna: un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Becchetti L., Pisani F., Salustri F., Semplici L. (2020), *The frontier of Social Impact Finance: Theory and two case studies*, working paper Aiccon, 177/2020  
<https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2020/01/WP-177-1.pdf>
- Ferguson N. (2018), *La piazza e la torre: le reti, le gerarchie e la lotta per il potere: una storia globale*, Mondadori, Milano.
- Maiolini R., Mongelli L., Rullani F., Valera A. (2015), "Da dove nasce l'innovazione sociale? La comunità degli innovatori sociali nel network Ashoka: evidenze empiriche tra regioni e settori", in Caroli M.G. (a cura di), *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019), *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti di Terzo settore*, decreto 23 luglio, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/DM-23072019-Linee-guida-realizzazione-sistemi-valutazione-impatto-sociale-attivita-svolte-dagli-ETS.pdf>
- Mazzucato M. (2020), *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Laterza, Bari-Roma.
- Moulaert F., Van der Broeck P., Manganelli A. (2017), *Innovazione sociale e sviluppo territoriale*, «Impresa sociale», 10, pp. 61-68.
- Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal comune: rigenerare, includere, innovare*, FrancoAngeli, Milano.
- Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia.
- Prandini R., Orlandini M. (2015), *Personalizzazione vs individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente*, «Studi di sociologia», pp. 353-373.
- Prandini R. (2020), "L'insostenibile pesantezza dei paradigmi di welfare. Verso una euristica sperimentale e potenzializzante", in Moruzzi M., Prandini R. (a cura di), *Modelli di welfare. Una discussione critica*, FrancoAngeli, Milano.
- Rajan R. (2019), *Il terzo pilastro: la comunità dimenticata da Stato e mercati*, Egea, Università Bocconi, Milano.

- Rossi P., Colombo M. (2019), *Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico-privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale*, «Stato e Mercato», 117, 3, pp. 411-447.
- Rullani E. (2011), *Le reti di impresa. Collaborare in autonomia, creare valore dalle differenze*, intervento tenuto il 21 marzo 2011 presso Confindustria Vicenza, [http://www.retedimprese.it/documenti\\_online/Pubblicazioni/Rullani%20-%20Collaborare%20in%20autonomia%20-%202021-03-2011.pdf](http://www.retedimprese.it/documenti_online/Pubblicazioni/Rullani%20-%20Collaborare%20in%20autonomia%20-%202021-03-2011.pdf)
- Sen A. (1999), *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford.
- Thaler R., Sunstein R. (2014), *Nudge: la spinta gentile: la nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, Milano.
- Tesei, A. (2019), *L'Italia che cade a pezzi*, «La Repubblica "online"», [https://www.repubblica.it/green-and-blue/2019/06/16/news/1\\_italia\\_che\\_cade\\_a\\_pezzi-267487962/](https://www.repubblica.it/green-and-blue/2019/06/16/news/1_italia_che_cade_a_pezzi-267487962/), consultato in data 25/11/2022.
- Venturi P., Zandonai F. (2019), *Dove: la dimensione di luogo che ricomponе impresa e società*, Egea, Milano.
- Venturi, P., Zandonai F. (2022), *Neomutualismo. Ridisegnare dal basso competitività e welfare*, Egea, Milano.
- Zamagni S., Venturi P., Rago S. (2015), *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, «Rivista Impresa Sociale», 6, pp. 76-97.
- Zamagni S. (2022), *Dell'origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare*, short paper Aiccon, 23/2022, <https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2022/03/SHORT-PAPER-23.pdf>.

# Social Investment Readiness: *percorsi di Capacity Building per le imprese sociali*

di *Giorgia Bonaga, Giulio Ecchia, Sara Rago e Paolo Venturi*

## 1. Che cosa significa essere *investment-ready* nel settore *impact*

Obiettivo del presente capitolo è quello di identificare e descrivere gli elementi chiave per la costruzione di un percorso di capacity building rivolto alle imprese sociali (lato della domanda della finanza ad impatto sociale) finalizzato a strutturare modelli di intervento, business e governance sufficientemente robusti a determinare soggetti dell'imprenditorialità sociale *investment-ready*.

Lo sviluppo di un mercato degli investimenti sociali si basa sulla convinzione che esistano organizzazioni in grado di produrre risultati sociali e che per alcuni sostenitori, investire per finanziare tali risultati, possa anche tradursi in un ritorno finanziario.

A queste imprese sono dunque richieste capacità non solo finanziarie e gestionali, ma anche (e soprattutto) organizzative. Eppure, sembra prevalere l'offerta di programmi orientati allo sviluppo di competenze finanziarie piuttosto che a supporto della produzione di affidabili e solidi risultati sociali. L'ecosistema della finanza sociale, dunque, pare non incentivare le organizzazioni a rinforzare queste specifiche competenze.

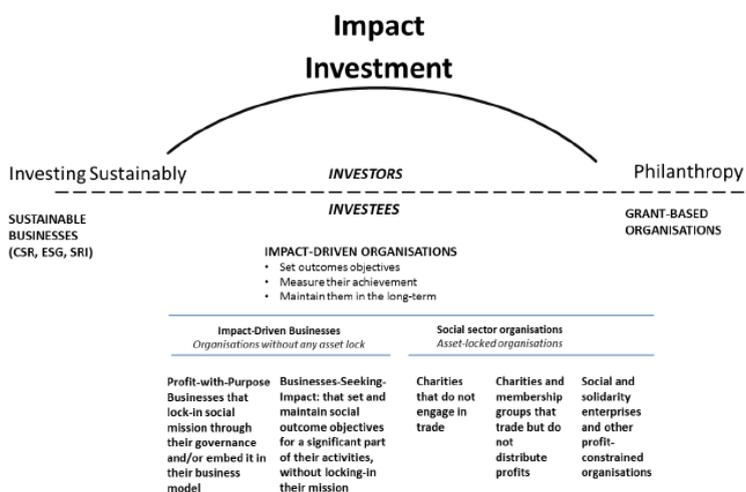
Nel mercato della finanza sociale esistono diverse tipologie di organizzazioni candidate agli investimenti; pur avendo tutte obiettivi sociali, esse variano in base al differente contributo che sono in grado di dare all'economia locale, alla società e alla loro capacità di generare risultati sociali significativi.

Secondo il Rapporto dell'*UK National Advisory Board* (2014) sono identificabili tre macrocategorie, ipotizzate non in base alla forma giuridica, ma alle diverse modalità di perseguire risultati sociali (fig. 1).

*a) Imprese sostenibili (CSR, ESG, SRI):* organizzazioni che si impegnano a orientare una parte dei profitti in favore di una causa sociale, spesso perseguita da un'altra organizzazione indipendente. In questo caso, l'organizzazione che dona non ha una responsabilità diretta per la realizzazione dei risultati sociali.

- b) *Imprese con rilevanti obiettivi di outcome (Profit with Purpose)*: organizzazioni che si impegnano a produrre risultati sociali (o almeno output sociali) al passo con le vendite o la fornitura di servizi. Ad esempio, imprese che impiegano persone vulnerabili nella forza lavoro o che producono e distribuiscono un prodotto necessario a risolvere uno specifico problema sociale.
- c) *Imprese sociali*: organizzazioni le cui attività producono risultati sociali e la cui capacità di generare entrate dipende dalla loro capacità di produrre costantemente tali risultati. Questa tipologia spesso necessita di sovvenzioni pubbliche o private. Ad esempio, imprese che assumono disoccupati di lunga data allo scopo di ridurre lo svantaggio economico e sociale che li caratterizza (es. ex detenuti, esodati ecc.).

Fig. 2 – Continuum della Finanza di impatto



Fonte: OECD Social Impact Investment Report, 2014

Tutte le tre categorie includono imprese eleggibili per un investimento sociale; tuttavia, le prime due potrebbero candidarsi anche ad un investimento più tradizionale.

Ciò che appare evidente è che nelle imprese sociali, la capacità di realizzare rendimenti finanziari dipende dalla loro capacità di produrre outcome sociali tangibili e misurabili (e distinti dagli output). Per produrre in modo affidabile tali risultati sono necessarie specifiche capacità di gestione della performance sociale che i potenziali investitori dovrebbero essere in grado di identificare.

Tutti e tre i modelli hanno un valore per l'economia e possono produrre risultati sociali significativi. L'ecosistema della finanza d'impatto dovrebbe preoccuparsi di sviluppare capacità specifiche per tutti e tre i modelli, tenendo presente però che non hanno tutti le stesse esigenze. Il rischio, infatti, è quello di orientare percorsi di capacity building per lo sviluppo di capacità richieste dai profili *investment readiness*, mettendo in secondo piano quelle relative al profilo *impact readiness*.

### 1.1 Dall'Investment readiness all'Impact readiness

Dal 2010, c'è stato un crescente interesse per il tema dell'*investment readiness* – in particolare per la ricerca di parametri idonei a determinare l'investibilità di un'impresa.

L'investibilità è, in una certa misura, negli occhi di chi guarda, e varia da investitore a investitore. Numerose ricerche realizzate intervistando investitori sociali e intermediari finanziari hanno rivelato che spesso è l'intuizione a guidare la selezione della mission sociale su cui investire (Hazenbergh et al., 2014).

Oltre a ciò, le decisioni si basano sulla “segnalazione degli obiettivi sociali” da parte delle imprese e, talvolta, su valutazioni ex ante. In generale, ci si limita a testare la logica sottesa ad una ben formulata Teoria del Cambiamento, raramente ci si interroga sulla presenza di competenze specifiche per la produzione e gestione di risultati sociali.

La prontezza agli investimenti sociali, dunque, è spesso definita a partire dai parametri classici della finanza tradizionale. L'attenzione è maggiormente posta sulle capacità finanziarie e di gestione dell'impresa, sul suo potenziale di crescita e sviluppo sul territorio (contabilità finanziaria, modellizzazione del flusso di cassa, ecc.). La tendenza sembra essere quella di utilizzare l'*investment readiness* come misura di *proxy* generica per lo sviluppo di programmi di capacity building di successo.

Ciò che viene trascurato attualmente nei programmi di capacity building è il profilo *impact readiness*. Esso include la capacità di un'organizzazione di produrre i suoi risultati sociali (ad es. un'occupazione stabile e prolungata per i disoccupati di lungo periodo) e indica la sua capacità di scalare (come l'espansione in nuove località) una volta dimostrati i risultati raggiunti.

La capacità di produrre risultati sociali necessita delle seguenti definizioni ex ante:

- set di risultati sociali di breve e lungo termine da raggiungere;
- popolazione target che l'organizzazione servirà;
- definizione del programma/progetto a partire dall'evidenza.

Tale modello orientato ai risultati dovrà quindi essere reso operativo dall'impresa attraverso una buona gestione della performance sociale, non solo di quella gestionale-organizzativa. Ciò richiede ad oggi capacità specifiche e spesso trascurate dai programmi di capacity building.

Le organizzazioni dei primi due modelli non hanno bisogno di dedicare risorse significative allo sviluppo delle loro capacità di produrre risultati sociali e la loro priorità è quella di crescere garantendo al contempo competenze finanziarie e di gestione per rendere sostenibile la loro crescita salvaguardando le loro mission sociali.

I modelli *imprese sociali* invece, progrediranno più lentamente nello sviluppo di competenze di gestione e organizzazione, dando priorità al raggiungimento dei risultati sociali.

Come si può notare dal proliferare di programmi e fondi di incubazione delle imprese, la maggior parte dei percorsi di capacity building è dedicata alle organizzazioni in fase di avvio (*startup*) o in fase iniziale (*early*). Tuttavia, il profilo *social investment ready* può essere declinato rispetto alle differenti fasi di sviluppo dell'impresa: avvio (*startup/early stage*), sviluppo (*growth stage*) e consolidamento (*later stage*). Questo perché diverse sono le capacità necessarie alle organizzazioni per crescere in modo sostenibile ed essere pronti all'impatto. Tutte le organizzazioni condividono la necessità di sviluppare capacità gestionali e organizzative proporzionate alla fase di sviluppo dell'impresa, che devono essere migliorate e "ridimensionate" man mano che le organizzazioni crescono in dimensioni e complessità.

Le competenze organizzative e gestionali, inoltre, devono essere modulate in base alle capacità di gestione della performance sociale, alla misurazione dei risultati e alla produzione di dati, allo scopo di orientare le risorse verso le attività che producono risultati sociali più efficaci ed efficienti. Lo scopo è quello di mantenere un equilibrio tra le capacità necessarie alla crescita degli esiti e quelle utili alla crescita delle dimensioni, nel rispetto dello stadio di sviluppo in cui un'organizzazione si trova. I bisogni di un'impresa emergente sono ovviamente differenti da quelli di un'impresa matura o in fase di consolidamento.

Più raramente i programmi si concentrano sullo sviluppo di capacità per la generazione di impatto a lungo termine, o sui bisogni delle organizzazioni dopo che l'accordo finanziario è stato concluso.

Vi è, quindi, non solo un gap significativo tra l'uscita da un incubatore e l'accesso a fondi più impegnativi (questo divario viene talvolta chiamato "*Death Valley*" per le organizzazioni sociali), ma anche una reale mancanza di supporto per le organizzazioni che vogliono sviluppare le loro capacità di produrre risultati sociali significativi a lungo termine.

Ciò dovrebbe riguardare anche l'Ente Pubblico, interessato a commissionare con successo servizi pubblici di alta qualità, tramite *Social Impact Bonds*, contratti di *Payment By Results* o contratti a pagamento (*fee for service*).

Tutti e tre i modelli condividono bisogni formativi simili, in particolare nella fase iniziale. Questa sovrapposizione ha probabilmente contribuito a rendere meno visibili i bisogni formativi specifici delle imprese sociali. Inoltre, la “gestione dell’impatto” è un tema relativamente recente, la cui conoscenza è in via di sviluppo se confrontata alle ben più evolute strategie di *scaling*.

Per far crescere l’impatto di un’organizzazione sociale sono necessarie nuove competenze, pratiche e tecniche, certamente più familiari agli operatori del settore sociale, ma di grande interesse per tutte le organizzazioni intenzionate ad offrire servizi di alta qualità.

Gli investitori sociali possono svolgere un ruolo davvero utile per mettere in evidenza queste capacità. Incoraggiare un maggior numero di organizzazioni a sviluppare queste *capabilities* e coinvolgere il governo e altri finanziatori interessati a sostenere percorsi capacitanti basati sull’*Impact investment*, andrà a beneficio dello sviluppo del mercato degli investimenti sociali e di solide imprese sociali, in grado di accettare contratti basati sul risultato e agire come partner erogatori di servizi nei *Social Impact Bonds*.

Questo investimento sociale permetterà principalmente di produrre risultati sociali significativi per più persone, ma consentirà anche alle organizzazioni di continuare a svilupparsi e perfezionare la loro gestione delle performance consentendo una crescita futura degli esiti e della scalabilità. In questo modo, il mercato incontrerà la sua ambizione generale: utilizzare mercati e prodotti finanziari come strumenti per incentivare e guidare la crescita delle organizzazioni che forniscono risultati sociali reali a problemi sociali urgenti.

## 1.2 Le competenze del Social Investment Readiness

Come già evidenziato, per le imprese sociali in particolare, la capacità di produrre risultati sociali è strettamente connessa alla produzione di rendimenti finanziari e sociali. Offrire alle organizzazioni competenze sulla gestione dell’impatto (*impact readiness*), oltre che sulla gestione organizzativa e economico-finanziaria (*investment readiness*), significa quindi aumentare la loro investibilità e sviluppare con successo un mercato degli investimenti sociali.

L’insieme di queste competenze, che potremmo definire *social investment readiness*, garantisce agli investitori pubblici e privati due aspetti:

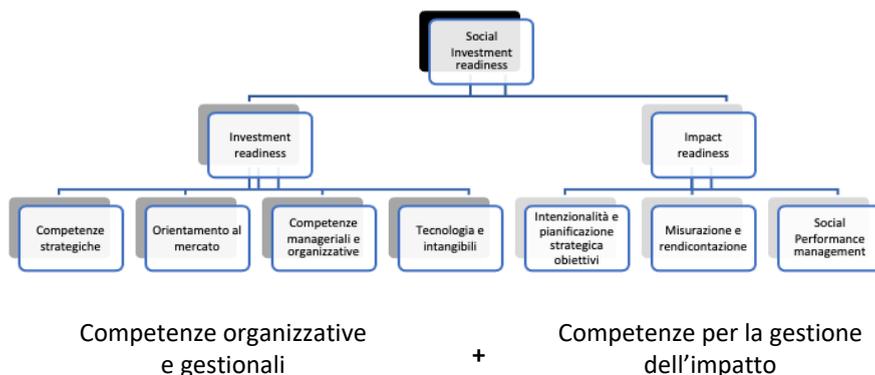
- a) che un’organizzazione sia in grado costantemente di produrre i risultati sociali attesi;
- b) che tali risultati siano replicabili nel tempo indipendentemente dalla tipologia di finanziamento adottato.

Sembra probabile, infatti, che le organizzazioni che hanno assimilato capacità di gestione dell’impatto avranno sempre più probabilità di garantire investimenti futuri; pertanto, l’analisi di competenze relative al *performance management* diventerà una caratteristica della *due diligence* degli investitori sociali.

Allo stesso modo, le organizzazioni che hanno investito tempo e risorse nello sviluppo di queste capacità pre-investimento non solo avranno maggiori probabilità di attrarre investimenti sociali, ma più probabilità di attrarre finanziamenti di tutti i tipi. Questo perché saranno più capaci dei loro pari di ottenere risultati sociali in modo affidabile, al di là della tipologia di investitore/finanziatore.

Si tratta essenzialmente di abbandonare la visione “ristretta” di breve termine, formata negli anni dai tradizionali meccanismi di sovvenzione che ricompensano le organizzazioni senza prove chiare dell’impatto generato, a favore di una visione più ampia e a lungo termine, guidata dagli stimoli di un mercato che lega il ritorno finanziario a chiare evidenze del rendimento sociale.

Fig. 3 – Paradigma del Social Investment Readiness



Fonte: elaborazione degli autori

Il Social Investment *Readiness* è composto da due ambiti:

- *Investment readiness*: fa riferimento allo sviluppo di capacità organizzative e operative delle imprese sociali allo scopo di costruire organizzazioni forti e resilienti, capaci di crescere in modo sostenibile (*Competenze organizzative e gestionali*).

- *Impact readiness*: fa riferimento allo sviluppo di capacità specifiche delle imprese sociali allo scopo di produrre e replicare risultati sociali significativi (*social outcome*), prevedibili e misurabili, per una popolazione definita (*Competenze di impact management*).

Entrambi sono cruciali per sviluppare il mercato degli investimenti sociali, ma le competenze relative alla capacità di gestire l'impatto, spesso trascurate, rappresentano il nucleo identitario e la ragion d'essere degli investimenti di tipo sociale.

### 2.3 Social Investment Readiness check list: *uno strumento di auto-riflessione*

Allo scopo di guidare le imprese sociali nel processo di “capacitazione”, è stato elaborato un questionario ad hoc composto da 57 items, 3 dimensioni e 7 sottodimensioni (*Social Investment Readiness check list*). La *check list* propone alle imprese sociali un percorso autoriflessivo di identificazione delle competenze, sia quelle presenti nell'organizzazione da consolidare, sia quelle non ancora presenti, da acquisire. I risultati consentiranno la progettazione di percorsi di capacity building personalizzati orientati a sviluppare capacità strategiche proporzionate alla fase di sviluppo dell'impresa.

Le tre dimensioni sono così composte:

#### 1. *Profilo dell'impresa.*

La sezione raccoglie i dati identificativi dell'impresa: forma giuridica, settore di servizi in cui opera, caratteristiche dell'investimento ad impatto.

#### 2. *Capacità organizzative e gestionali*

La sezione esplora l'eventuale presenza e livello di maturazione di competenze organizzative e gestionali determinanti per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'impresa (GIIN, 2017). La prima sottodimensione fa riferimento alla presenza di strategie commerciali, di marketing, economico-finanziarie su ampi orizzonti temporali. L'orientamento al mercato dei finanziamenti indaga il livello di conoscenza delle opportunità di finanziamento per la gestione o per lo sviluppo offerto dall'ecosistema della finanza di impatto.

La terza sottodimensione esplora il livello di democraticità e inclusività della governance, rilevando la presenza di particolari figure strategiche per la gestione delle risorse umane e l'intensità dello scambio realizzato con stakeholder e assetholder. L'ultima dimensione è dedicata alla capacità di gestione della proprietà intellettuale e alle competenze tecnologiche e digitali dell'organizzazione.

### 3. Capacità di gestione della performance sociale e dell'impatto - Impact management

La capacità di gestione della performance sociale e dell'impatto è cruciale nella fase post l'investimento. La performance sociale potrebbe essere definita come: "l'insieme dei processi interni attraverso i quali un'organizzazione mantiene e garantisce la produzione coerente di risultati sociali specifici per una popolazione target definita" (Checchi, 2015).

Il processo di performance-impact management è costituito da due parti:

1. *Analisi dei dati*: implica la raccolta dei dati dei singoli clienti/beneficiari per mappare i loro progressi rispetto ai risultati attesi di breve e medio termine. I risultati dovrebbero essere allineati con risultati socialmente significativi per il gruppo target (*benchmark*). I dati devono essere analizzati in tempo reale, consentendo così cicli di feedback continui tra management e operatori sul campo e offrendo la possibilità di riorientare maggiormente le azioni verso i progressi attesi.

2. *Gestione strategica del progetto*: i dati dovrebbero informare l'attività quotidiana degli operatori sul campo, ma dovrebbero anche essere utilizzati dal management per garantire che l'intervento non proceda "alla cieca". Ad esempio, se si riscontra una diminuzione della partecipazione alle attività è possibile modificare in itinere la programmazione includendo attività più coinvolgenti e preservando il coinvolgimento del gruppo target.

Tab. 1 – Social Investment Readiness check list

<b>1. Profilo dell'impresa</b>
1.1. Caratteristiche dell'impresa
1.2. Settore dei servizi/attività e fase di sviluppo dell'impresa
1.3. Caratteristiche dell'investimento ad impatto
<b>2. Capacità organizzative e gestionali (GIIN 2017)</b>
2.1 Competenze strategiche ( <i>Skills</i> )
2.1.1 Livello di innovazione di processo, prodotto, organizzativo e marketing
2.1.2 Presenza di attività di branding, marketing strategico e strategie commerciali
2.1.3 Pianificazione strategie di crescita e relativo orizzonte temporale
2.1.4 Pianificazione economico-finanziaria e relativo orizzonte temporale
2.1.5 Adozione procedure di misurazione e controllo del rischio finanziario
<b>2.2 Orientamento al mercato dei finanziamenti Impact (<i>Finance</i>)</b>
2.2.1 Conoscenza dei propri bisogni finanziari
2.2.2 Modalità di soddisfazione dei bisogni finanziari
2.2.3 Conoscenza degli erogatori specializzati
2.2.4 Conoscenza/esperienza degli strumenti di finanza di impatto

### **2.3 Competenze manageriali e complessità organizzativa (*Governance*)**

- 2.3.1 Organizzazione aziendale e corporate governance
- 2.3.2 Composizione direttivo in base a criteri di democraticità ed eterogeneità
- 2.3.3. Presenza figure strategiche per la gestione delle risorse umane
- 2.3.4. Coinvolgimento degli stakeholder
- 2.3.5 Tipologia stakeholder e assetholder
- 2.3.6 Intensità dello scambio relazionale
- 2.3.7 Presenza e tipologia scambi formalizzati (*PPP, Consorzi, Contratti di rete*)

### **2.4. Tecnologia e intangibili (*Technology*)**

- 1 Presenza di input tecnologici
- 2 Proprietà intellettuale
- 3 Licencing out
- 4 Livello di digitalizzazione
- 5 Livello di tecnologizzazione

## **3. Capacità di gestione della performance sociale e dell'impatto (*Impact management*)**

### **3.1. Intenzionalità e pianificazione strategica degli interventi**

- 3.1.1 Definizione chiara degli obiettivi sociali delle attività
- 3.1.2 Pianificazione sistematica degli obiettivi sociali di breve, medio e lungo termine
- 3.1.3 Definizione chiara della popolazione target
- 3.1.4 Coerenza tra obiettivi sociali e attività

### **3.2. Misurazione e valutazione dell'impatto sociale**

- 3.2.1 Conoscenza metodologie e metriche di misurazione
- 3.2.2 Presenza di sistemi/protocolli di valutazione d'impatto
- 3.2.3 Coinvolgimento enti terzi

### **3.3. Gestione della performance sociale e dell'impatto**

- 3.3.1 Livello di sviluppo e maturazione dei sistemi di monitoraggio e valutazione degli esiti
- 3.3.2 Conoscenza e gestione dei software di raccolta e visualizzazione dei dati
- 3.3.3 Presenza strategie di comunicazione degli esiti
- 3.3.4 Gestione strategica dei risultati

## **2. Ambiti di intervento per lo sviluppo di percorsi di *capacity building***

Mutuando dal progetto *OCSE (2020)* volto a sostenere lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale nei diversi paesi, sono stati individuati i seguenti ambiti su cui costruire un percorso di *capacity building* con le caratteristiche descritte al par. 1., volto a costruire, abilitare e/o consolidare l'intero ecosistema di riferimento di tali soggetti imprenditoriali.

### *1. Cultura dell'imprenditorialità sociale*

La cultura dell'imprenditorialità sociale si riferisce alle tradizioni e alle attività locali, comprese quelle della società civile e delle organizzazioni dell'economia sociale. Ciò si traduce nel tentativo di sviluppare un'attività di sensibilizzazione relativamente al tema dell'imprenditorialità sociale e nella promozione di iniziative da parte della cittadinanza e delle organizzazioni di economia sociale. Allo stesso tempo, contribuisce a questo ambito, il livello di istruzione in materia di imprenditorialità sociale promosso dalle istituzioni adibite a tale funzione, attraverso sia l'apprendimento formale che non formale, così come anche se le Università conducono ricerche in tale settore. Infine, anche la regolarità di raccolta e analisi, nonché la capacità di misurazione dei dati statistici sulle imprese sociali contribuisce alla diffusione della cultura relativamente a tale tematica, fondamentale per comprendere le caratteristiche dei soggetti dal lato della domanda del mercato di investimenti ad impatto sociale.

### *2. Contesto istituzionale*

Il contesto istituzionale si riferisce al sostegno istituzionale allo sviluppo dell'impresa sociale, compresa l'eventuale esistenza di un apposito organismo costituito. Un buon coordinamento tra le agenzie governative e i livelli di governo insieme all'esistenza di una strategia ben pianificata a sostegno dell'imprenditorialità sociale, sviluppata in consultazione con le parti interessate, costituisce un elemento fondamentale nell'infrastrutturazione di un contesto fertile alla crescita e al consolidamento delle imprese sociali.

### *3. Competenze e sviluppo imprenditoriale*

Gli imprenditori sociali, la cui motivazione principale risiede nella generazione di impatto sociale attraverso la realizzazione di attività orientate al perseguimento dell'interesse generale, potrebbero non possedere sempre le competenze per sviluppare un modello imprenditoriale solido. È necessario, pertanto, che il loro ecosistema di riferimento sia in grado di offrire opportunità di crescita mettendo a disposizione iniziative di formazione, coaching e tutoraggio per le diverse fasi di sviluppo delle imprese sociali, da un lato, e attività di rete che, in una dimensione *peer-to-peer*, aiutano le imprese sociali ad apprendere dalle esperienze degli altri, dall'altro.

#### *4. Accesso ai finanziamenti*

L'accesso ai finanziamenti per un'impresa sociale spesso necessita di una mappatura del mercato dei finanziamenti in grado di mettere in luce quali strumenti di finanziamento sono disponibili per le imprese sociali e se sono presenti erogatori specializzati che le aiutano ad accedere ai finanziamenti, insieme all'eventuale esistenza di un'attività di sensibilizzazione tra gli erogatori di finanziamenti tradizionali oppure allo stanziamento di fondi pubblici per agevolare l'accesso delle imprese sociali ai finanziamenti.

#### *5. Misurare e rendicontare l'impatto*

La gestione e rendicontazione dell'impatto sono fondamentali per le imprese sociali, ma possono risultare dispendiose sia in termini economici che di tempo. Le imprese sociali e le loro organizzazioni di rappresentanza vanno necessariamente coinvolte nella co-definizione di quadri di misurazione e rendicontazione e, ancor prima, messe nelle condizioni di sviluppare internamente una propria cultura in materia di impatto, offrendo loro sostegno sotto forma di formazione e/o accesso alle metodologie esistenti, anche attraverso la realizzazione (e il conseguente accesso) ai dibattiti pubblici sul tema.

#### *2.1 Indicazioni agli altri attori dell'ecosistema*

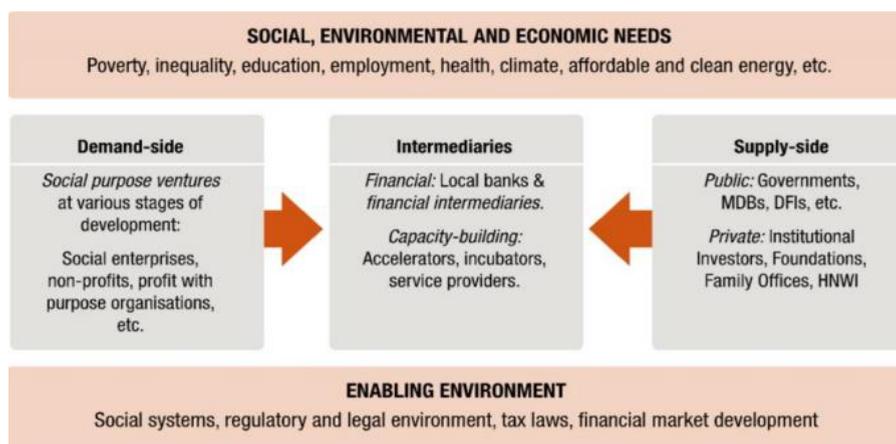
Nel 2015, l'OCSE ha costruito un framework che descrive il mercato di investimenti ad impatto sociale e rappresenta all'interno dello stesso ecosistema sia il lato dell'offerta (investitori) che della domanda (investiti) insieme agli attori intermediari (fig. 3). Il ragionamento sull'investimento a impatto sociale dovrebbe partire da un'analisi dei bisogni sociali e dalle relative soluzioni attraverso cui affrontarli. Bisogni che afferiscono ad ambiti quali l'invecchiamento, la disabilità, la salute, i minori e le famiglie, l'housing, la disoccupazione, ecc. Le tipologie di beneficiari degli investimenti ad impatto sociale possono essere molto diverse. Inoltre, il contesto sociale e i sistemi sociali nazionali possono variare notevolmente di paese in paese e, di conseguenza, la configurazione puntuale del framework generale può avere un impatto significativo sullo sviluppo dei mercati finanziari, in generale, e sul mercato degli investimenti a impatto sociale, in particolare, nei singoli paesi di appartenenza.

Gli attori chiave che affrontano i bisogni sociali, dal lato della domanda, sono le organizzazioni che forniscono servizi, tra cui le imprese sociali, sopramenzionate. Dal lato dell'offerta, come già descritto, i fornitori di capitale sono sempre più interessati agli investimenti a impatto sociale come un modo per diversificare i loro investimenti e perseguire obiettivi sociali, oltre che finanziari.

Come nei mercati finanziari tradizionali, gli intermediari svolgono un ruolo fondamentale nel collegare gli attori della domanda e dell'offerta del mercato, nonché nello sviluppo dell'ecosistema in senso più ampio, ovvero offrendo nuove soluzioni innovative per migliorare l'efficienza del mercato. Gli intermediari ricoprono un ruolo in termini di creazione di liquidità nel mercato e di facilitazione dei meccanismi di pagamento al fine di abbassare i costi di transazione e di ridurre i rischi connessi. Essi forniscono, inoltre, consulenza e supporto nella strutturazione di accordi e nella gestione dei fondi. La mancanza di un'efficace intermediazione nel mercato degli investimenti ad impatto sociale si traduce in più alti costi di transazione dovuti alla frammentazione della domanda e dell'offerta così come alla strutturazione di accordi complessi (Freirech et al 2009). La fase iniziale dello sviluppo dell'infrastruttura dell'ecosistema impedisce il dialogo tra investitori e imprese sociali, in particolar modo a causa delle barriere pregresse esistenti tra filantropia e investimenti. Le piattaforme sono necessarie per offrire sistemi di distribuzione accessibile e offrire performance dei prodotti simili. Ciò consente anche un migliore incrocio tra gli investitori e i profili di rischio degli investiti.

Tra gli intermediari è possibile includere le banche commerciali, le banche di investimento, i consulenti finanziari indipendenti, i broker, ecc. La creazione di nuovi intermediari specialisti e il rafforzamento di quelli esistenti sono importanti per la creazione di un ecosistema ben funzionante così come per consentire il flusso di affari. Diversi tipi di intermediari sono necessari per rispondere ai diversi tipi di organizzazioni *impact-driven* e per incentivare la collaborazione degli attori dell'ecosistema.

Fig. 4 – Il framework OCSE del mercato di investimenti ad impatto sociale



Fonte: OECD, 2019

All'interno di questa cornice, risulta evidente come anche la sensibilità da parte degli altri attori dell'ecosistema integrata a quella delle imprese sociali – negli ambiti sopra declinati – costituisca elemento fondamentale per la buona riuscita del processo dentro cui si sviluppa l'investimento ad impatto sociale.

Ad esempio, nel solco del potenziamento degli aspetti di investment readiness, per permettere alle imprese sociali di sviluppare un orientamento al mercato e garantire loro un maggiore accesso ai finanziamenti, è necessario che la Pubblica amministrazione contribuisca a realizzare un'attività di sensibilizzazione verso i finanziatori tradizionali attraverso la raccolta e la diffusione di buone pratiche, anche mediante la realizzazione di premi/attività di divulgazione su buone pratiche di finanziamento, nonché l'accesso a informazioni su possibilità di finanziamenti orientati all'impatto sociale anche a livello europeo.

Sempre la Pubblica amministrazione, al fine di contribuire allo sviluppo di competenze manageriali e imprenditoriali delle imprese sociali, può promuovere la costruzione di partnership pubblico-private.

Nell'ambito, invece, del potenziamento delle imprese sociali in termini di *investment readiness*, la Pubblica amministrazione può giocare un ruolo fondamentale nel coinvolgimento di enti terzi (valutatori) e in termini di maggiore accessibilità nei loro confronti da parte delle imprese sociali, costruendo reti e partenariati aventi obiettivi specifici in tal senso o creando albi degli enti valutatori.

Quest'ultimo punto, peraltro, è valido anche per i soggetti dal lato dell'offerta, che possono coadiuvare e facilitare l'accesso da parte delle imprese sociali alla relazione con gli enti valutatori facendo da ponte tra questi attori.

Un altro ruolo fondamentale, a livello di ecosistema, che possono avere tali soggetti per sostenere la crescita in termini di *investment readiness* delle imprese sociali è quello di sviluppare un'offerta adeguata (in termini di profondità e ampiezza) rispetto alla pluralità di soggetti che possono costituire il lato della domanda sia in termini di forme giuridiche, che di settori di attività, nonché per grado di maturità rispetto al loro ciclo di vita. Tenendo conto di tali elementi, i soggetti di offerta dovranno garantire una pluralità di fonti: dalle sovvenzioni/sussidi, a strumenti di debito e capitale mezzanino/quasi azionario fino all'azionario e a strumenti ibridi.

Infine, i soggetti intermediari e del lato dell'offerta possono intervenire a supporto dello sviluppo di competenze manageriali e imprenditoriali dei soggetti del lato della domanda attraverso la messa a conoscenza di questi ultimi di strutture (incubatori, hub ecc.) e network a sostegno del loro sviluppo imprenditoriale, anche nell'ottica di una migliore definizione e conseguente irrobustimento degli aspetti di cui gli stessi soggetti investitori tengono conto nelle loro scelte di finanziamento.

### 3. Analisi del caso *Progetto QUID*

Allo scopo di esplorare ulteriormente il concetto di *investment readiness*, lo strumento check list è stato somministrato agli operatori di *Progetto QUID*, un caso studio ideale poiché beneficiario di molteplici finanziamenti ad impatto sociale nell'arco degli ultimi cinque anni.

#### 3.1 Profilo dell'impresa

*Progetto QUID* nasce come Associazione di Promozione Sociale nel 2013 e si trasforma nel 2014 in cooperativa sociale. Attualmente è un marchio di moda che nasce da tessuti di qualità del miglior *made in Italy* recuperati localmente per mano di donne con un passato di fragilità. Il progetto fa leva sulla volontà di sperimentare il reinserimento lavorativo di persone in difficoltà (ai sensi della l. 281/91 e del DM 17 ottobre 2017) attraverso il loro impiego in un'attività produttiva che risponde alle logiche del mercato e che allo stesso tempo stimola una partecipazione attiva alla bellezza e alla creatività, con una spiccata attenzione al tema ambientale.

*QUID* adotta un approccio inclusivo al lavoro che interpreta la fragilità non come limite ma come punto di partenza. La cooperativa assume donne e uomini che cercano un nuovo inizio: individui con disabilità, ex tossicodipendenti e detenuti, *neet* (ossia giovani che non studiano e non lavorano), migranti e altri soggetti vulnerabili. La cooperativa sociale impiega sia i lavoratori in condizioni di svantaggio, per i quali si applicano incentivi all'occupazione, sia i lavoratori vulnerabili per i quali non sono ancora in atto misure strutturate a supporto dell'occupazione. Questi ultimi comprendono le vittime della tratta di esseri umani, le vittime di violenza domestica, i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo, i *neet* e i disoccupati da lungo periodo. I lavoratori sono reclutati grazie ad una rete di oltre dodici partner, ong locali e nazionali, tra cui i servizi sociali, la *Comunità Papa Giovanni XXIII* e la *Comunità di San Patrignano*.

Al momento dell'analisi, *Progetto QUID* contava 90 dipendenti, di cui il 90 per cento donne, di età compresa tra 19 e 65 anni, provenienti da sedici paesi diversi. Tutti i dipendenti detengono una quota dell'impresa e sono operativi nei sei dipartimenti aziendali (produzione e imballaggio, logistica, finanza e amministrazione, stile, vendite, comunicazione). Talvolta fungono anche da tutor e formatori per gli oltre 32 tirocinanti e apprendisti che *QUID* ha accolto a partire dal 2015.

Oltre alla produzione degli abiti distribuiti da cento negozi multimarca in tutta Italia, l'impresa gestisce sei negozi *QUID*, due outlet e l'e-commerce collaborando in modo continuativo con diversi marchi di moda e lifestyle.

Dal 2013 ad oggi, *QUID* è progressivamente cresciuta. L'impresa ha concluso il 2018 con un fatturato di 2,8 milioni di euro e si è adoperata nel biennio 2019-2021 per un ambizioso piano di crescita orientato a massimizzare impatto sociale e commerciale.

Negli anni, *QUID* ha beneficiato di finanziamenti ottenuti principalmente grazie a:

- mezzi propri;
- investimenti di terzi (*equity*);
- grant, fondi europei e ministeriali e donazioni private;
- anticipo fatture e fido di cassa;
- prestito chirografario.

I principali finanziatori e investitori di *Progetto QUID* sono: *Fondazione Opes Italia* (Socio Sovventore), *Fondo Sefea Impact* (Socio Finanziatore) ed *Eventi Sì Srl* (Socio Sovventore).

La somma totale degli investimenti ottenuti dall'impresa ammonta a oltre 2,2 mln di euro e proviene dal beneficio di molteplici strumenti finanziari: strumenti di debito (*bond*, *mini-bond*, ecc.), strumenti di *equity* e contratti *Pay by results* (*Social Impact Bond*, *Outcome fund*).

### 3.2 Capacità organizzative e gestionali

Per quel che riguarda l'analisi dell'orientamento al mercato, il questionario ha esplorato le competenze interne e le diverse strategie di finanziamento in uso all'impresa.

L'impresa dichiara di usufruire di strumenti di *finanza di gestione*, ossia di contributi per far fronte alla liquidità corrente, costituiti prevalentemente da anticipazioni entrate e contributi, affidamento bancario tradizionale, apporto di capitale dei soci e donazioni.

Per quel che riguarda l'utilizzo di strumenti di *finanza per lo sviluppo* ossia finanziamenti flessibili per sostenere nuove iniziative, l'impresa si affida al credito bancario tradizionale, credito mutualistico, investimenti impact (*equity*) e finanziamenti impact (debito). In generale, la copertura del bisogno finanziario avviene tramite: banche, autofinanziamento, finanziamenti pubblici, investitori privati (Es: società di *venture capital*, *business angels*, fondazioni corporate/di origine bancaria ecc.).

Ciò che emerge dall'analisi è l'attenzione crescente posta da *QUID* all'ibridazione delle fonti di finanziamento per ogni progetto. L'acquisto di un capannone e degli uffici di oltre 1.300 mq, ad esempio, è stato caratterizzato da molteplici interventi di sostegno economico proveniente da diverse fonti di finanziamento. Il suddetto investimento ha previsto un intervento in

equity di 100.000 euro da parte di *NaturaSi*, una sovvenzione di 150.000 euro da *Opes Italia*, 200.000 euro di prestito tradizionale e infine un grant di 70.000 euro da parte di una Fondazione privata.

Le competenze manageriali e la complessità organizzativa sono state analizzate a partire dalla composizione della governance e dalla struttura della rete relazionale dell'impresa.

L'Assemblea dei Soci è composta sia da persone fisiche – 121 soci lavoratori e 31 soci volontari – sia da tre persone giuridiche, rispettivamente soci finanziatori e sovventori: la società *EventiSi* e i fondi d'investimento a impatto *Sefea Impact Sgr S.p.A* e *Fondazione Opes Italia*.

Dal 2019 l'organizzazione ha adottato il modello giuridico della S.p.A in ottemperanza all'art. 2519 c.c. e ha conseguentemente nominato un Collegio Sindacale che affianca il Consiglio di Amministrazione (CdA) e vigila sul suo operato. Nello stesso anno è stato rinnovato il CdA aprendolo a un numero maggiore di soci e socie lavoratrici in rappresentanza della diversità di mansioni e competenze presenti all'interno dell'Assemblea dei Soci. L'età media dei membri del CdA è di 42 anni. Il 22% ha meno di 35 anni e il 67% è donna. Nel Consiglio sono rappresentate tutte le principali categorie di stakeholder dell'impresa. L'impresa interagisce con diverse categorie di stakeholder e assetholder, come soggetti pubblici, imprese sociali, imprese for profit, associazioni (APS, OdV), fondazioni corporate (di origine non bancaria), fondazioni di origine bancaria, banche e altri enti finanziatori, reti e consorzi.

Gli scambi con i portatori di interessi e di risorse sono regolati prevalentemente da convenzioni e partnership formalizzate e sono caratterizzati da diversi livelli di intensità relazionale, dalla semplice consulenza e scambio di informazioni sino ad attività più strutturate di co-progettazione e co-produzione. In ultimo, per quel che riguarda le capacità organizzative e gestionali, sono stati analizzati i livelli di competenza digitale e tecnologica dell'organizzazione. I marchi sono i principali input tecnologici di cui dispone l'impresa, seppur non siano presenti accordi di commercializzazione per la loro gestione.

Il livello di digitalizzazione di *QUID* è "alto" (7 attività su 12) e si realizza attraverso le seguenti attività digitali: l'utilizzo di sito web dell'impresa, l'offerta di servizi sul sito web, l'utilizzo di social media, l'acquisto di servizi di *cloud computing* di medio-alto livello, l'invio di fatture elettroniche ad altre imprese, un valore delle vendite online pari almeno all'1 per cento dei ricavi totali, un valore delle vendite web B2C maggiore del 10 per cento delle vendite via web.

Nonostante ciò, alcuni elementi sembrano fare riferimento ad un processo di digitalizzazione ancora in corso, come la medio-bassa percentuale di addetti che utilizzano computer o dispositivi mobili connessi (35%) e la presenza di Adsl come principale tipologia di connessione utilizzata.

Rispetto al livello di utilizzo di nuove tecnologie, *QUID* dichiara di utilizzarne 3 su 7: software e dati *open source*, piattaforme digitali e *cloud computing*.

### 3.3 Capacità di gestione della performance sociale e dell'impatto (*Impact management*)

L'organizzazione dichiara di aver definito in modo chiaro e condiviso: la visione d'impatto, l'obiettivo/i d'impatto, la proposta di valore e il modello di business. È presente una pianificazione sistematica degli obiettivi sociali di breve, medio e lungo termine e viene realizzata a cadenza annuale dalla Direzione. *QUID* ha identificato in modo chiaro i bisogni specifici della popolazione beneficiaria delle attività, ne conosce le caratteristiche socio-anagrafiche e il contesto di riferimento.

Alla base della catena di valore di *QUID*, che collega le attività di inserimento lavorativo e i macro-cambiamenti sociali, c'è la convinzione che il lavoro offerto dall'impresa non sia solo uno strumento per il raggiungimento dell'autonomia finanziaria delle beneficiarie, ma anche un'opportunità per acquisire maggiore fiducia e partecipare sempre di più alla vita sociale, superando le barriere per sé stesse, le loro famiglie e i loro figli. L'organizzazione è a conoscenza delle principali metodologie e metriche esistenti nell'ambito della misurazione dei risultati delle attività e misura l'impatto sociale generato dalle attività utilizzando metriche costruite ad hoc.

I dati raccolti riguardano informazioni in grado di leggere gli esiti delle attività nel breve periodo (output), i risultati delle attività nel medio periodo (outcome) e i cambiamenti/le trasformazioni sulla comunità/territori di riferimento nel lungo periodo (impatto). *QUID* ha richiesto supporto a soggetti terzi per l'accompagnamento all'intero processo di valutazione di impatto sociale (progettazione, raccolta e analisi dei dati, reportistica).

Attualmente la pratica di Valutazione di Impatto Sociale (VIS) è in fase di consolidamento ed è presente una figura interna dedicata ad essa. Ciò che manca è un sistema di acquisizione/raccolta e gestione continua dei dati relativi alle attività (es. *Database Management System*), necessario ad attuare stabilmente strategie di pianificazione delle attività alla luce dei risultati di impatto ottenuti.

In conclusione, l'impatto sociale generato da *Progetto QUID* sembra essere legato alla crescita organizzativa e commerciale della cooperativa stessa. Per transitare dalla fase di avvio (*startup*) a quella attuale di sviluppo (*growth*), *QUID* ha dovuto sviluppare competenze strategiche, soprattutto in ambito di investimenti ibridi, allo scopo di sostenere attività non sostenibili sul breve termine, ma capaci di generare sul lungo termine impatto su tutto il territorio italiano.

Si noti come la strategia di crescita dell'impresa si sia basata principalmente sulla necessità di superare e compensare le principali criticità che caratterizzano gli operatori dell'offerta finanziaria tradizionale. In primis, una sostanziale incapacità da parte del mondo dell'offerta di mutuare i prodotti offerti al mondo for profit e di adattarli alle reali esigenze e peculiarità del Terzo Settore.

## **Bibliografia di riferimento**

- Checchi D., Gianesin C., Poy S. (2015), *Una proposta di metodo per misurare la performance di progetti sociali complessi*, «Research Institute for the Evaluation of Public Policies (IRVAPP)», 2015-06, Bruno Kessler Foundation.
- Freireich J., Fulton K. (2009), *Investing for Social & Environmental Impact*, <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-freireich-fulton.pdf>
- Global Impact Investing Network GIIN (2017), *Beyond Investment: The Power of Capacity-Building Support*, [https://thegiin.org/assets/GIIN\\_issuebrief\\_capacitybuilding\\_finalwebfile\\_101217.pdf](https://thegiin.org/assets/GIIN_issuebrief_capacitybuilding_finalwebfile_101217.pdf)
- Hazenberg R., Seddon F.A., Denny S. (2014), *Intermediary Perceptions of Investment Readiness in the UK Social Investment Market*, «Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations» 26(3), pp. 846-871.
- OECD (2012), *Discussion Paper on Investment Readiness Programmes*, <https://www.oecd.org/global-relations/45324336.pdf>
- OECD (2015), *Social Impact Investing: Building the Evidence Base*, <https://doi.org/10.1787/9789264233430-en>.
- OECD (2020), *Better Entrepreneurship Policy*, <https://betterentrepreneurship.eu/it>
- UK National Advisory Board (2014), *Building a social impact investment market: The UK experience*, [https://www.impetus.org.uk/assets/publications/Report/Building-the-Capacity-for-Impact\\_September-2014\\_Final.pdf](https://www.impetus.org.uk/assets/publications/Report/Building-the-Capacity-for-Impact_September-2014_Final.pdf)
- Wilson K. (2014), *New Investment Approaches for Addressing Social and Economic Challenges*, «OECD Science, Technology and Industry Policy Papers», 15, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz2bz8g00jj-en>.

# *Principali modelli di valutazione dell'impatto sociale e attuali applicazioni nella finanza ad impatto*

di *Giorgia Bonaga e Sofia Aurora Sicilia*

## **1. Governance della misurazione: possibili scenari nell'ambito della finanza ad impatto**

Oltre alle rilevanti questioni di carattere tecnico e metodologico, è fondamentale oggi riflettere sul tema della governance della misura, definendo le modalità con cui le parti coinvolte nella transazione, eventualmente insieme ad una terza parte indipendente, concordano sulla metrica di misurazione che garantirà il reale raggiungimento degli obiettivi sociali e determinerà i pagamenti conseguenti. A questo scopo è opportuno distinguere due differenti scenari: il primo fa riferimento a una transazione diretta tra un soggetto finanziario e un'impresa orientata all'impatto; il secondo riguarda strumenti di partenariato pubblico-privati, cioè quelli in cui la transazione finanziaria si basa sull'utilizzo di risorse pubbliche.

Nel primo caso, la questione della governance della misurazione è correlata all'equilibrio del potere contrattuale (*bargaining power*) tra il soggetto finanziario e l'impresa. Se il potere negoziale è sbilanciato verso una delle due parti, la misurazione rischia di perdere la sua funzione primaria, ovvero garantire il reale raggiungimento dei bisogni sociali. Una misurazione basata su indici standardizzati, predisposti primariamente per determinare i pagamenti successivi, ad esempio, non solo appiattisce la complessità dell'impatto sociale, ma rischia anche di provocare uno spostamento delle originarie priorità dell'impresa investita, snaturando la sua missione sociale. Per limitare l'eventuale asimmetria nel potere negoziale, è opportuno immaginare forme bilanciate di partecipazione al governo dell'impresa sociale, affinché i diversi interessi in gioco siano garantiti e rappresentati anche nel delicato processo di selezione di criteri e indicatori.

L'Ente Pubblico potrebbe proporsi come regista del processo partecipato di definizione di standard di misurazione, svolgendo un duplice ruolo: da un lato, fornire supporto agli organismi meno "potenti" – le imprese sociali – nel consolidamento di competenze e capacità tecniche specifiche; dall'altro,

rendersi garante di una composizione di interessi multi-stakeholder nel rispetto di tutti i soggetti coinvolti.

Nel secondo scenario, la misurazione assume una duplice funzione: garantire il raggiungimento degli obiettivi sociali e accertarsi che l'operazione realizzata abbia realmente conseguito un risparmio delle risorse pubbliche. L'erogazione finanziaria basata sul raggiungimento di risultati sociali determina una riallocazione del rischio tra finanziatore e finanziato. La natura e la dimensione di tale rischio sono altamente correlate con la tipologia di indicatori e di strumenti scelti. Per questa ragione, molti dei cosiddetti strumenti *outcome based*, in particolare i Social Impact Bonds, si basano sulla presenza di una terza parte indipendente (*independent assessor*) che certifica, ex ante, la qualità e la misurabilità degli obiettivi e, retroattivamente, l'effettivo livello di raggiungimento degli stessi. Questo organo indipendente, di natura pubblica o privata, ha anche il ruolo di preservare la qualità della misurazione, evitando ad esempio che la scelta ricada su un insieme di indicatori molto ristretto, ma facilmente misurabile o sbilanciato verso gli interessi di una sola parte.

Nel contesto italiano, questo ruolo dovrebbe essere ricoperto da organismi dotati di una governance sufficientemente neutra e indipendente, come ad esempio le Camere di Commercio, storicamente abilitate a custodire pesi e misure. Il modello potrebbe includere la costituzione di un centro di competenza accademico che, in supporto alla Camera di Commercio, risponda all'attuale necessità di realizzare misure sartoriali e garantisca la competenza sul valore trasformativo degli indicatori scelti. Altresì, il soggetto pubblico potrebbe favorire la nascita di organizzazioni con caratteristiche compatibili al ruolo di terza parte indipendente o lo sviluppo di forme di collaborazione pubblico-private basate su una governance multi-stakeholder e dotate di competenze tecnico-scientifiche.

## **2. Le Pratiche di Valutazione di Impatto a livello globale**

Tra luglio e settembre 2019, il GIIN ha condotto un'indagine su un campione di 278 impact investors per definire come misurano, gestiscono e rendono conto gli impatti dei loro investimenti.

I dati – pubblicati nel report *The state of impact Measurement and Management Practice: Second edition (2020)* – forniscono informazioni preziose sullo stato della misurazione d'impatto nel mondo della finanza sostenibile a livello internazionale. Date le peculiari caratteristiche del settore finanziario – particolarmente globalizzato –, è possibile immaginare che il quadro delineato rappresenti una buona approssimazione di quanto accade a livello italiano. La maggior parte del campione, poi, appartiene a contesti simili al

nostro: il 75% delle realtà opera nel mondo occidentale (il 47% tra USA e Canada, il 28% in Europa).

Di seguito, un elenco delle principali informazioni che emergono dal report, articolate per macro-temi:

^ *Motivazioni*: tutti gli intervistati riconoscono che misurare (e gestire) l'impatto dei propri investimenti è importante per comprendere meglio quanto siano vicini al raggiungimento dei loro obiettivi, sociali e ambientali. Il 78% ritiene "molto importante" rendicontare attivamente i propri impatti agli stakeholders rilevanti. Circa il 60% crede che i dati risultanti dalla misurazione contengano un importante valore commerciale per i propri investitori.

^ *Ambiti di azione*: la maggior parte degli investitori del campione destina le proprie risorse alla creazione di posti di lavoro. Altri ambiti di interesse sono, nell'ordine, l'agricoltura e la fornitura di servizi, finanziari e di base (salute, educazione, energia, contrasto a problemi climatici).

^ *Stakeholders di riferimento*: la categoria di stakeholder a cui gli investitori intervistati si rivolge con maggiore frequenza sono le persone a medio-basso reddito – menzionate nell'80% dei casi –, seguite da donne (64%) e persone disoccupate (46%).

^ *Dimensioni di analisi*:

- il 91% dei rispondenti dichiara di misurare gli output;
- il 78% cerca di indagare gli outcome; il 26% valuta anche il rischio che quelli effettivamente realizzati si discostino da quelli attesi;
- il 32% cerca di stimare l'impatto del proprio investimento, qui inteso come il suo contributo al cambiamento complessivo, a prescindere da quello che si sarebbe verificato ugualmente; il 25% cerca anche di calcolare quanto a lungo dureranno tali impatti.

Dall'indagine emergono alcune indicazioni sulle caratteristiche di queste dimensioni di analisi. Per quanto concerne gli outcome, il 58% degli investitori ne include di tipo sia sociale sia ambientale; il 35% solo di tipo sociale; il 7% di tipo solo ambientale. Riguardo gli obiettivi di impatto, il 64% degli intervistatori coinvolti ne pone di tipo quantitativo; il 52% di tipo qualitativo; il 40% di entrambe le tipologie. Altro dato interessante: l'88% dichiara di rivedere periodicamente i propri obiettivi di impatto. Nel 69% dei casi in seguito alla scoperta di nuove informazioni o a nuove testimonianze, nel 42% dei casi in base a feedback dei propri stakeholders. Infine, la quasi totalità dei rispondenti (90%) dichiara di misurare anche gli impatti negativi della propria attività, di questi, quasi la metà (49%) cerca di limitare attivamente i loro effetti.

^ *Reporting*: l'analisi del GIIN fornisce alcuni dati interessanti sull'attività di rendicontazione dell'impatto:

- il 74% dei rispondenti produce report d'impatto per stakeholder chiave, come donatori o investitori;
- il 49% li rende pubblici, mentre il 44% li diffonde internamente all'organizzazione;
- il 43% include informazioni sulla performance di impatto nei report finanziari standard.

^ *Prospettive future*: gli investitori individuano principalmente due sfide da affrontare per fare evolvere la pratica della misurazione e gestione dell'impatto: raggiungere un maggiore livello di trasparenza sulla performance di impatto (anche per quanto concerne obiettivi e risultati) e integrare la gestione dell'impatto con quella finanziaria.

^ *Assenza di benchmark*: un'altra priorità che emerge dal questionario GIIN è la strutturazione di un benchmark che aggrega e confronta dati sulle performance di impatto: aspetto ritenuto "molto importante" dal 51% dei rispondenti. Per il GIIN la domanda di simili strumenti è crescente e matura nel settore dell'impact investing. Negli ultimi due anni, l'offerta è aumentata in maniera esponenziale. Tra gli approcci più interessanti, ne emergono due. In primis, *l'Evaluating Impact Performance*: elaborato nel 2019 dal GIIN, rappresenta un tentativo embrionale, interno al settore, di costruire un sistema di valutazione annuale delle performance di impatto. Il GIIN lo definisce un "primo passo" verso l'introduzione di un terzo fattore, l'impatto, nel processo di decisione di investimento finanziario, tradizionalmente guidato da rischio e ritorno. In secondo luogo, il lavoro del World Benchmarking Alliance: organo indipendente che si occupa di sviluppare benchmark di settore, utili agli investitori per misurare e comparare la performance di impatto, in termini di SDGs, tra aziende concorrenti.

^ *Assenza di pratiche comuni*: un'altra sfida – ritenuta significativa dalla metà degli investitori a impatto intervistati – riguarda il raggiungimento di una visione condivisa di come misurare e gestire l'impatto, ad oggi assente per via della vasta gamma di strumenti ed approcci diffusi nel settore. Per superare questa frammentazione, sono state sviluppate alcune iniziative tra loro collegate. Nel 2019, il GIIN ha definito quelle che, a suo avviso, sono le 4 caratteristiche essenziali del processo di investimento ad impatto. In particolare, gli *impact investors* devono: essere intenzionati a creare un impatto sociale ed ambientale positivo; utilizzare gli impatti nelle scelte di investimento; gestire la performance di impatto; contribuire alla crescita del settore. Nello stesso anno, la *International Finance Corporation (IFC)* ha definito i suoi Principi Operativi per la Gestione dell'Impatto, 9 caratteristiche che rendono efficace la gestione dell'impatto durante tutte le fasi del processo di investimento ad impatto.

## 2.1. Le metriche più utilizzate dagli Impact Investors

La quasi totalità degli investitori (91%) seleziona autonomamente le metriche per misurare la propria performance. In rari casi, influiscono sul processo di selezione le imprese, i fondi destinatari degli investimenti e gli stakeholder. Stando ai dati della ricerca, le 3 metodologie più utilizzate dagli intervistati sono (tab. 1):

- *Sustainable Development Goals* dell'Agenda ONU 2030: menzionati nel 72% dei casi (il loro utilizzo è raddoppiato tra 2017 e 2019);
- *cataloghi di metriche IRIS*: nella versione originaria (48%) e aggiornata, IRIS+ (38%);
- *le 5 dimensioni di impatto dell'Impact Management Project IMP* (33%).

Infine, una fetta non trascurabile di investitori (30%) menziona i *Principi per l'Investimento Responsabile delle Nazioni Unite* (UNPRI).

Tab. 2 – Descrizione delle metriche più utilizzate dagli impact investors a livello globale

<b>SDGs standards</b>
<p>Contenuti nell'Agenda ONU 2030, approvata all'unanimità dagli stati membri delle Nazioni Unite nel 2015. Sono 17 macro-obiettivi da raggiungere entro il 2030 per mitigare i principali problemi ambientali, sociali ed economiche che caratterizzano il pianeta.</p> <p>Ad ogni obiettivo è associato un elenco di sotto-obiettivi specifici ed indicatori, utili per valutarne il raggiungimento.</p> <p>Utilizzati da molte aziende per allineare i propri obiettivi di impatto a quelli ONU e/o come struttura di riferimento per rendicontare i propri risultati.</p>
<b>IRIS (+)</b>
<p>Sviluppato nel 2008 da <i>Fondazione Rockefeller, Acumen e B Lab</i> e gestito dal GIIN a partire dal 2009. È un vasto archivio di metriche standardizzate e validate sulla base di ricerche ed evidenze scientifiche, atte a valutare le ricadute sociali ed ambientali di investimenti ad impatto.</p> <p>Nel 2019, in seguito a tre aggiornamenti, il modello si è evoluto in IRIS+.</p> <p>Il modello IRIS ha delle caratteristiche particolarmente apprezzate dal mondo della finanza:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- consente comparazioni oggettive (numeriche) tra le performance di investimenti ad impatto;</li><li>- è coerente con alcuni sistemi di rendicontazione non finanziaria particolarmente riconosciuti a livello internazionale: GRI, Global Impact Investing Rating System (GIIRS) ed i Principi per l'Investimento Responsabile delle Nazioni Unite (UNPRI);</li><li>- comprende, in un unico archivio, metriche riferibili a numerosi settori.</li></ul>

### Five Dimensions of Impact

Definite nel 2016 dall'**Impact Management Project (IMP)** a seguito di un processo di confronto che ha coinvolto più di 700 realtà del settore. La loro funzione è consentire agli investitori di inquadrare come l'impatto creato ricada su persone e pianeta.

Le dimensioni sono le seguenti:

1. A quali outcome è riferito l'impatto e quanto questi sono importanti per le persone/il pianeta su cui ricadono?
2. Quanta parte dell'impatto è generato nel periodo temporale di riferimento?
3. Su chi ricade l'impatto?
4. In che misura l'impatto generato (dall'organizzazione) incide sul cambiamento che è probabile si sarebbe verificato ugualmente?
5. Quali sono i fattori di rischio significativi e quanto è probabile che l'outcome si discosti dalle aspettative?

### UNPRI

I **Principles for Responsible Investment (o PRI)** sono stati lanciati dalle Nazioni Unite nel 2006 con l'intento di favorire la diffusione dell'investimento sostenibile e responsabile tra gli investitori istituzionali; l'adesione ai PRI comporta il rispetto e l'applicazione dei seguenti principi:

1. incorporare parametri ambientali, sociali e di governance (ESG) nell'analisi finanziaria e nei processi di decisione riguardanti gli investimenti;
2. essere azionisti attivi e incorporare parametri ESG nelle politiche e pratiche di azionariato;
3. esigere la rendicontazione su parametri ESG da parte delle aziende oggetto di investimento;
4. promuovere l'accettazione e implementazione dei Principi nell'industria finanziaria;
5. collaborare per migliorare l'applicazione dei Principi;
6. rendicontare periodicamente sulle attività e progressi compiuti nell'applicazione dei Principi.

I Principi ad oggi sono stati sottoscritti da più di 1200 firmatari tra investitori istituzionali, società di gestione del risparmio, fornitori di servizi.

## 2.2. Principali driver alla misurazione nella finanza ad impatto

I criteri di sostenibilità come i noti pilastri ESG di oggi hanno fatto la loro prima apparizione dopo la Seconda guerra mondiale. La Dichiarazione universale sui diritti umani del 1948 e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 hanno stabilito il primo quadro di regole sui fattori sociali ("S") relative alla salvaguardia e al rispetto dei diritti umani, dei diritti sociali, e diritti culturali. Questi atti hanno espresso un ampio consenso politico internazionale tra gli Stati, rappresentando, pur senza essere strumenti giuridicamente vincolanti, la cosiddetta "*soft law*", la prima pietra miliare del percorso verso i fattori ESG, poi ulteriormente sviluppati negli

anni '90 con un focus specifico sulle tematiche ambientali (“E”) e, nell’ultimo decennio, sulla *governance* (“G”) (Bengo *et al.*, 2022).

È infatti solo a partire dal 2010 che il quadro ESG è stato consolidato a livello UE, quando sono state adottate e attuate specifiche regole vincolanti (“*hard law*”). Tuttavia, la svolta nella “*timeline ESG*” è rappresentata dall’adozione dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dell’Accordo di Parigi nel 2015, anno in cui gli obblighi normativi hanno iniziato ad accrescere l’interesse degli investitori per le questioni sociali e la sostenibilità (Bauer *et al.*, 2021). Il 2015 ha quindi rappresentato un crocevia verso politiche di sostenibilità più strutturate, in particolare in ambito finanziario. Da allora, la strategia dell’UE ha iniziato a essere sempre più incentrata sullo sviluppo sostenibile, facendo leva sul ruolo svolto da investitori privati e imprese per affrontare le sfide e le crisi globali e mobilitando, attraverso una serie di normative specifiche, la finanza. Il ri-orientamento degli investimenti verso tecnologie e imprese più sostenibili con una visione a lungo termine è diventato la spina dorsale della strategia dell’UE, dando origine a un insieme di norme sulle questioni ESG (Bengo *et al.*, 2022).

Al fine di regolamentare il mercato degli investimenti sostenibili, ormai in continua ascesa, contrastando simultaneamente il pericolo di *impact washing*, è stato pubblicato dalla Commissione Europea l’8 marzo del 2018 l’ambizioso Piano d’Azione sulla Finanza Sostenibile che persegue gli obiettivi posti già nel 2015 con l’Accordo di Parigi e i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.

Gli obiettivi del piano di azione possono essere così sintetizzati:

- riorientare i flussi di capitale verso investimenti sostenibili al fine di ottenere una crescita sostenibile e inclusiva;
- gestire i rischi finanziari derivanti dal cambiamento climatico, dal degrado ambientale e dalle disuguaglianze sociali;
- promuovere la trasparenza e incoraggiare un approccio più di lungo periodo delle attività finanziarie.

Verranno di seguito esposti due importanti regolamenti facenti parte del Piano di Azione sulla finanza sostenibile: la normativa sull’informativa della sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (Regolamento UE 2019/2088, di seguito Regolamento SFDR) e la ‘Tassonomia della finanza sostenibile’ (Regolamento UE 2020/852).

### 2.2.1 Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR)

Il 27 novembre 2019 il Parlamento e il Consiglio dell’UE hanno adottato il Regolamento 2019/2088 “sull’informativa sulla sostenibilità nel settore dei

servizi finanziari” (“SFDR”). L’obiettivo innovativo di questo regolamento è comprendere il valore sociale che potrebbe essere generato dal settore finanziario, integrando la divulgazione ESG e aggiornando questa pratica da iniziativa volontaria di pochi innovatori a un preciso obbligo del mercato generale. L’SFDR punta a ridurre le asimmetrie informative nei confronti degli investitori sull’integrazione dei rischi per la sostenibilità e sulla definizione di obiettivi di investimento sostenibile promosse dai partecipanti ai mercati finanziari (Bengo *et al.*, 2022).

Il primo importante passo compiuto dall’UE attraverso l’SFDR riguarda le definizioni. Oltre a precisare cosa si intenda per Fattori di Sostenibilità e, più specificamente, Investimento Sostenibile e Rischio di Sostenibilità, il regolamento fornisce una classificazione degli investimenti in tre categorie, individuate e disciplinate dagli articoli 6,8 e 9:

L’Articolo 6 riguarda tutti i prodotti non focalizzati sulla sostenibilità, i quali non sono pertanto autorizzati a utilizzare termini quali “ESG” o “sostenibilità”

L’Articolo 8 comprende gli strumenti “*light green*” ossia i prodotti finanziari che promuovono caratteristiche sociali o ambientali. Questi possono includere anche investimenti sostenibili ma la maggior parte del denaro rimane però collocata in attività di altro tipo.

L’Articolo 9 riguarda prodotti finanziari il cui obiettivo principale è l’investimento responsabile. Al fine di essere considerati tali, devono contribuire a un obiettivo ambientale o sociale, non danneggiare in modo significativo alcun altro scopo ambientale o sociale e devono, inoltre, essere messe in atto da parte delle società partecipate delle buone pratiche di *governance*.

Chiarita la classificazione dei fondi, la normativa prevede inoltre che sia obbligatorio rendicontare:

- il modo in cui si definiscono, misurano e integrano nelle decisioni di investimento i rischi relativi alla sostenibilità e quali impatti essi possono avere sul rendimento finanziario del prodotto in oggetto;
- per gli strumenti sostenibili classificati come articolo 8 e articolo 9, quali sono gli obiettivi di sostenibilità perseguiti dal fondo e come si intende raggiungerli;
- per la categoria non ESG (art 6), occorre fornire una adeguata motivazione al motivo per cui, tra le varie scelte d’investimento, non siano considerate quelle riguardanti gli investimenti sostenibili.

## 2.2.2 La Tassonomia Sociale

Il 12 luglio 2020 è entrato in vigore il Regolamento UE sull’istituzione di un quadro per facilitare gli investimenti sostenibili (Regolamento (UE)

2020/852, “Regolamento sulla tassonomia”). La tassonomia definisce un preciso sistema di classificazione al fine di chiarire esattamente i criteri che devono essere soddisfatti dai prodotti di investimento sostenibili o verdi. Tale tassonomia ha il compito di supportare le decisioni degli investitori, evitare il *green-washing* e aiutare a convogliare i flussi di capitale verso investimenti sostenibili (Bengo *et al.*, 2022).

Il regolamento sulla tassonomia distingue sei obiettivi ambientali in base ai quali le attività economiche possono essere classificate come sostenibili. In primo luogo, la “mitigazione del cambiamento climatico” riguarda le attività che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas serra in linea con gli obiettivi dell’Accordo di Parigi, ad esempio attraverso un maggiore utilizzo delle energie rinnovabili.

In secondo luogo, “adattamento ai cambiamenti climatici” si riferisce ad attività che riducono sostanzialmente gli impatti negativi dei cambiamenti climatici attuali e futuri sulle persone o sulla natura (ad es. riforestazione).

Gli altri obiettivi ambientali previsti dal regolamento sulla tassonomia riguardano l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, la transizione verso un’economia circolare, la prevenzione dell’inquinamento e la protezione della biodiversità e degli ecosistemi.

Affinché un’attività economica si possa qualificare come sostenibile, deve contribuire in maniera sostanziale ad almeno uno degli obiettivi ambientali precedentemente definiti e, allo stesso tempo, non creare un danno significativo a uno qualsiasi degli altri obiettivi. Devono essere inoltre soddisfatti dei criteri di screening tecnico dettagliati (definiti dagli atti delegati) al fine di garantire il raggiungimento di un impatto positivo e misurabile.

I primi atti delegati, relativi agli obiettivi di ‘mitigazione’ e ‘adattamento ai cambiamenti climatici’, sono stati adottati il 21 aprile 2021 e sono applicabili da gennaio 2022. Gli atti delegati relativi ai rimanenti quattro obiettivi dell’UE in ambito ESG saranno invece adottati dal 2021, con l’obiettivo di diventare applicabili da gennaio 2023 (Marucci, 2022).

### **3. Orientamento alla Valutazione di Impatto dei principali *Impact Investors* italiani**

Il fenomeno della finanza ad impatto – nato e sviluppatosi prevalentemente nel mondo anglosassone – si sta diffondendo anche in Italia, con una peculiarità: la forte ibridazione tra la sua componente sociale ed economica. Come ricorda Andrea Casadei nel paper *La rivoluzione silenziosa del social impact investing* (2016), in Italia definire precisamente i confini del mercato degli investimenti ad impatto è complicato: domanda ed offerta sono infatti trasversali al mondo della finanza tradizionale e del non-profit.

In generale, nel nostro paese, gli ambiti in cui gli investimenti ad impatto sociale sono più diffusi – perché più adatti a rispondere all’urgenza che contraddistingue l’operatività di questi settori – sono: salute, disabilità, supporto alla famiglia e alla natalità, housing ed esclusione sociale.

Per quanto concerne il tema della misurazione degli investimenti ad impatto nello specifico contesto italiano, il primo tentativo di arrivare ad una sua generale sistematizzazione risale al 2014, quando l’*Advisory Board* italiano della *Social Impact Investment Task Force* (SIIT) ha pubblicato il rapporto *La finanza che include. Gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*. Il documento conteneva anche una serie di principi minimi da rispettare nel misurare l’impatto e strutturare la relativa reportistica. Allo scopo di esplorare gli orientamenti e il livello di sviluppo delle pratiche valutative in uso ai principali *impact investors* italiani, sono stati analizzati i sei fondi di investimento appartenenti all’ecosistema *strictly impact* italiano, identificandone le diverse caratteristiche e le metodologie di misurazione.

Con il termine *strictly impact* si fa riferimento ad un approccio al mercato dell’*impact investing* caratteristico degli investitori che operano sulla base di logiche *impact first*, ossia impiegando nella scelta degli investimenti i principi caratteristici dell’*impact investing* (intenzionalità, addizionalità e misurabilità) congiuntamente alla prospettiva di un rendimento finanziario minimo. Il mercato degli investitori ad impatto italiani, denominati *strictly impact*, ha conosciuto negli ultimi anni un notevole incremento, dato confermato da una indagine pubblicata dalla *Fondazione Social Venture Giordano Dell’Amore*, braccio strategico della *Fondazione Cariplo*, all’interno dell’*Impact Investing Report 2021*.

Secondo la ricerca, con riferimento agli investitori *strictly impact*, nel quinquennio 2017-2021, il capitale messo a disposizione dagli operatori è aumentato da 46 milioni di euro del 2017 a 204 milioni di euro nel 2021 (CAGR +34.7%). Il numero annuo di investimenti ha conosciuto una esponenziale crescita passando da 9 del 2017 a 37 del 2021 (CAGR +32.7), mentre l’ammontare di capitale investito nell’anno ha superato i 16 milioni di euro nel 2021 rispetto ai 6,2 milioni del 2017. Complessivamente sono stati investiti negli anni presi a riferimento 55,9 milioni di euro.

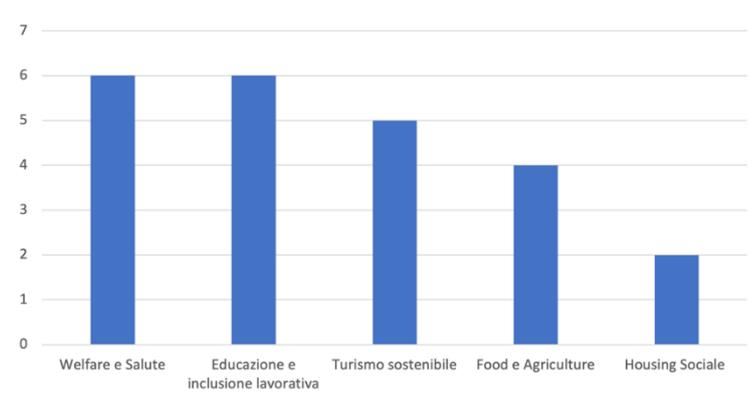
A conferma della sempre maggiore importanza acquisita dal settore, un ulteriore dato riguarda il numero di operatori italiani attivi, passati da 4 a 6 nel quinquennio preso a riferimento (+50%).

### 3.1 I principali fondi *strictly impact*

I sei fondi di investimento *strictly impact* italiani investono in iniziative riconducibili a molteplici aree ad impatto. Il grafico seguente evidenzia le aree di investimento maggiormente riscontrate. La totalità dei fondi finanzia

imprese che rispondono in modo innovativo ai temi del “welfare e salute” e “educazione e inclusione lavorativa”, seguiti da “turismo sostenibile” (5 fondi su 6), “Food e Agriculture” (4 fondi su 6), “Housing sociale” e “Finanza Sociale” (2 fondi su 6) (fig. 1).

Fig. 1 – Aree di investimento dei fondi strictly impact



La maggior parte dei fondi *strictly impact* italiani rappresentati nella tab. 2 presentano la forma giuridica Sicaf EuVeca. L’acronimo SICAF viene utilizzato per indicare Società d’Investimento a Capitale Fisso ossia veicoli di investimento introdotti con il Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 44 in seguito al recepimento della Direttiva 2011/61/UE in materia di gestione di fondi comuni di investimento alternativi.

La denominazione EuVeca fa riferimento al Regolamento 2013/345/UE relativo ai fondi Europei per il Venture Capital. Questa tipologia di fondi mira a mobilitare una maggiore quantità di capitali di investimento per le PMI innovative e le imprese sociali dell’UE. Un fondo EuVeca presenta le seguenti caratteristiche:

- investe il 70% dei capitali per sostenere le imprese ammissibili, (PMI innovative);
- fornisce strumenti di *equity* o quasi-*equity* a tali imprese;
- non fa uso di leva finanziaria (ossia non investe un capitale maggiore di quello impegnato dagli investitori).

In merito alle metodologie e al governo del processo di misurazione, una analisi dei dati forniti dai siti internet ufficiali dei sei fondi di investimento *strictly impact* permette di delineare un quadro degli aspetti che accomunano e differenziano i diversi fondi nella gestione del processo di valutazione dell’impatto sociale. Dall’analisi si rileva come la Teoria del Cambiamento

rappresenti il modello di riferimento per cinque dei sei fondi *strictly* italiani per la pianificazione degli obiettivi di lungo termine, permettendo l'identificazione delle condizioni necessarie per il raggiungimento e la valutazione delle attività oggetto di investimento (tab. 2).

Tab. 3 – Approccio alla VIS dei principali fondi *Strictly impact*

Fondo Investor	Struttura Legale	Tipologie di investimento	Tot. fondo (Mio EUR)	Tot. erogato (Mio EUR)	Approccio alla Valutazione di Impatto		
					Teoria of Change	Metriche rappresentative per obiettivi (es. SROI)	Cruscotto indicatori (KPI)
Alimpact (2019)	Sicaf EuVeca S.p.A.	Equity e quasi-equity	18,7 (Goal 40)	9,08	X	X	X
FGDA (2017)	Fondazione	Equity e quasi-equity	8,5 (2019)	6,9	X		X
Oltre II Sicaf EuVeca S.p.a (2016)	Sicaf EuVeca S.p.A.	Equity	43	30	X	X	X
OPES Italia Sicaf EuVeca (2019)	Sicaf EuVeca S.p.A.	Equity e quasi-equity	35	2			X
Fondo Si Social Impact (2017)	Sefea Impact SGR.	Equity e quasi-equity	41	16,6 (2022)	X	X	X
Social Fare Seed S.r.l (2017)	S.r.l.	Convertible	1,7	1,2	X	-	-

Fonte: elaborazione degli autori

Il fondo gestito da Opes Italia Sicaf EuVeca ha scelto di definire dei parametri (KPIs) e dei corrispondenti obiettivi di impatto che tengano in considerazione il contributo rispetto agli SDGs, dotandosi, quando possibile, di proxy coerenti alle metriche dell'IRIS *catalogue* o ad ulteriori standard internazionali. Tale scelta risponde alla necessità di definire e monitorare obiettivi sociali ambiziosi per l'intera durata dell'investimento, oltre che di

dotarsi di una metodologia rigorosa di misurazione dell'impatto in coerenza con la natura giuridica del fondo.

Si rileva, inoltre, che la totalità dei fondi arriva a identificare e misurare sia la dimensione di output – performance dei beni e i servizi offerti dall'organizzazione – sia la dimensione di outcome – l'insieme dei benefici generati sui soggetti coinvolti direttamente dall'attività organizzativa. Solo due fondi su sei dichiarano espressamente di spingersi sino all'identificazione e misurazione dell'impatto vero e proprio, ossia i cambiamenti macro-sociali generati per l'intera comunità di riferimento.

Riguardo alla definizione degli indicatori, cinque fondi su sei dichiarano espressamente di costruire i KPI sociali coinvolgendo direttamente le investite nel processo di identificazione. Tre fondi su sei, inoltre, specificano come l'approccio di definizione condivisa e partecipata non si limiti ai soli KPI, ma caratterizzi l'intero percorso di investimento, dalla fase di *scouting* sino alla fase finale di *exit*.

Tab. 4 – Descrizione delle metriche più utilizzate dagli impact investors italiani

<b>Theory of Change (TOC)</b>
<p>Modello rigoroso e partecipativo in cui diversi stakeholder pianificano i propri obiettivi di lungo termine e identificano le condizioni che dovrebbero essere implementate per raggiungere tali obiettivi (Kail e Lumley, 2012). Lo scopo di questo modello è quello di pianificare e valutare i progetti che promuovono un cambiamento sociale attraverso la partecipazione e il coinvolgimento delle diverse parti interessate.</p> <p>A differenza di altri modelli, la <i>Theory of Change</i> si domanda quali cambiamenti l'azienda desideri raggiungere, come e a beneficio di chi, piuttosto che focalizzarsi solo su quali azioni le persone debbano intraprendere al fine di raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione. I due principali punti di forza sono la multidimensionalità e flessibilità del modello, caratteristiche che hanno permesso di adattare tale metodologia a molteplici campi e ad utilizzarla per molteplici scopi (Kail e Lumley, 2012; Taplin e Clark, 2012).</p>
<b>Social Return on Investment (SROI)</b>
<p>Strumento nato nel mondo anglosassone a metà degli anni '90 dal <i>Roberts Enterprise Development Fund (REDF)</i>, consiste in una metodologia di conversione degli impatti generati da una attività in un valore di tipo economico.</p> <p>L'obiettivo dello SROI è pervenire ad un valore unico e sintetico che esprima la rendita sociale degli investimenti, ottenuta mediante il rapporto tra investimento realizzato ed impatto sociale generato.</p> <p>Per una ottimale applicazione del metodo SROI è prioritario effettuare una scrupolosa raccolta di informazioni sui cambiamenti avvenuti, rivolgendosi ai beneficiari diretti e agli <i>stakeholder</i>. A questi ultimi verrà chiesto di stimare il beneficio ricevuto mediante azioni confrontabili e quantificazioni (Nicholls <i>et al.</i>, 2009).</p>

Ad ogni cambiamento verrà in seguito accostato un costo, ricavato da prestazioni che hanno ottenuto simili ricadute, pervenendo al conferimento di un valore economico per ogni ambito di impatto monetizzabile (Depedri, 2020).

Il vantaggio del metodo SROI è sicuramente rappresentato dalla vicinanza di linguaggio con i soggetti finanziatori, aspetto che permette più facilmente di accostarsi anche a nuovi mercati e a nuovi strumenti finanziari. Tra le critiche, si riscontrano soprattutto quelle in merito all'inclusione nel metodo SROI dei soli cambiamenti materiali, aspetto che limita nella comprensione della complessità che è invece determinata dalla valutazione di tutte le attività svolte (Depedri, 2020).

#### 4. Analisi di casi studio

Allo scopo di comprendere come gli *impact investors* italiani declinino la questione della governance della misurazione sono stati analizzati in profondità due casi studio, dapprima esaminando la reportistica e la letteratura disponibile, successivamente conducendo interviste semi-strutturate ai referenti dei rispettivi fondi.

Obiettivo dell'analisi è la comprensione dell'effettivo ruolo assunto dalla misurazione nel processo di investimento ad impatto, anche alla luce dell'obbligo a rendicontare introdotto dal Regolamento SFDR, e della modalità con cui le parti in gioco definiscono, misurano e integrano nelle decisioni di investimento i rischi relativi alla sostenibilità e quali impatti essi possono avere sul rendimento finanziario del prodotto in oggetto.

L'intervista si articola esplorando tre diverse aree di interesse:

- definizione del profilo organizzativo del fondo e dei requisiti minimi su cui si basa l'impiego dei capitali;
- governance della misurazione e modalità di selezione delle organizzazioni partecipate. Oggetto di questa fase è, inoltre, la procedura di definizione (più o meno condivisa) degli obiettivi sociali da raggiungere e la seguente misurazione;
- considerazione del rischio di impatto (Regolamento SFDR – Gestione PAI) ed eventuali strategie di riduzione messe in atto.

##### 4.1 Il caso A/impact di Avanzi

A|impact effettua l'attività di investimento con il fine generale di supportare la crescita e lo sviluppo delle PMI che abbiano la missione di generare un impatto positivo sulla collettività. A|impact vuole perseguire un duplice obiettivo attraverso la sua attività: la generazione di impatto sociale e

ambientale e, al contempo, di un rendimento finanziario. Quanto espresso risulta in linea con quanto previsto dal Regolamento UE 2088/2019 (“SFDR”) riguardo ai prodotti finanziari di cui all’art. 9 che hanno come obiettivo gli investimenti sostenibili.

L’investimento nelle attività economiche deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi di impatto, che vengono definiti dagli accordi di investimento con le investite e, con tale attività, facilitare l’adozione da parte di quest’ultime di pratiche ESG che riducano il rischio di potenziali effetti negativi degli investimenti sui fattori di sostenibilità.

La valutazione degli impatti accompagna l’intero processo di investimento e ha la finalità di:

- la strategia di investimento e renderli il più possibile efficaci in termini di capacità di generazione di cambiamento;
- misurare il raggiungimento degli obiettivi di impatto (sociali e ambientali) definiti dalle società partecipate;
- verificare che l’attività delle investite non arrechi danni significativi alla comunità (negli ambiti identificati dal Regolamento SFDR);

La metodologia di A|impact prevede tre fasi di valutazione dell’impatto.

- *Valutazione ex-ante.* Si realizza in fase di selezione delle società target attraverso il calcolo del Rating Integrato che permette di ordinare le opportunità in base al potenziale di generazione di impatto. Il modello di rating è costituito da 20 indicatori, suddivisi in 4 ambiti (Società, Modello, Investitore, Mercato) che descrivono alcune caratteristiche oggettive (scalabilità, sostenibilità, innovatività, accessibilità ecc.) e soggettive delle società target (team, *purpose*, intenzionalità ecc.).

- *Valutazione in itinere di impatto.* Si basa sui dati dichiarati dalle investite e consiste nel calcolo, a fine esercizio, del Multiplo di Impatto inteso come media ponderata degli scostamenti dei valori effettivi (*actual*) dei KPI dai valori target precedentemente definiti. Oltre ai KPI riferiti agli impatti sociali e ambientali intenzionalmente generati, avviene la misurazione degli indicatori PAI (Principal Adverse Impact) per ogni singola investita, allo scopo di verificare che le attività svolte non creino effetti negativi sulla sostenibilità.

- *Valutazione ex post di impatto.* Si realizza durante il periodo di investimento e al momento conclusivo dell’*exit*, A|impact effettua una valutazione della performance di impatto dell’intero portafoglio di investimenti. Per fare ciò, i Multipli di Impatto relativi a ciascuna investita vengono raggruppati nel Multiplo di Impatto di Portafoglio, che si ottiene ponderando i valori dei Multipli con riferimento al Capitale Investito in ciascuna società. In base a quanto previsto dal Regolamento SFDR, A|impact deve inoltre predisporre

un'informativa relativa ai PAI (*Principal Adverse Impact*) riportando il calcolo di tali indicatori a livello di portafoglio.

Di seguito si riportano i contenuti emersi dall'intervista realizzata a  *Davide Zanoni*, socio di Avanzi e responsabile dell'area investimenti, organizzati in base ai tre focus di analisi.

### *Focus 1: Profilo dell'organizzazione e caratteristiche degli investimenti*

L'organizzazione è un fondo di investimento alternativo, tecnicamente una Sicaf EuVeca S.p.A., autorizzato e vigilato da Banca d'Italia e da Consob. I soci fornitori sono Avanzi SPA, società benefit per il 51%, ed Etica, SGR per il 49%. Dal punto di vista della *governance*, l'iniziativa è gestita da un Consiglio di Amministrazione che è espressione dei soci di categoria A (soci investitori) ed espressione dei soci di categoria B, ossia i soci della società di gestione Sicaf EuVeca S.p.A.

In merito alla struttura di governo dell'impresa, oltre al Comitato degli investimenti è presente un advisor, rappresentato da A|cube, incubatore del gruppo Avanzi. Infine, è presente un *advisory board* che ha il compito, all'interno delle complesse procedure di investimento del fondo, di validare la definizione degli obiettivi sociali e dei target di investimento per quanto riguarda il tema conflitti e impatti sociali.

Come già espresso in precedenza, il fondo di investimento investe in piccole e medie imprese con una chiara intenzionalità e missione sociale nelle fasi iniziali del loro sviluppo (*seed, pre-seed, early stage*). Queste società presentano un modello di business che integra la capacità di generare sia valore economico sia valore di tipo sociale, ambientale e culturale; la generazione del profitto si presenta come strumentale al perseguimento degli obiettivi sociali.

L'attività di investimento di A|impact si rivolge ad alcuni specifici ambiti di impatto: ambiente ed economia circolare, servizi alla persona, agrifood, inserimento lavorativo inteso come inclusione ed accoglienza, educazione e apprendimento, rigenerazione urbana e social housing e turismo responsabile.

Entrando nel dettaglio delle attività di A|impact, si rileva come, oltre all'investimento, il fondo effettui ulteriori attività complementari di accompagnamento e accelerazione, affiancando il management delle società in portafoglio nella gestione e perfezionamento del modello di impatto e nella sua integrazione nel modello di business. Il fondo effettua inoltre attività di sviluppo di impresa, utile nel fornire alle investite le competenze necessarie allo sviluppo delle attività produttive.

*Focus 2: modalità con cui provider e investite concordano obiettivi sociali da raggiungere e relativo processo di misurazione*

L'advisor Acube e l'intera rete di professionisti e collaboratori di Avanzi raccolgono costantemente numerose proposte di investimento. I dossier vengono inseriti in un database e analizzati al fine di comprendere se l'iniziativa abbia quei prerequisiti di focalizzazione sull'attività di impatto. Una volta effettuata questa analisi, la proposta di investimento viene revisionata dal Comitato di investimento, il quale ha il compito di decidere se procedere o meno con una prima istruttoria. Il giudizio positivo da parte del Comitato porta alla redazione di una scheda di verifica preliminare contenente l'esito di un primo assessment effettuato tramite l'applicazione di un rating integrato, prodotto ed elaborato da A|impact. Il rating mira alla valutazione del potenziale generativo di valore economico e sociale dell'impresa e si compone di circa 30 indicatori distribuiti su quattro macroaree (Società, Modello, Investitore, Mercato). Il risultato dell'analisi viene espresso sotto forma di punteggio che si articola da "basso" a "molto elevato" in termini di potenziale generato. Gli esiti del rating vengono sottoposti al parere finale dei consiglieri di amministrazione, i quali, sulla base delle caratteristiche dell'impresa e dei risultati del rating decidono se procedere o meno con l'istruttoria.

Il parere positivo da parte del Consiglio di Amministrazione consente di dare il via alla fase successiva, ossia la stesura *dell'investment memorandum*. Questa fase di lavoro avviene in piena collaborazione con i founder delle investite ed è finalizzata alla definizione di una Teoria del Cambiamento che si traduce in un elenco di cinque macro-obiettivi di generazione di impatto; il più delle volte sono delle metriche di outcome o delle metriche di output semplici ma significative, misurate rigorosamente ogni sei mesi. Alla fine dell'esercizio, sulla base delle rilevazioni realizzate, viene effettuato il calcolo del Multiplo di Impatto, ossia la media ponderata degli scostamenti tra i valori attuali e i valori target, teorici, precedentemente definiti.

*Focus 3: modalità con cui il provider si rapporta alla gestione del rischio di impatto: approcci e strategie.*

A|impact si limita alla rilevazione dei soli impatti intenzionalmente perseguiti, non effettuando pertanto una valutazione degli impatti negativi non intenzionali. Sulla base dell'Articolo 4 del Regolamento (UE) 2019/2088 ("SFDR") relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, il fondo è però tenuto alla considerazione degli impatti diretti negativi e non intenzionali che l'attività può aver generato sulle dimensioni prese in considerazione dal Regolamento (clima, ambiente ecc.).

#### 4.2 Il caso Sefea Impact

Sefea Impact attraverso i propri Fondi intende promuovere e accelerare la crescita e la strutturazione del settore dell'impact investing e dell'imprenditorialità sociale. Per raggiungere questo scopo opera attraverso tre strumenti fondamentali:

- *finanza su misura*: l'offerta di un portafoglio di prodotti finanziari adeguato alle necessità delle imprese target;
- *assistenza tecnica*: l'offerta di servizi aggiuntivi di assistenza per rafforzare le imprese in portafoglio da un punto di vista organizzativo ed economico-finanziario;
- *misurazione degli impatti*: l'adozione di processi di gestione e misurazione degli impatti sociali e/o ambientali generati, al fine di massimizzare e ottimizzare i propri risultati.

Il primo fondo gestito da Sefea Impact SGR è il Fondo Sì – Social Impact.

Il processo di gestione e monitoraggio dell'impatto sociale e ambientale ottenuto è il cuore di ogni attività di Sefea Impact. A garanzia e trasparenza delle attività di investimento la società si è dotata di un workflow interno in linea con gli standard internazionali, caratterizzati dalle seguenti fasi:

- 1) *definizione degli obiettivi*: identificazione degli obiettivi di cambiamento ed elaborazione della specifica Catena del Valore di ogni impresa partecipata;
- 2) *analisi degli stakeholders*: identificazione delle aspettative dei diversi stakeholder coinvolti;
- 3) *definizione degli strumenti di misurazione*: sviluppo e adozione di strumenti di misurazione che consentano di rappresentare i cambiamenti che, attraverso le proprie attività, l'impresa ha scelto di conseguire. Sulla base degli indicatori scelti saranno inoltre predisposti degli specifici target da raggiungere al fine di poter valutare lo scostamento rispetto a quanto precedentemente previsto. La scelta degli indicatori avviene sulla base della specificità dell'investita e possono derivare da data base quali ad esempio GIIN, GRI, SDG, Global Value Exchange;
- 4) *verifica e valutazione dell'impatto*: raccolta dei dati, sulla base degli indicatori definiti e conseguente elaborazione al fine di popolare gli indicatori in matrice;
- 5) *reporting, apprendimento e miglioramento*: comunicazione dei risultati ai diversi stakeholder coinvolti mediante una reportistica adeguata alle loro esigenze, garantendone la reale utilità e trasparenza.

Il processo di gestione degli impatti non è indipendente e separato rispetto a quello d'investimento, ma vi è invece piena integrazione. In ogni fase d'investimento, dallo *scouting* iniziale all'*exit* finale, è prevista infatti la piena condivisione e integrazione degli aspetti d'impatto.

Sefea Impact declina tale processo, a livello di SGR, per ogni fondo gestito e per ogni operazione di investimento realizzata. L'adozione di questo approccio da parte dei soggetti investiti garantisce che il perseguimento di impatti sociali positivi diventi parte integrante della cultura aziendale e sia mantenuto nel lungo termine, anche dopo la conclusione dell'investimento.

Di seguito si riportano i contenuti emersi dall'intervista realizzata a *Sara D'Aulerio*, direttrice operativa di Sefea Impact, organizzati in base ai tre focus di analisi.

### *Focus 1: Profilo dell'organizzazione e caratteristiche degli investimenti*

Sefea Impact è una SGR (Società di Gestione del Risparmio), ossia un istituto di intermediazione finanziaria vigilato e legittimato ad amministrare fondi comuni di investimento per investire, come unico patrimonio, le somme dei risparmiatori in attività finanziarie. Sin dal 2013 l'organizzazione si è focalizzata sul Terzo Settore interrogandosi sullo strumento di investimento più adeguato a orientare capitale a favore dell'imprenditorialità sociale.

Nel 2015, ancora prima che la misurazione definisse l'ambito dell'impact investing, Sefea ha formulato la sua mission orientandola al sostegno di imprese in grado di avere un impatto positivo sull'ambiente e sulle persone. Dall'esperienza di Sefea Holding, nel 2018, la società avvia le prime attività di investimento potendo contare anche sull'affiancamento del mondo delle Fondazioni, in particolare sulla Fondazione di Comunità di Messina – che ha supportato la SGR nello sviluppo dei modelli di misurazione di impatto – e successivamente sulla Fondazione con il Sud – Anchor Investor del primo fondo – e sulla Fondazione Peppino Vismara anch'essa sottoscrittore del Fondo Sì.

Come già specificato, gli investimenti di Fondo Sì vengono orientati prevalentemente a favore dell'imprenditorialità sociale, in particolare verso tutte quelle imprese che, indipendentemente dalla forma giuridica, nella realtà dei fatti, realizzano le loro attività guidate da un obiettivo di impatto e dalla volontà di dare risposta ad un bisogno sociale. Pertanto, tra i beneficiari di Sefea Impact ritroviamo imprese di diverse forme giuridiche: Cooperative sociali, Società benefit o Srl che lavorano ad esempio nel settore delle energie rinnovabili.

I requisiti di base delle imprese candidate ai finanziamenti sono riassumibili nei seguenti punti:

- presenza di uno scopo chiaro ed esplicito circa l'intenzione di generare impatti positivi per la comunità;
- sostenibilità a 360°, ossia non solo dal punto di vista economico finanziario, ma anche sociale, ambientale e di governance.

Tutti i fondi di Sefea Impact adottano la strategia di Impact Investing: realizzano investimenti che generano, oltre a equi rendimenti finanziari, un impatto quantificabile a livello sociale ed ambientale.

Per quanto possibile, la società tende a non “agganciare” l'impatto ai rendimenti preferendo investire sulle imprese più solide, dotate cioè della sostenibilità economico finanziaria necessaria a generare un cambiamento reale e sul lungo periodo. Tale approccio supera dunque l'idea di trade-off, spingendo la Società a non investire in un'impresa che ha altissimi rendimenti e basso impatto, così come a non intervenire in imprese che hanno un alto impatto e basso rendimento. Per queste ragioni il processo di selezione agli investimenti predilige realtà già strutturate, pur senza escludere a priori operazioni su imprese non ancora del tutto mature in fase di startup.

Lo scouting si realizza in primis a partire da segnalazioni giunte spontaneamente dalle candidate stesse o dai partner sul territorio grazie al passaparola. Sefea Impact, infatti, lavora molto con le reti territoriali e può contare su ben 22 sottoscrittori diversi del Fondo. La selezione delle operazioni è completamente interna, così come l'intero processo di investimento, dalla ammissibilità alla misurazione dell'impatto, sino alla generazione di impatto e di rendimento.

### *Focus 2: modalità con cui provider e investite concordano obiettivi sociali da raggiungere e relativo processo di misurazione*

Oltre alle attività di investimento ad impatto, la Società offre una serie di servizi non finanziari alle proprie partecipate. A differenza degli accompagnamenti in ambiti più operativi come l'amministrazione, il controllo di gestione e la governance, Sefea Impact si fa carico direttamente, senza delegare, del percorso di accompagnamento al processo di misurazione dell'impatto.

Il processo di misurazione si costruisce a partire dalla comprensione del bisogno sociale obiettivo del cambiamento. Nella fase di pre-analisi, basata sulla raccolta documentale e la somministrazione di questionari e interviste, si verifica la sostenibilità dell'impresa e la sua capacità di incidere realmente sul problema sociale identificato. In questa fase si valutano in termini positivi e negativi le potenzialità e i margini di miglioramento su questi temi.

La seconda fase prevede l'avvio del processo di misurazione vero e proprio. Il modello utilizzato è quello della Teoria del Cambiamento, una tecnica che consente lo sviluppo, dapprima, di una riflessione interna sul *come vogliamo essere* e successivamente una razionalizzazione adattiva e critica

sull'utilizzo strategico delle risorse disponibili. Il processo condiviso con le partecipate consente di comprendere a pieno il cambiamento che si intende generare, identificando con chiarezza il valore aggiunto portato dal Fondo. Tutto questo diviene parte integrante della proposta di approvazione che viene portata al Consiglio.

Una volta sottoposta e approvata l'operazione dal Consiglio, si procede con l'accordo di investimento. L'accordo di investimento prevede una clausola che richiede all'azienda l'obbligo ad avviare un processo di misurazione della durata di 12 mesi. In questi mesi, con il supporto di Tiresia, il team di Sefea Impact e la partecipata lavorano insieme per definire ulteriormente la Teoria del Cambiamento e identificare un set di indicatori su misura. L'intenzione di Sefea è quella di trasferire non solo conoscenze ma anche strumenti concreti, allo scopo di giungere all'elaborazione di uno protocollo stabile e applicabile semestralmente/annualmente per le rilevazioni.

Al termine dei 12 mesi, si firma un ulteriore documento in cui si registrano obiettivi e procedure concordate per l'avvio e il mantenimento del processo di misurazione nel tempo (oggetto di analisi, persona di riferimento, periodicità ecc.). Tale passaggio segna anche l'avvio del processo di rilevazione dei dati e l'identificazione degli obiettivi target (mediamente a tre anni), che dovranno essere monitorati nel tempo.

I risultati ottenuti saranno sintetizzati in report di monitoraggio semestrali e condivisi con gli investitori del Fondo.

*Focus 3: modalità con cui il provider si rapporta alla gestione del rischio di impatto: approcci e strategie.*

La Società interpreta il rischio di impatto come la probabilità che la partecipata non riesca a raggiungere gli obiettivi di impatto sociale dichiarati ex ante. In caso di scostamento dai risultati prefissati, la Società richiede alla partecipata una revisione della catena di valore, considerando che per fronteggiare gli imprevisti (ad esempio un'emergenza pandemica) sia certamente utile rivedere risorse e input, senza mettere in discussione gli obiettivi di impatto. Qualora, invece, a mancare durante il percorso fosse l'intenzionalità della partecipata, ossia la volontà a generare gli impatti prefissati, allora si genererebbero le condizioni previste da contratto per l'uscita di Sefea Impact dall'investimento.

## **Bibliografia di riferimento**

- Bauer R., Ruof T., Smeets P. (2021), *Get Real! Individuals Prefer More Sustainable Investments*, «The Review of Financial Studies», 34, 8, pp. 3976-4043.
- Bengo I., Boni L., Sancino A. (2022), *EU Financial Regulations and Social Impact Measurement Practices: A Comprehensive Framework on Finance for*

- Sustainable Development*, «Corporate Social Responsibility and Environmental Management», 29, pp. 809-819.
- Casadei A. (2016), *La rivoluzione silenziosa del social impact investing*, «Amministrazione & finanza», 31, 3.
- Depedri S. (2020), *La valutazione dell'impatto sociale? Farla divenire uno strumento utile*, «Impresa Sociale», 4, pp. 12-20.
- European Commission (2018), *Action Plan: Financing Sustainable Growth* (Communication) COM (2018) 97 final.
- European Commission (2019), *Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector*, OJ L 317, 9.12.2019
- European Commission (2020), *Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment*, OJ L 198, 22.6.2020
- Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore – FSVGDA (2021), *Impact Report 2021* [https://www.fondazione-socialventuregda.it/wp-content/uploads/2022/06/FSV-GDA\\_Impact-Report-2021-1.pdf](https://www.fondazione-socialventuregda.it/wp-content/uploads/2022/06/FSV-GDA_Impact-Report-2021-1.pdf)
- GIIN (2020), *State of Impact Measurement and Management Practice – Second Edition*. [https://thegiin.org/assets/GIIN\\_State%20of%20Impact%20Measurement%20and%20Management%20Practice\\_Second%20Edition.pdf](https://thegiin.org/assets/GIIN_State%20of%20Impact%20Measurement%20and%20Management%20Practice_Second%20Edition.pdf)
- GIIN (2019), *Evaluating Impact Performance. Clean Energy Access Investments* [https://thegiin.org/assets/Evaluating%20Impact%20Performance\\_Clean%20Energy%20Access\\_webfile.pdf](https://thegiin.org/assets/Evaluating%20Impact%20Performance_Clean%20Energy%20Access_webfile.pdf)
- Kail A., Lumley T. (2012), *Theory of Change. The Beginning of Making a Difference*, «New Philanthropy Capital, London».
- Marucci M. (2022), *Finanza sostenibile e tassonomia europea: una spinta verso l'economia verde*, «Inapp Paper», 35.
- Nicholls J., Lawlor E., Neitzert E., Goodspeed T. (2009), *Guida al Ritorno Sociale sull'Investimento*, «The SROI Network, Human Foundation».
- Social Impact Investment Task Force (2014), *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto Italiano*. <https://www.humanfoundation.it/wp-content/uploads/2019/07/6-Rapporto-Italiano.pdf>
- Taplin D.H., Clark H. (2012), *Theory of Change Basics: A Primer on Theory of Change (Tech.)*, «New York: ActKnowledge».

# *Costituire e governare le Partnership del SII. Una riflessione sui Social Outcome Contract*

di Riccardo Prandini e Matteo Orlandini<sup>1</sup>

## **1. Il Social Outcome Contracting come dispositivo d'intervento sociale**

### *1.1 Due modalità del SOC: Payment by Results e Social Impact Bond*

Tra le tante forme di SII, particolarmente importanti sono quelle che possiamo mettere sotto il concetto-ombrello di *Social Outcome Contracting* (SOC), in particolare due strumenti che si stagliano sulla scena internazionale: i *Payment by Results* (PbR) e i *Social Impact Bonds* (SIB) (Albertson *et al.* 2018). La loro rilevanza è centrale poiché si tratta di contratti firmati per creare impatti sociali, valutati e che generino un ritorno economico. Siamo al cuore del SII.

I SOC implicano: 1) il finanziamento prevalente a ETS, cioè di quelle organizzazioni “sociali” da cui oggi ci s’aspetta che producano ed erogino beni e servizi sociali di alta qualità, per parti della popolazione solitamente in condizione di *deficit* (ma non solo) e impossibilitata a comprarli su mercato, oppure sviluppino progetti di interesse collettivo; 2) la sperimentazione d’attività innovative che potrebbero in futuro diventare programmi abituali; 3) il risparmio di denaro pubblico da parte della Pa che trasferisce tutto o parte del rischio di fallimento al finanziatore privato, ripagandolo solo se certi risultati sono stati conseguiti (e comunque meno di quanto avrebbe speso come Pa); 4) l’intervento di finanziatori privati (nel caso SIB) che così forniscono risorse economiche al welfare; 5) la valutazione degli impatti sia *in itinere* sia alla fine, così che si possano modificare i progetti laddove non risultino adeguati.

I PbR, in particolare (Box 1), sono contratti basati sugli esiti (*outcomes-based*) dove il pagamento con fondi pubblici avviene, in parte o interamente, sulla base del raggiungimento d’obiettivi specifici da parte degli erogatori. In tal senso sono “dispositivi di contingenza” che cioè s’attivano se succede

<sup>1</sup> Matteo Orlandini ha scritto le parti 1 e 2.1. Riccardo Prandini le parti 2.2, 3 e 4.

qualcosa. Tali obiettivi sono fatti oggetto di contratto tra l'ente pubblico che commissiona il servizio e l'ente erogatore che lo disegna e lo implementa. Diversamente da forme tradizionali di finanziamento, il pagamento non è fatto "in anticipo" (*up front allocation*) basandosi sulla domanda storica, su precedenti servizi o su livelli salariali. I PbR, invece, agganciano il pagamento all'ottenimento degli *outcome*, differendo nel tempo l'uscita di cassa. Il rischio è posto per lo più in capo agli erogatori di servizi. Un contratto relativo a un PbR collega quindi il pagamento all'ottenimento di esiti piuttosto che a semplici *input* (ad esempio: numero dei destinatari del servizio, ore lavorate), *output* (ad esempio: trattamenti psicologici, educativi o sociali erogati) o metodologie e processi di lavoro (ad esempio: l'organizzazione comunitaria o specialistica di un servizio). Contrariamente ai SIB, i programmi basati su PbR non coinvolgono un investitore esterno o un intermediario; similmente ai SIB, hanno comunque la necessità di chiarire quali esiti premiare, che grandezza questi esiti debbono avere e con quale formula qualitativa, quantitativa o mista misurarli. Per questo, vengono utilizzati sovente dei Centri di ricerca e valutazione scientifici esterni. I modelli di PbR variano sulla base di quanto del pagamento totale si basa sugli *outcome*. Nei modelli puri, si arriva sino al 100% del pagamento; molto più spesso i modelli sono misti con una parte di pagamento che è attuata sulla base di misurazioni tradizionali (*input*, *output* e processi di lavoro).

*Box 1 – Il PbR Troubled Families. Fonte: Ministry of Housing, Communities and Local Government (2021); Klimavičiūtė et al. (2021b).*

*Troubled Families* è un programma sociale inglese che aiuta famiglie multiproblematiche. La prima fase è stata lanciata nel 2012 e terminata nel 2015. Dopo una revisione sostanziale nello schema di finanziamento e nella logica di intervento, il *Ministry of Housing, Communities and Local Government* ha avviato una seconda fase del programma nel 2015, che avrà termine a fine 2021, rielaborando anche il meccanismo di misurazione degli esiti.

Il programma 2012-15 mirava a "trasformare" 120.000 famiglie in tutta l'Inghilterra. Il *Department for Communities and Local Government* ha dichiarato che 116.654 delle 117.000 famiglie identificate avevano raggiunto i risultati di cambiamento entro maggio 2015. Il Dipartimento ha stimato che il risparmio medio lordo sui costi per il contribuente per famiglia era di £ 12.000, più del doppio del costo medio dell'intervento del programma a £ 5.493. Il programma aveva un budget del governo centrale di 448 milioni di sterline.

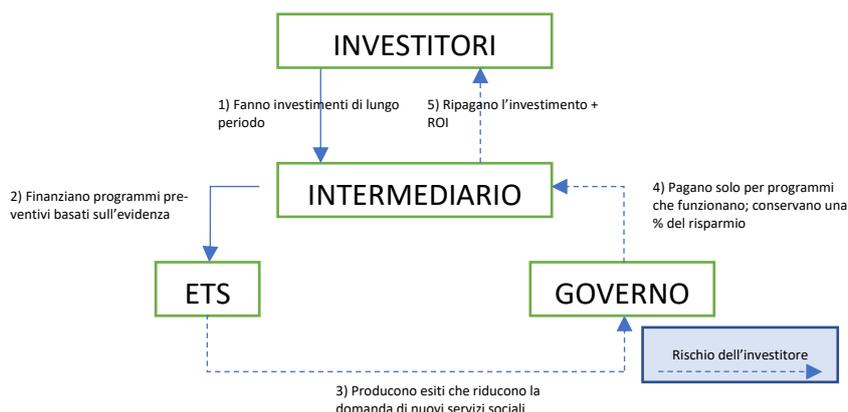
Il *Public Accounts Committee report* (2016) ha criticato la valutazione del governo: i risultati misurati erano solamente a breve termine. Il Comitato ha anche affermato che il Dipartimento "non ha dimostrato che il programma abbia fornito un reale risparmio finanziario". Il governo, nella sua risposta al rapporto, ha concordato con le raccomandazioni del Comitato e per questo ha adottato nuove metodologie per la valutazione di *Troubled Families* post-2015.

*Troubled Families* si basa su un contratto PbR, in cui le autorità locali chiedono il pagamento quando il loro lavoro con le famiglie si traduce in progressi significativi

e sostenuti rispetto ai problemi identificati o quando raggiungono un impiego lavorativo continuativo. Il finanziamento viene assegnato alle autorità locali in base al livello di bisogno. Dal 2018, 14 autorità che avevano sperimentato *Troubled Families I* sono passate a un modello tradizionale di finanziamento anticipato noto come “*Earned Autonomy*”, i cui esiti saranno comparati con quelli di *Troubled Families II*.

I SIB (Box 2) sono invece un complesso sistema di finanziamento in cui un investitore provvede al pagamento iniziale del programma (*up front allocation*). L’investitore s’assume il rischio di perdere l’investimento se il servizio che ha finanziato non raggiunge gli esiti contrattati (Clifford e Jung 2016). Se il SIB ottiene questi *outcome*, all’investitore verrà riconosciuto da parte dell’ente pubblico committente il pagamento pieno della somma finanziata e un ritorno sull’investimento. In questo modo si toglie il rischio dagli erogatori e lo si mette in capo agli investitori, non differendo i pagamenti alle organizzazioni che creano i servizi. I finanziatori a loro volta saranno ripagati se è dimostrato che l’intervento ha fatto risparmiare le casse pubbliche (fig. 1).

Fig. 1 – Struttura di un SIB



Diversi SIB hanno incluso nel disegno del programma un intermediario (ma in realtà questo non è necessario) che aiuta l’ente committente a trovare il provider del servizio, l’investitore e l’ente terzo valutatore. In generale sono possibili diverse configurazioni dei SIB proprio perché si tratta di *partnership* lasche che possono essere costruite in modo diverso (Arena *et alii* 2016). Il SIB è uno strumento finanziario ibrido. Somiglia ad un derivato, infatti il valore di un SIB dipende dall’accadimento di un certo evento (l’ottenimento di un impatto sociale). Contrariamente ad un derivato, l’investitore deve provvedere il capitale in anticipo. Ancora, somiglia a uno strumento di debito: l’investimento ha un termine fisso. Infine, come l’*equity*, il capitale può essere totalmente a rischio.

*Box 2 – Duo for a Job: Fonte: Pasi e Orlandini (2017); Klimavičiūtė et al. (2021b).*

Nell'aprile 2014 viene firmato il primo SIB in Belgio: un innovativo fornitore di servizi per il lavoro con sede a Bruxelles riceve finanziamenti da un consorzio di investitori per finanziare le proprie attività per 3 anni. I servizi forniti riguardano un training intergenerazionale e interculturale per aiutare i giovani immigrati disoccupati a rientrare con successo nel mercato del lavoro. *Duo for a Job* si basa su un programma di *mentoring* che fa incontrare e lavorare assieme per un periodo di sei mesi un giovane disoccupato straniero con un professionista belga già in pensione. Il professionista collega il giovane migrante alle reti locali e lo aiuta a trovare un'occupazione adeguata.

Il SIB punta a migliorare del 10% i tassi di occupazione tra il gruppo di intervento, rispetto ad un gruppo di controllo con le stesse caratteristiche. Il tasso di occupazione viene misurato dopo un anno dalla fine dell'intervento. A seconda del successo del programma, gli investitori sono rimborsati (o meno) dall'Agenzia per il lavoro di Bruxelles e percepiscono un rendimento finanziario che varia a seconda delle prestazioni sociali del programma. A tutti i livelli di prestazioni sociali, l'importo pagato dall'Agenzia per il lavoro di Bruxelles agli investitori dovrebbe essere solo una percentuale marginale del risparmio generato dal programma (vale a dire, diminuzione delle prestazioni di disoccupazione e aumento delle entrate fiscali).

La progettazione e la preparazione del SIB è stata guidata da un team di consulenti, che ha impiegato quasi un anno a pilotare il progetto verso l'implementazione. Il loro lavoro è stato suddiviso in tre fasi:

1. convincere i partner pubblici in Belgio a prendere in considerazione l'implementazione di un SIB;
2. selezionare e sostenere l'intervento sociale e formulare i parametri fondamentali su cui costruire la partnership (almeno le metriche di misurazione, i tempi, la valutazione e i finanziamenti);
3. fornire una struttura di supporto, un processo di approvvigionamento e una prescrizione legale al progetto del Social Impact Bond.

I risultati. Il SIB ha scelto una metrica individuale che risulta pari a 1 se il partecipante è impiegato per almeno 90 giorni nei 12 mesi precedenti. Per ogni anno del programma (2014-2016), gli esiti sono stati raggiunti: 322 coppie mentore-disoccupato sono state formate e 133 persone hanno trovato lavoro. Il contratto prevedeva un pagamento semestrale al provider così da garantire il flusso di cassa e la sostenibilità economica. Dato che i risultati sono stati raggiunti, gli investitori sono stati remunerati del capitale iniziale più un 4% di interessi sull'investimento. Secondo la società intermediaria, il programma ha generato 760.000 € di risparmi totali (2,1 volte i costi di sostegno al progetto).

*Duo for a Job* ha ottenuto fondi dall'ente pubblico per gli anni successivi.

## *1.2 Narrative a confronto: tra apocalittici e integrati*

La prima revisione della letteratura sui *Social Impact Bonds* (SIB) circonda tre narrative – due positive e una critica – il dibattito che legittima nella sfera pubblica l'esistenza di questo nuovo strumento di

finanziamento alle politiche sociali (Fraser *et al.* 2018). Fraser e i suoi colleghi del PIRU (*Policy Innovation Research Unit*) – uno dei più attivi serbatoi di ricerche e commenti sul tema delle nuove forme di pagamento dei servizi sociali e sanitari in Inghilterra – identificano tre distinte costruzioni del senso attorno ai SIBs: una narrativa della riforma del settore pubblico; una narrativa sulla riforma del settore finanziario e infine una *Cautionary* narrative (tradotto più o meno letteralmente, una narrativa prudenziale). Le prime due sono prospettive complementari e *win-win*, provengono soprattutto dagli attori che intendono sviluppare il mercato dei SIBs.

La narrativa della riforma del settore pubblico teorizza il fallimento dell'apparato pubblico e del Terzo settore nel progettare, erogare e valutare i servizi e intende introdurre tecniche e valori di *management* privato. Solo una simbiosi tra pubblico, privato, non-profit e volontariato può creare innovazione sociale, e i SIB possono essere uno strumento per questa finalità proprio perché creano meccanismi di misurazione delle performance delle organizzazioni, introducendo così una maggiore responsabilità, trasparenza e rendicontazione tra committenti ed erogatori (Cox 2011; Barajas *et al.* 2014).

La narrativa della riforma del settore finanziario privato sponsorizza un cambiamento culturale negli investimenti che integri negli interessi commerciali la responsabilità sociale. Un “*impact-first*” piuttosto che un “*finance-first*”. Mettendo insieme valori pubblici e privati, la finanza ad impatto sociale può offrire alle istituzioni finanziarie un'opportunità per cambiare le proprie modalità di fare business. D'altra parte, questa narrativa enfatizza il ruolo degli intermediari specializzati e dei consulenti di progetto che possono offrire analisi dei dati, tecniche di ricerca, monitoraggio degli esiti che sono un bene scarso nel panorama degli enti pubblici e no profit (Nicholls 2013; Mulgan *et al.* 2011).

La terza narrativa – *Cautionary Narrative* – è quella più accademica e cerca di mettere in luce gli aspetti critici dei SIBs: logica neoliberale, intrusione del privato e finanziarizzazione dello Stato, assenza di trasparenza nell'uso di fondi pubblici, scarsa *accountability*, costi di transazione elevati e complessità contrattuale (Warner 2013; Fox *et al.* 2013). Utilizzeremo ampiamente questa letteratura per mostrare nel prossimo paragrafo i problemi sollevati sinora dall'utilizzo di SIB e PbR nel finanziamento di servizi alla persona.

A queste due posizioni contrastanti (pro e contro) possiamo aggiungere i tentativi di dare una lettura combinata degli strumenti di finanza ad impatto sociale: da una parte garantire la libertà di sperimentazione, dall'altra controllarla attraverso un'attenta gestione delle risorse.

Nella letteratura scientifica relativa al *policy design*, i PbR e i SIB possono essere definiti come un *tool*, uno strumento di policy. Ovviamente ciascuno strumento di policy viene ideato e definito in un contesto specifico,

caratterizzato da obiettivi e principi teoricamente determinati dalla visione politica al momento dominante; tuttavia, gli strumenti di *policy* sono, appunto, strumenti, e in quanto tali sono (in parte) intercambiabili rispetto alla strategia politica che ne sta a monte. Il fatto che i SIB e i PbR nascano come strumenti di *policy* nel contesto anglosassone e appaiano come sviluppo di un approccio neoliberista costituisce la base di buona parte della letteratura scientifica. Eppure, i casi di servizi alla persona sviluppati tramite SIB e PbR non sono solo quelli di Peterborough o di Rikers Island – presi come modelli di fallimento della finanza ad impatto sociale che impone maglie troppo strette all’azione delle organizzazioni di welfare. La realtà è un po’ più ampia, e differenti possono essere le ricostruzioni teoriche da proporre.

Si pensi ad esempio al caso del Social Impact Bond di Nottingham, i *Nottingham Futures*. In questo SIB, implementato nell’anglosassone e neoliberista Regno Unito, il pagatore finale, così come il finanziatore e il *service provider*, sono tutti soggetti pubblici che utilizzano lo strumento del Social Impact Bond per “rompere” logiche tradizionali di trasferimento di risorse dal centro alla periferia. Oppure si pensi al caso finlandese di *Occupational Wellness*. Qui la situazione è invertita: nella (a tratti) socialdemocratica Finlandia, lo scopo perseguito consiste nella riduzione dei giorni di malattia dei dipendenti pubblici; il SIB è utilizzato come strumento per l’implementazione di una strategia d’efficientamento della spesa pubblica, senza alcuna pretesa di soddisfare particolari bisogni, salvo quello della amministrazione stessa di una maggior *cost-effectiveness* della propria spesa; insomma, niente a che vedere (almeno direttamente) con i diritti sociali dei cittadini o i loro bisogni. I due casi menzionati – così come altri sviluppati in Portogallo, Belgio e Austria – mescolano le carte. Ecco allora che diversi autori propongono l’idea di pensare i SIB o i PbR come *Liquid Tools*, nel senso di un tipo di strumenti capaci di adattarsi a diversi contesti e – soprattutto – a diverse strategie. E le strategie possono assumere connotati molto differenti sotto la pressione delle circostanze politiche e delle visioni più generali delle relazioni tra Stato, mercato e terzo settore. Un SIB potrebbe essere adottato come strumento utile per perseguire diverse strategie, non esclusive tra loro; senza dimenticare che buona parte degli strumenti di derivazione neoliberalista stanno venendo utilizzati e cambiati secondo il paradigma dell’investimento sociale (Hemerijck 2017). Oppure i SIB e i PbR possono essere pensati e organizzati come *Experimental Tools* utilizzati per innovare il modo di finanziare e organizzare l’erogazione di servizi alla persona. Se la prima definizione è talmente larga da poter essere riassuntiva di qualsiasi strumento di finanza sociale, la seconda sarebbe più qualificativa degli interventi e proporzionata a una conseguente valutazione dello strumento (Maduro *et alii* 2018).

A fare da contraltare a questa idea sperimentalista, sta un’interessante evoluzione “di controllo”, d’addomesticamento dei SIB e dei PbR. Se da una osservazione *in vitro* del modello di finanza ad impatto sociale si generalizza

il famoso svuotamento (*Hollowing Out*) dello Stato, un'analisi puntuale delle pratiche già in corso autorizza ad affermare qualcosa di diverso, in un certo senso l'opposto. Al netto delle possibili strategie sottostanti l'adozione di un SIB o di un PbR, in molti casi quel che si nota è che affianco alla finanziarizzazione del welfare sta la "pubblicizzazione della finanza". In altri termini, è anche l'attore statale che trova in questi strumenti un sistema di logiche e incentivi per "forzare" parte delle disponibilità finanziarie private verso un obiettivo maggiormente connesso all'interesse generale. Chris Giacomantonio (2017) ha mostrato come i SIB non sia stati utilizzati così estesamente come molti dei loro proponenti s'aspettavano: l'autore rinviene tra i motivi centrali di questa esitazione un immaturo processo istituzionale e la rediviva preferenza per gli investimenti "financial-first". I SIB, infatti, soffrono di un paradosso: se un ente pubblico crede che un'iniziativa avrà successo, allora non creerà un SIB, perché gli costerà di più sul lungo termine. Se un investitore crede che un SIB fallirà, allora ovviamente non investirà. Così abbiamo un'unica possibilità: solamente quando entrambi gli attori (ente pubblico e investitore) faticano a vedere con chiarezza le probabilità di successo, investiranno in un SIB. Proprio in questi casi, però, i costi di transazione aumentano notevolmente. Giacomantonio sostiene allora che i SIB rischiano di nascondere dietro impalcature tecniche sofisticate semplici donazioni, man mano che il quadro diventa complesso ed innovativo. Se nella concezione iniziale i SIB avevano il potenziale di creare un mercato degli investimenti sociali con ritorni attrattiva per capitali pazienti, nella realtà potrebbero diventare un veicolo per un *venture capital* filantropico. La conclusione è che i SIB sono una scelta razionale a certe condizioni per una Pubblica amministrazione avversa al rischio e per una fondazione o un ente che gestisce fondi e cerca di estendere e diversificare il proprio portafoglio. I SIB sono allora addomesticati come veicolo per massimizzare le donazioni o i programmi con denaro pubblico a fondo perduto.

## **2. Dentro ai dispositivi: le promesse e i problemi di implementazione**

### *2.1 I SOC come mitologia soluzionista o come processo di auto-improvement?*

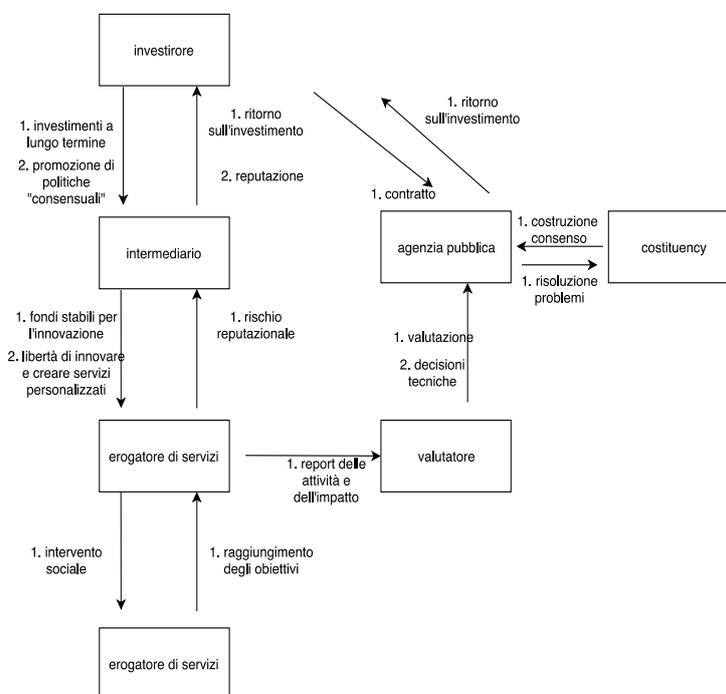
La finanza ad impatto sociale viene giustificata dai suoi promotori sulla base di diversi motivi o obiettivi di policy (Gustavsson-Wright *et alii* 2015; Albertson *et al.* 2018). Innanzitutto, SIB e PbR incentiverebbero comportamenti desiderati (Dimitrijevska-Markoski 2016) e i premi in denaro dovrebbero cambiare in meglio i comportamenti di appaltatori ed erogatori di servizi (Edminston e Nicholls 2018). In particolare, tre sono i punti da sottolineare. In primo luogo:

- gli enti pubblici vengono incentivati a focalizzarsi su specifici esiti misurabili, piuttosto che su come, quando e a chi destinare i servizi, riducendo così lo sforzo di *micro-managing* dei progetti sociali che li schiaccia sul lavoro quotidiano. L'idea promossa è far diventare il committente un *impact-seeking purchaser*, un ricercatore dell'impatto.
- I provider sono incentivati a identificare ciò che funziona in termini di impatto sia nel modo di disegnare che di gestire i servizi. L'idea è che gli erogatori innovano e sperimentano perché ottengono nuove risorse sulla base della misurazione dell'impatto dei loro servizi comparandoli con quelli di altre imprese sociali che concorrono su un mercato. Nuovi provider vengono così incoraggiati a entrare nel mercato.
- Gli investitori vengono incoraggiati a finanziare programmi sociali grazie alla promessa di un ritorno sull'investimento se i programmi sociali ottengono gli esiti richiesti dagli enti pubblici committenti (fig. 2).

In secondo luogo, i sostenitori della finanza ad impatto sociale sottolineano la possibilità che con questi strumenti si possano gestire i rischi legati all'attività di governo. Possiamo delineare alcuni punti:

- Nel caso dei SIB, i governi centrali o locali possono trasferire i rischi economici sugli investitori privati, e, nel caso dei PbR, sui provider di servizi. Infatti, i pagamenti avvengono in tutto o in parte al raggiungimento degli obiettivi misurabili di policy.
- Rendendo responsabili le organizzazioni di welfare per come i servizi vengono disegnati ed erogati, i governi tendono a de-politicizzare il campo dei servizi sociali. L'enfasi viene posta su una modalità di prendere decisioni che appare razionale e basata sull'evidenza; l'enfasi su decisioni tecniche piuttosto che politiche segue il trend di depoliticizzazione delle policy, nascondendo il fatto che queste decisioni sono esse stesse politiche (Flinders e Wood 2014).
- I contratti basati sugli outcome sono spesso utilizzati in aree caratterizzate dai cosiddetti *wicked problems*: problemi sociali complessi, con più cause intervenienti, contraddistinti da equifinalità.

Fig. 2 – Attori, transazioni e interessi in un SIB



In terzo luogo, la finanza ad impatto sociale è pensata e comunicata come una grande arma per ridurre i costi e garantire efficienza. I *provider*, liberi di organizzare i servizi, risparmieranno sui costi organizzativi; la libertà di innovare incoraggerà gli erogatori a investire in interventi basati sulle evidenze; nuovi *provider* entreranno nel mercato per sperimentare servizi sociali ed educativi.

I problemi di implementazione che i PbR e i SIB portano con sé riguardano almeno (Gustafsson-Wright et alii 2015; McHugh et alii 2013; Roy et alii 2017; Sinclair et alii 2019): a) il modo di contrattualizzare gli attori; b) il disegno delle policy; c) l'erogazione dei servizi; d) la misurazione degli esiti ed, e) la trasformazione degli utenti.

A) *Il problema della contrattualizzazione.* Come notato da più parti (Albertson et al. 2018, Giacomantonio 2017), l'allineamento degli interessi nella contrattazione relativa alla finanza ad impatto sociale non è da ritenere un meccanismo naturale e semplice. Citiamo solo due tra i problemi legati a questo tipo di *commissioning*: 1) l'uso di questi contratti può incentivare l'ottenimento dei soli benefici che sono inclusi nel sistema di pagamento: in un programma sull'inserimento lavorativo i cui pagamenti sono legati

esclusivamente al numero di persone che trovano un nuovo impiego, potrebbe venire completamente disattesa la ricerca di lavori di qualità o adeguata ai profili personali. 2) Gli incentivi perversi possono riguardare lo scegliere solo i casi facili (*creaming o cherry-picking*) così come l'ignorare i casi difficili (*parking*): un programma sulle famiglie multiproblematiche potrebbe focalizzarsi su famiglie con bisogni più leggeri.

Questo porta ad un primo paradosso: la contrattazione per i SIB e i PbR, se vuole evitare questo tipo di frodi, diventa complessa ed implica non meno, ma più capacità tecniche soprattutto nella Pubblica amministrazione. È risaputo che i costi di transazione nel disegno di un SIB sono estremamente elevati (Warner 2013; 2015) Inoltre – secondo paradosso – il settore privato, proprio per fuggire queste scorciatoie e per assumersi i rischi che la Pubblica amministrazione gli richiede, potrebbe pretendere pagamenti più elevati. Inoltre, contrattualizzare un dispositivo complesso come i SIB, in contesti altamente incerti, può portare a continue revisioni che ne trasformano il significato nel tempo.

Anche l'idea che i SIB siano uno strumento di *New Public Management* (Dunleavy e Hood 2009) capace di raggiungere obiettivi positivi per l'amministrazione, in specifico: 1) disaggregazione dei programmi di *policy* con conseguente risparmio e maggiore capacità di controllo su agenti più circostanziati; 2) introduzione di logiche competitive tra gli agenti; 3) incentivazione a migliorare attraverso premi economici, è stato messo in discussione da Le Pendevén (2019). Egli ha dimostrato che solo gli incentivi sembrano funzionare, mentre la disaggregazione non avviene (anzi i SIB possono aumentare gli attori) e la competizione può innescarsi o meno a seconda dei diversi contesti

B) *Come disegnare le politiche*. Un punto di importante critica ha riguardato il disegno delle *policy* (Abbà, Venturi e Zandonai 2019). Gli obiettivi di *policy* prescritti attraverso i SIB sarebbero confliggenti: come tenere insieme efficienza e alti costi per ottenere *outcome-based contracts*? Come non creare barriere all'ingresso per le organizzazioni più piccole? Come tenere insieme politiche *evidence-based* e innovazione, quindi possibilità di fallimento? Grazie ad un'analisi di 55 report di *practitioners*, Maier, Barbetta e Godina (2017) mostrano i paradossi dei SIB e come si possano costruire logiche di de-paradossalizzazione.

1) I SIB sono promossi come strumenti che supportano servizi alla persona flessibili e allo stesso tempo contribuiscono a creare agende di *policy* basate sull'evidenza. Come possono stare assieme verificabilità dei risultati concreti e modalità operative dei servizi sempre aperte al cambiamento? Per conciliare queste idee contraddittorie, i report dei sostenitori della finanza ad impatto sociale fanno uso di 3 argomenti: a) usano un'idea flessibile di evidenza, o legando l'evidenza alle modalità di costruzione dei servizi (appoggiandosi a servizi già sperimentati come validi) o differendola nel tempo; b)

riducono la flessibilità e cercano di “cosificare” i servizi; c) lasciano il paradosso in capo all’intermediario o a chi contratta.

2) I SIB sono promossi come programmi che trasferiscono il rischio a investitori privati che possono far risparmiare alle casse pubbliche, ma gli alti costi di transazione e l’elevato livello di monitoraggio mettono in discussione il finanziatore; allo stesso tempo, il rischio che questi finanziatori corrono esige una lauta controparte nei ritorni sugli investimenti. Gli autori identificano cinque modi in cui i *practitioner* cercano di de-paradossalizzare: (1) interpretano i governi o i fornitori di servizi come avversi al rischio; (2) introducono finanziamenti non di mercato, ma filantropici; (3) indicano ulteriori effetti positivi relativi al cambiamento culturale dei SIB; (4) sostengono che gli alti i costi di transazione dei SIB sono transitori; e (5) sostengono che i SIB finanziano buone cause.

C) *Il tema del finanziamento.* La diffusione dei SIB dal 2010 al 2021 (<https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>) non è stata elevata: 138 progetti, che hanno mobilitato 440 milioni di dollari, coinvolgendo poco più di 1.700.000 persone in 25 Paesi. Uno dei principali problemi relativi al finanziamento dei SIB è collegato al numero elevato di attori coinvolti nell’erogazione che può incrementare i costi di transazione ed esige la creazione di contratti complessi. Del Giudice e Migliavacca (2019) sostengono che i contratti sinora sottoscritti non garantiscono agli investitori istituzionali i necessari strumenti per gestire il rischio. Da questa ricerca sui SIB si chiarisce che: 1) la presenza di un ente locale che indirizza la tematica sociale aumenta le chance di partecipazione di investitori istituzionali perché crea una base di fiducia e di solvibilità del progetto; 2) la presenza di un *social purpose vehicle* è un fattore positivo che mitiga i rischi di una partnership aperta in cui tutto il rischio è in capo all’investitore così da espandere il numero di soggetti responsabili; 3) allo stesso tempo, gli investitori istituzionali preferiscono progetti in cui il numero di attori non sia troppo elevato. Carter (2020) rileva che in UK il rapporto stretto tra pagamento e *outcomes* raggiunti è stato fortemente diluito per permettere un più semplice allineamento tra gli interessi in gioco. Allo stesso tempo osserva che anche l’investimento che dovrebbe essere completamente a rischio, è spesso trasformato in una sorta di prestito da restituire anche senza che il risultato sia stato conseguito. Lo stesso dicasi per gli obiettivi dei progetti che dovrebbero essere molto innovativi dal punto di vista “sociale”, ma che spesso non lo sono andando a somigliare a un qualsiasi altro progetto pagato con sostegni pubblici. Lowe (2020) rileva che i SIB costano molto rispetto a quanto promettono.

D) *Il limite delle evidenze.* Dopo più di 10 anni, è stato raccolto un significativo corpo di evidenze su “ciò che funziona”, ma il loro uso non è lineare. Innanzitutto, diversi autori hanno discusso i controlli randomizzati, sostenendo che essi possono svolgere un ruolo, ma debbono essere adattati per soddisfare le esigenze del settore. Comparando diverse valutazioni di PbR o

SIB finanziati nel Regno Unito, Fox e Morris (2019) analizzano la scarsità, sia quantitativa che qualitativa, delle valutazioni. Nei casi in cui i SIB nel Regno Unito hanno ricevuto un pagamento, il pagamento si è basato sul raggiungimento degli obiettivi di prestazione, non sui risultati della valutazione d'impatto. Sulle misure per valutare l'impatto, Fox mostra che spesso i PbR sono costruiti su dimensioni semplicistiche, singole e binarie. L'unica eccezione è il SIB di Peterborough, che però è risultato fallimentare.

In effetti, uno dei problemi più importanti relativi alla misurazione dell'impatto riguarda il suo costo (O'Flynn e Barnett 2017): occorrono ingenti risorse per creare valutazioni adeguate. A ciò si aggiungano altri due punti: da una parte, la complessità della valutazione non è detto riesca ad attribuire gli esiti al programma (le variabili intervenienti sono molteplici, basta sottolineare il tema degli eventi improvvisi, come l'epoca Covid-19 ci insegna); dall'altra, il dibattito accademico sulle metodologie di valutazione scoraggia gli attori non accademici. Infatti, per i politici e i *commissioner* che hanno bisogno di decisioni rapide, così come per i finanziatori che vogliono capire i risultati, la misurazione deve essere semplice. Questo mina sia la co-creazione di soluzioni a problemi sociali complessi (Farr 2016) sia l'utilizzo di variabili complesse nel campo metodologico. Fraser *et al.* (2020) mostrano come il tema delle evidenze non sia davvero risolutivo perché non si raggiunge mai un chiaro accordo su cosa siano proprio queste evidenze.

E) *Trasformazione degli utenti*. Sinclair *et al.* (2014) da cittadini colpiti da pericoli collettivi a individui che rischiano esclusione perché sono incapaci di utilizzare le opportunità; Cooper *et alii* (2016) da una visione strutturale del problema a una individualizzata; Neyland (2017) parla di una semplificazione del concetto stesso di politica di aiuto ridotta a una discussione di costi e benefici (Lake 2105) che, tra l'altro, focalizza su un arco temporale di azione molto breve (Lake 2016). Joy e Shield (2020) mostrano come attraverso le logiche del benchmarking, della governance, della devolution e della *responsabilization*, i SIB riducano la presenza e il significato del "pubblico" spingendo le politiche verso una forte privatizzazione (di significato).

Ancora più critica – e normativamente orientata – è la ricostruzione di Leslie Huckfield (2020) accademico, consigliere per questioni di finanziamento alle Ots e già membro del Labour Party che ha servito sia nel Parlamento inglese che in quello europeo dalla fine degli anni Sessanta all'inizio degli anni Ottanta. Huckfield si occupa in specifico di SIB e vuole smontare la narrazione dei loro proponenti anglosassoni articolandola in quattro critiche:

1) non è vero che i SIB siano proposti da uno schieramento politico bipartisan. In realtà la loro proposta è avanzata in un contesto di poca informazione alla opinione pubblica e senza un vero dibattito politico. Le prime iniziative sono tutte avanzate dai Labour per poi essere riprese dai conservatori, ma senza mai un vero dibattito;

2) non è vero che facciano risparmiare la finanza pubblica. Al contrario gran parte dei SIB è finanziata da fonti pubbliche e lotterie; inoltre, i loro costi di transazione (attività promozionali, report di valutazione, negoziazioni contrattuali, consultazioni tecnico-legali ed economiche, etc.) altissimi non vengono quasi mai comunicati nel dibattito. Infine, molti degli attori che lavorano sui Sib come consulenti, intermediari, valutatori, etc. hanno interesse a farli continuare;

3) non è vero che con i SIB si selezionino solo i progetti migliori che poi vengono effettivamente realizzati. In realtà spesso la valutazione è fatta male, non comprende controfattuali, ma solo valutazione delle performances con un arco temporale piuttosto breve e quindi difficilmente adatto a considerare gli *outcomes*. Inoltre, quasi mai si tentano comparazioni con altri modi di finanziamento tipo *grant*, parcelle, etc. Spesso poi non si riescono a rilevare e neppure a identificare i dati che potrebbero effettivamente mostrare l'efficienza dei Sib. Infine, non vi sono evidenze che vi siano reali risparmi per la Pa e neppure il tanto comunicato trasferimento dei rischi che viene spesso garantito da fondi pubblici;

4) non è chiaro se vi sia davvero innovazione nei servizi finanziati con i SIB. I risultati sono molto ambivalenti.

Per questi motivi l'autore parla addirittura di una "mitologia" dei Sib.

Se riprendiamo lo schema proposto da Carter (2020), possiamo infine osservare come i SIB o i PFR tendono nel tempo ad allinearsi con forme di erogazione di servizi molto più simili a quelli del finanziamento tradizionale pubblico su poste di bilancio dedicate e senza alcun ritorno.

Tab. 1 – Dalla forma ideale di SIB alla realtà (Carter 2020)

Pagamento legato ai risultati.			Natura del Capitale.	
Pagamenti relativi a processi, attività o pietre miliari	Pagamenti legati esclusivamente ai risultati		Capitali indipendenti e a rischio erogati da investitori sociali	Prestiti agli erogatori per finanziare i servizi
<b>Più simile ai Grants</b>		<b>SIB ideale</b>		<b>Più simile ai PbR o PFR</b>
Monitoraggio della prestazione Limitato	Grado elevato di management per la prestazione		Scopo sociale chiaro e predefinito	Scopo sociale meno formalizzato, con maggiore focus sul profitto
<b>Management della performance</b>			<b>Missione sociale</b>	

## 2.2 Dal modello ideale alla realtà effettuale: la deriva dei SOC verso processi di Payment for Activity

Un recente Rapporto sui benefici dell'utilizzo del *Social Outcome Contracting* (SOC) per l'erogazione di servizi sociali (Klimavičiūtė, Chiodo, De Pieri, Gineikytė 2021a), commissionato dalla Unione Europea (*Directorate General for Employment, Social Affairs & Inclusion*) può aiutarci a svolgere l'ultimo passaggio per introdurci al tema della *governance* del SII.

I SOC sono una forma di SII che differisce dalle forme di finanziamento dei servizi sociali tradizionali, come quelle attraverso sussidi, sovvenzioni, erogazione diretta da parte della Pa, *block contracts* o servizi a parziale pagamento da parte degli utenti. Il Rapporto considera due tipi di SOC: i SIB e altri schemi di PBR, dove la differenza sta nel fatto che nei primi esiste un finanziatore terzo mentre nei secondi l'erogatore riceve direttamente il pagamento dal commissionante. In entrambi i casi il pagamento e i possibili guadagni avvengono al raggiungimento verificato di un obiettivo.

I risultati della ricerca (su 15 casi estremamente poco affidabili come gruppo d'analisi, per le varie ragioni ben evidenziate dagli autori), come tutto il nostro contributo ha estesamente mostrato, sono ambivalenti, proprio se confrontati con i programmi tradizionali (PT) di finanziamento dei servizi. Vediamoli in sintesi divisi per temi come presentati nel Rapporto, includendovi alcune nostre riflessioni anche alla luce di quanto elaborato sinora, per introdurre il tema della *governance* dei SOC.

### 1. Efficacia e valore aggiunto

*Evidenze.* Una prima valutazione pertiene se il risultato dei progetti è stato raggiunto o meno (e, se sì, fino a che punto). Qui il problema è che nella maggior parte dei programmi tradizionali (PT) non esistono dati affidabili da comparare. In ogni caso, come già notato, anche laddove i risultati dei SOC non sono stati raggiunti – il che sembra accadere spesso – i protagonisti non sembrano ritenere che il progetto sia fallito. Spesso è vero il contrario, specialmente nel caso dei SIB che vengono usati per finanziare programmi che, fino a quel momento, erano sotto o per nulla finanziati o per sperimentare dell'innovazioni. In generale viene apprezzata comunque la presenza di dispositivi di valutazione, la possibilità di coprodurre servizi e di trovare finanziamenti che la Pa non ha a disposizione. In negativo si nota che i PbR tendono a incoraggiare episodi di *cream skimming*, *cherry picking* e *parking*. In particolare, questo sembra dovuto a due fattori, entrambi legati alla forma del pagamento che avviene se il risultato è valutato come raggiunto: 1) scegliere gli utenti più semplici da servire; 2) parcheggiare quelli più difficili da raggiungere. Interessante notare che in 1/4 dei progetti si è avuta una rinegoziazione formale dei risultati (al ribasso), quando si è capito che essi non erano stati raggiunti. Infine, si è osservato che in alcuni casi si ottengono

risultati rilevanti, ma non solo o tanto con i *target* del programma, quanto con altri utenti più facili da raggiungere. Ciò pone problemi nella scelta dei *target* che non devono essere così ardui da raggiungere, ma neppure troppo facili perché allo si potrebbero raggiungere con modi più tradizionali e semplici d'erogazione.

*Riflessioni.* Raggiungere il risultato stabilito è fondamentale per il tipo di pagamento del dispositivo, ma non lo è per il giudizio positivo del progetto. Il tema della valutazione sembra essere considerato importante soprattutto per innovare la cultura dell'erogazione di beni e servizi pubblici, invece che per altro. Quello che conta è valutare il servizio, mentre collegare la valutazione al pagamento è un fatto contingente e può essere configurato (reso a sua volta contingente) in modi diversi. In pratica se il risultato non è raggiunto, il sistema si adatta ri-descrivendo le finalità in modo che risultino comunque apprezzabili. In questo contesto il tema della “valutazione” è comunque fondamentale in quanto incarna una nuova “ideologia” che può essere sottoscritta da chiunque senza costi.

## **2. Efficienza**

Qui si comparano i costi per *outcome* tra SOC e PT, ma senza poter controllare i fattori concomitanti e quindi senza poter escludere che i risultati siano attribuibili a qualche fattore diverso dal meccanismo del SOC. In sintesi, i SIB sembrano costare di più dei modi tradizionali, ma questi costi sono considerati accettabili in quanto starebbero a finanziare delle “sperimentazioni da scalare in futuro”. Si accetta di pagare di più come costo di sperimentazione. Inoltre, dove il risultato non è stato raggiunto, e il finanziamento non ripagato, il SIB viene considerato dalla Pa come comunque utile. I PbR sembrano costare meno, ma non si capisce poi se la qualità del servizio è diversa da quella dei servizi tradizionali. Infine, SIB e PbR mostrano – anche se i programmi non sono affatto del tutto mai trasparenti da valutare – costi di transazione molto più elevati dei PT, includendo anche tempistiche di avvio e poi di valutazione estremamente lunghe.

*Riflessioni.* L'idea che i SOC siano più efficienti (meno costosi) dei PT non è facilmente verificabile. Certamente i SIB spostano il rischio di fallimento dal pubblico al privato, ma proprio per questo potrebbero rilevarsi difficili d'attivare. Anche in questo caso i SOC sembrano allettanti perché comunque legano un progetto a un risultato, sebbene questo poi venga valutato in modi inadeguati o non sia possibile capire se è riuscito meglio o peggio di un PT.

## **3. Design**

Vengono analizzati diversi modelli di “rischio” (le conseguenze finanziarie dovute al non raggiungimento degli obiettivi). Come già visto nessun disegno riesce a ridurre il rischio per tutti gli attori simultaneamente. Anzi,

quasi sempre esiste un *trade-off* tra chi commissiona e chi investe e/o eroga i servizi. La situazione *win-win* è improbabile. Inoltre, più i programmi sono complessi, più aumenta il rischio per i finanziatori e meno per erogatori e committenti. Infine, più è complesso il progetto, con più difficoltà riescono ad entrare erogatori di terzo settore piccoli e poco strutturati.

*Riflessioni.* Al momento i SOC sembrano fortemente attrattivi per “grandi” attori che possono permettersi di gestire alti costi d’attivazione e di management. Il rischio rimane in prevalenza ai finanziatori che spesso agiscono come grandi filantropi.

#### **4. Misurazione degli *outcome***

Le modalità di misurazione influiscono moltissimo sui risultati dei programmi. In particolare, se gli *outcome* sono misurati in modo binario, la tendenza è a scremare e parcheggiare i *target* più difficili. Viceversa, la collaborazione con gli erogatori nello scegliere i metodi di misurazione, aumenta la probabilità di raggiungere gli obiettivi, ma non sempre ai costi e nei tempi contrattati. Spesso sono gli erogatori a dover rilevare i dati, ragione per cui perdono molto tempo che non possono poi dedicare all’erogazione e spesso mancano di competenze per farlo. Nessun caso analizzato utilizza i famigerati *Randomized Controlled Trials* per valutare i risultati. Si utilizzano metodi quasi-sperimentali o, nella maggioranza dei casi, valutazioni senza gruppi di controllo.

*Riflessioni.* Il modo di valutare non è mai neutrale e incide sulla valutazione stessa, infrangendo così l’immaginario dell’*evidence based policy*. Nella realtà le valutazioni sono quasi tutte create nei progetti, spesso neppure in modo partecipato. D’altra parte, la valutazione introduce comunque una cultura del controllo e dell’impatto che rimane uno dei motivi di successo comunicativo dei SOC, per tutti gli attori (compresi, naturalmente i valutatori).

Davanti a questo panorama piuttosto desolante, gli autori propongono ben 8 diverse *Raccomandazioni*.

1) I SIB andrebbero attivati in aree dove esistono dei forti *deficit* nei finanziamenti per determinati servizi e per testare interventi innovativi e scalabili. Bisognerebbe però farli precedere da studi di fattibilità per cercare di misurare i costi di transazione inclusi (il che però rappresenta già un “costo di transazione”).

2) La attivazione di PbR dovrebbe essere fortemente sconsigliata laddove vi sono servizi per gruppi che si confrontano con barriere multiple, specialmente dove la loro partecipazione è obbligatoria. Per questi va meglio il finanziamento tradizionale, oppure dei SIB che però poi vanno fermati una volta che abbiano testato il servizio (a causa dei loro costi di transazione elevati).

3) È consigliabile verificare l’efficacia e l’efficienza dei PbR per gruppi facili da aiutare, tracciando e comparando poi i risultati dei programmi a PT e/o usando gruppi di controllo.

4) Tracciare i costi operativi per assicurare che il *procurement* pubblico sia trasparente. Come sappiamo, i costi di attivazione e di transazione sono molto alti e spesso non contabilizzati. Devono invece essere resi pubblici per evitare che alla fine il risultato sembri generare risparmio quando invece costa di più.

5) Assicurarsi che piccoli enti di terzo settore possano partecipare ai programmi, estendendo la durata temporale, oppure limitando la valutazione al raggiungimento degli output per una percentuale bassa del programma.

6) Permettere flessibilità nel raggiungimento degli obiettivi facendoli dipendere da ulteriori contingenze; mettere clausole di discontinuità e *caps* ai pagamenti del committente – se il programma va troppo bene – o garanzie di pagamento agli erogatori, per proteggerli da un numero troppo basso di casi o di fallimenti.

7) Combinare misurazioni sia binarie che basate sulle frequenze; misurare anche i processi che si avvicinano ai risultati (non solo al raggiungimento di questi) e intervistare gli utenti per sapere se i servizi erogati sono di buona qualità per evitare *cream skimming* e *parking e cherry picking*.

8) Includere gli erogatori di servizi nella definizione degli *outcome* e della loro misura.

Questo elenco di *Raccomandazioni* getta una ombra piuttosto “ironica” su tutto il movimento del SII, almeno nella forma dei SOC che però sono i dispositivi più interessanti, almeno nel campo dei servizi di welfare e dell’aiuto sociale. In effetti ognuna delle raccomandazioni non fa altro che modificare uno dei punti “fondamentali” presentati da chi pensa che il SII sia un dispositivo risolutivo in quanto *win-win*. Citando un tagliente Chambers: «forced to achieve targets for payment by results, organizations can face stark choices: abandon participation, go bankrupt, plead for clemency, relax standards of verifications, gloss their reports, or lie, or some combination of these» (2017, 313). Ne deriva la riscrittura quasi completa del modello stesso dei SOC, che diventa qualcosa di diverso. Prima di tutto perché da modello *one-fits-all* diventa un modello che va utilizzato solo in casi molto particolari; poi perché tende sempre più a somigliare alla riproposta del modello tradizionale di finanziamento con qualche rilevante innovazione (Arena *et al.* 2017). Culley e colleghi parlano ormai semplicemente di un *Payment for Activity* cioè di programmi in cui il Governo (Pa) paga sulla base del raggiungimento di determinati indicatori di processo (Culley *et alii* 2012). Un modo di controllare se la spesa pubblica è ben utilizzata, uscendo da un mero controllo di *input-output*.

Paul Clist (2019), analizzando alcuni programmi mediante il modello MAP (*Measure – Agent – Principal*) ha mostrato una decisa deriva, almeno nel campo dei progetti di sviluppo internazionale, verso i cosiddetti “Small” PbR che vanno a correggere la *grandeur* dei “Big” PbR (tab. 2.).

Il presunto fallimento dei SOC o la loro riduzione a Small PbR ci porta, alla fine, a riflettere su come ripensarli per un futuro meno magniloquente ed ideologico. Lo faremo a partire dal problema della loro *governance*.

Tab. 2 – La deriva dai Big agli Small PbR (Clist 2019)

	<b>Big PbR</b>	<b>Small PbR</b>
<b>Misura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivi fortemente potenziati</li> <li>- Qualità eccellente delle misure</li> <li>- Devono essere focalizzati sugli <i>outcome</i></li> <li>- Verifica costosa permessa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivi poco potenziati</li> <li>- Qualità decente delle misure</li> <li>- Possono essere focalizzati sugli <i>outcome</i></li> <li>- Verifiche a buon prezzo</li> </ul>
<b>Agente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalentemente governi o attori privati</li> <li>- Richiedono tracciamento ridotto degli input</li> <li>- Richiedono costi bassi per cambiare il progetto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalentemente ETS o settore privato</li> <li>- Procedure standard meno dannose</li> </ul>
<b>Principale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accordi di lungo termine con pagamenti multipli su ogni misura</li> <li>- Richiede un buon disegno di misurazione</li> <li>- Richiede una grande abilità di exit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arco temporale più ridotto e cambiamenti meno dannosi</li> <li>- Richiede un buon disegno dell'intervento</li> <li>- Capacità di ritirarsi meno fondamentale</li> </ul>

Pare ormai scontato che i dispositivi di SOC siano estremamente variabili, molto dipendenti dalle condizioni del contesto locale; dal rapporto di forza tra gli attori; dalla forza della Pa nel lanciare e aggregare altri protagonisti su progetti che affrontano problemi conosciuti e sostenuti dal territorio; dalla presenza di finanziatori che magari vogliono costruirsi una reputazione; da terze parti competenti e neutrali capaci di valutare e di collegare tutti gli attori in gioco. In buona sostanza la riuscita dei SOC sembra dipendere dalla loro *governance* più che da altri fattori. Soprattutto da una *governance* che contenga tra i suoi Principi due punti specifici: 1) la spinta all'apprendimento da parte degli attori della *partnership*; 2) la capacità di auto cambiamento. Naturalmente la *governance*, in modo specifico dei SIB, se vuole orientare i progetti non può essere fatta dipendere solo da variabili locali e contestuali: si tratterebbe in quel caso solo di una arte del governare contingente e senza alcun principio generalizzabile: una mera casistica. La continua riflessione dei SOC sulla loro implementazione esemplifica bene questo continuo lavoro *trials-and-errors* e rilancio del SII. In questa ultima parte ci focalizziamo sui SIB e, prima di dedicarci a quella riflessione, presentiamo pochi esempi che mostrano l'importanza di una "buona governance".

Tse e Warner (2020) analizzano il design di 3 SIB dedicati alla *Early Childhood Care and Education* implementati sia a livello di cittadino sia statale a Chicago, nel South Carolina e nello Utah. La *governance* (e il suo *design*) dei SIB è molto diversa e risponde a scopi diversi. Gli studiosi analizzano come i tre diversi programmi di SIB “camminino sul filo del rasoio” tra possibilità d’innovare il campo della *policy* o, invece, di “commercializzarlo”. La tab. 3 sintetizza le 3 progettualità.

Tab. 3 – Tre SIB in US secondo alcune variabili di governance

	<i>South Carolina</i>	<i>Utah</i>	<i>Chicago</i>
<b>Cambiamento:</b> presenza di nuovi finanziamenti sostenibili	<b>Si:</b> Rimborso Medicaid	<b>Si:</b> tassazione statale	<b>No:</b> il finanziamento termina dopo il SIB
<b>Metriche di performance</b>	<b>Ampie:</b> quattro metriche	<b>Minima:</b> 1 metrica	<b>Intermedio:</b> tre metriche
<b>Struttura dei costi</b>	<b>Massimizzare</b> l’investimento pubblico	<b>Massimizzare</b> il profitto degli investitori	<b>Massimizzare</b> il profitto dell’investitore
<b>Equità sociale</b>	<b>Si:</b> copertura del servizio nelle aree rurali	<b>Si:</b> copertura per redditi bassi	<b>Si:</b> copertura per redditi bassi

Secondo gli studiosi santo uno dei progetti, quello del South Carolina ha veramente innovato il campo delle *policy*, mentre quello dello Utah rimane in una posizione ambigua e Chicago ha preso la strada della commercializzazione e dell’estrazione di valore a favore degli investitori privati. Le cause di queste differenze sarebbero da attribuirsi al design dei progetti e alla loro *governance*. Vediamo, per semplificare, le differenze principali tra South Carolina e Chicago. Il primo progetto di livello statale vede la presenza di un’Agenzia pubblica molto presente e forte, capace di orientare il *design* e la *governance* verso tentativi d’innovazione di politiche pubbliche. I finanziatori privati non stanno cercando tanto un guadagno, quanto sostenere il tentativo di rendere più sostenibili nel futuro le politiche per la prima infanzia. In seconda battuta esiste da tempo una rete coordinata tra attori pubblici e privati che lavorano sui temi della politica. Questa alleanza ha interesse a sviluppare innovazioni che durino nel tempo e che siano sostenibili a prescindere dagli interessi dei singoli protagonisti. La rete degli attori, ed è il terzo punto, coopera per generare nuove informazioni che rendano chiaro pubblicamente a cosa serve il SIB, quali risparmi produce e quali novità nell’erogazione dei servizi attua. In buona sostanza il caso della South

Carolina evidenzia come la triangolazione tra il welfare, il mercato e l'intervento pubblico generi processi a somma positiva per tutti: il mercato mette a disposizione denaro per il welfare potenziando l'erogazione di servizi, mentre l'investimento dello Stato giustifica il ricorso alla finanza privata. Tutto però governato per raggiungere uno scopo collettivo ben definito. Il caso della città di Chicago è molto diverso. Il progetto è guidato dai finanziatori privati e *for profit* con una clausola di restituzione di guadagni per i 15 anni successivi dall'inizio del SIB (clausola assolutamente a favore del capitale investito). Nessuna rete di *policy* era attiva prima del SIB che si è concentrato prevalentemente solo sul tema del risparmio pubblico, riducendo al guadagno per i finanziatori tutto il discorso. Le uniche informazioni fornite sono di risultati a breve termine (*outcomes*) e riferiti solo ai "clienti" delle politiche. Ogni altro riferimento è assente. Il caso di Chicago mostra come una diversa *governance* generi logiche di commercializzazione. La triangolazione welfare-mercato-pubblico è traducibile come finanziarizzazione del welfare ed estrazione di valore "dal pubblico al mercato".

Da questo caso traiamo alcuni insegnamenti. I due progetti diversi generano risultati quasi opposti. Sul "filo del rasoio" la Carolina del Sud riesce a mantenere un equilibrio che non la fa scivolare né verso la commercializzazione, ma neppure verso la vetrinizzazione *ad hoc* di programmi politici senza futuro: Chicago invece scivola verso la finanziarizzazione del welfare con pochissima innovazione. La differenza sembra attribuibile alla presenza di un attore, nel caso della Carolina del Sud un'Agenzia pubblica, che prende la leadership del progetto per creare nuove opportunità di formazione che possano diventare autonome e sostenibili nel futuro. Anche la presenza di una rete di attori che conoscono bene il problema del loro territorio e che sono fortemente orientati a dare soluzioni durevoli è un aspetto rilevante.

Smeets (2017) analizza, invece, il successo del primo SIB olandese – il *Color Kitchen* – cercando di capire quali siano i fattori vincenti. Il SIB viene concepito come una *Partnership*, una «innovative and complex partnerships (in financing social outcomes), which requires multiple organizations from different sectors to act beyond their own institutional boundaries» (Smeets 2017). In particolare, le *Partnership* tra i diversi attori sono analizzate come processi d'apprendimento reciproco entro la cosiddetta *Collaborative Governance* (CG). Con questo concetto Ansell and Gash (2008) indicano «a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets». Questa definizione però enfatizza ancora troppo la funzione delle Agenzie pubbliche, pensate come il vertice della *Partnership*. Emerson, Nabatchi, and Balogh (2011, 2), invece, enfatizzano la molteplicità degli attori e la loro reticolarità orizzontale. Così la CG diventa «the processes and structures of public policy decision

making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished» (2008, 544). Quegli stessi Autori identificano un piccolo numero di fattori che dovrebbero spiegare il successo o meno della partnership: 1) *System Context*, 2) *Drivers*, 3) *Collaborative Dynamics* e 4) *Collaborative Actions*.

I risultati sono interessanti anche se abbastanza prevedibili (tab. 4).

Tab. 4. – Condizioni favorevoli allo sviluppo di un SIB (Smeets 2017)

Propositions	Discovered favourable actions and conditions	
1. The <b>system context</b> creates opportunities and constraints for collaboration, and influences the dynamics of the partnership at the outset and over time.	1. Societal developments created an <b>ecosystem</b> for partnerships and social entrepreneurship to emerge. 2. Existing <b>networks</b> set the basis for high levels of initial trust, stable interaction patterns and lowered transaction costs. 3. Prior <b>general agreement</b> accelerated the design process.	Support, conditions shaped supportive environment and served as starting conditions (prior agreement, societal developments) as well as continuous factors (trust).
2. One or more of the <b>drivers</b> of (1) <b>leadership</b> , (2) <b>consequential incentives</b> , (3) <b>interdependence</b> or (4) <b>uncertainty</b> is necessary for collaboration to begin. The more drivers present and recognized by participants, the more likely a partnership will be initiated.	1. <b>Leadership</b> catalysed the project by bringing high-ranked representatives together. 2. <b>Interdependence</b> required organizations to start and remain collaborating.	Support, leadership and interdependence were found as important drivers of collaborative governance in the SIB. Addition to framework: interdependence may reinforce (forced) trust.
3. The quality of collaborative dynamics depends on the productive and self-reinforcing interactions among: (1) <b>principled engagement</b> (discovery, definition, deliberation, determination), (2) <b>shared motivation</b> (mutual understanding, internal legitimacy, shared commitment) and the (3) <b>capacity for joint action</b> (institutional arrangements, leadership, knowledge, resources).	1. <b>Principled engagement</b> : Transparent, reasoned communication through articulating common purpose; participants were able to have hard conversations and subsequently settle disputes (processes of discovery and deliberation). The creation of a shared language (processes of definition and deliberation) accelerated the collaborative process. 2. <b>Shared motivation</b> : Mutual (relational) trust is required because of soft structure in this SIB. Personal commitment to establish SIB, commitment creates e.g. togetherness. 3. <b>Capacity for joint action</b> : Effective resource management by stakeholders. Joint project management as solution to unclear governance of the partnership, kept pace in the process of	Support, different elements within Principled engagement, shared motivation and capacity for joint action positively contributed to collaborative dynamics. Besides, the three dimensions of collaborative dynamics and the elements within the dimensions reinforced each other. Addition to framework: leadership in innovative partnerships can overcome organizational

	negotiations and made clear what is needed to design an SIB (institutional arrangements). <b>Facilitative leadership</b> crossed organizational boundaries, obtained internal mandate and emphasized togetherness.	constraints.
4. Collaborative actions are more likely to be implemented if (1) a <b>shared theory of action</b> is identified explicitly among the collaboration partners and (2) the <b>collaborative dynamics</b> function to generate the needed capacity for joint action.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Mutual trust</b> positively influences collaborative action by providing operational freedom for service provider.</li> <li>2. On-going <b>transparent</b>, reasoned communication.</li> <li>3. <b>Shared theory of action</b>.</li> <li>4. Need for <b>accountable government</b> leaders with decision-making power.</li> <li>5. Need for <b>continuous involvement</b> implementation stage; benefiting from stable interaction patterns.</li> </ol>	Support, successful collaborative actions depend on shared theory of action and well-functioning collaborative dynamics, that generate capacity for joint action.

Il successo del SIB in quanto *Partnership* è dipeso da una serie di condizioni che lo precedevano e che ne hanno caratterizzato il processo. Dall’inizio esisteva una rete di attori che si conoscevano già e che quindi avevano già elaborato un accordo generale su cosa e come farlo. Tra i *drivers* di processo della *governance*, hanno funzionato la presenza di una forte leadership delle parti che hanno deciso di farsi rappresentare da persone conosciute e competenti; la necessità di contare sulla collaborazione di altri per raggiungere l’obiettivo (interdipendenza), insieme alla incertezza che ognuno singolarmente aveva, ha spinto tutti a cooperare incentivandoli durante tutto il processo. La qualità delle relazioni tra gli attori ha fatto la differenza. In particolare, la capacità di trovare un linguaggio comune e, su quella base, un impegno basato su principi: motivazioni condivise basta sulla fiducia reciproca e un management che ha sviluppato capacità di azione comune, hanno facilitato i processi, così come; una leadership che veniva da istituzioni diverse ed è riuscita a travalicare i confini di ognuna per generare senso di essere un “Noi”. Infine, una teoria dell’azione comune, insieme a chiari criteri di rendicontazione delle decisioni, elaborati da leaders continuamente impegnati, hanno reso il progetto vincente.

Da questo sondo caso, traiamo i seguenti insegnamenti. In prima istanza la necessità di elaborare una *governance* capace di articolare interessi, identità e linguaggi operativi diversi sulla base di un mutuo e continuo “apprendimento”. Gli attori della *Partnership* devono essere capaci di mutare le loro identità e interessi nel corso del processo “collibrando” i loro punti di vista diversi sulla base di una deliberazione democratica e critica. In secondo luogo, la *governance* deve rimanere aperta ai possibili cambiamenti che dovessero mostrarsi utili al prosieguo del progetto, e deve essere perciò in grado di sperimentare continuamente con i suoi sempre contingenti *arrangement*.

Sulla base della ondata di riforme in UK che hanno introdotto nell'erogazione di servizi sociali i modelli di *Outcome Based Contracts* (OBC), Farr (2016) indaga come differenti *governance* agevolino o meno la coproduzione tra erogatori e utenti. Progetti di inserimento lavorativo e servizi per homeless. Questa coproduzione può essere agevolata in tre modi: mediante una prospettiva amministrativa, una di management del servizio e una sugli *outcomes*. La collaborazione con gli utenti può essere concepita in modi diversi e contrastanti: o come un loro contributo alla produzione del servizio che viene poi valorizzato in termini commerciali; o come riflessione più sociopolitica sulle opportunità che il contesto sociale dà agli utenti di poter realmente partecipare alla creazione di un valore che viene poi valutato da diversi punti di vista. La definizione utilizzata da Farr è quella di una coproduzione tra «professionals and citizens making better use of each other's assets, resources and contributions to achieve better outcomes and/or improved efficiency» (Bovaird and Loeffler 2012, 4).

L'analisi della Farr mostra le enormi differenze nella *governance* degli utenti dentro ai due SIB. Il primo del 2014, riguarda un programma governativo di *welfare-to-work* dedicato a disoccupati di lunga durata. Gli *outcome* sono stati definiti dal Governo per evitare *creaming* e *parking*, (Carter e Withworth 2015), ma non sembra che il risultato sia stato raggiunto, anzi. Il sistema degli incentivi agli erogatori sembra aver avuto l'esito opposto, soprattutto in riferimento a casi particolari come quelli dei disabili che sono stati poco aiutati. Inoltre, sembra aver limitato molto la presenza di piccole associazioni e cooperative che avrebbero potuto aiutare. Uno dei motivi di questo fallimento sembra essere stato quello del sistema d'incentivi per gli utenti basato su un apparato sanzionatorio. Gli utenti erano obbligati ad accettare il lavoro proposto o il programma per abilitarsi a riceverlo, pena una sanzione o l'espulsione dal servizio. Questo aspetto del disegno del progetto è dovuto principalmente a una cultura istituzionale del *work first* e dell'idea che i disoccupati siano portatori di una cultura della dipendenza. Tutto ciò ha portato a un fallimento, nel senso che la coproduzione da parte degli utenti è stata molto scarsa. I disoccupati con maggiori competenze di base – e con meno problematiche – hanno saputo cogliere le opportunità, ma quelli più in difficoltà sono stati scartati e hanno espresso problemi psicologici dovuti al sistema degli incentivi e una forte tendenza ad allontanarsi ancora di più dai servizi. Questa logica del “chi ha più, avrà di più; chi ha di meno, avrà di meno” (conosciuta come logica San Matteo), innesca processi di scrematura e parcheggio degli utenti con meno risorse personali per coprodurre il servizio. Inoltre, la *governance* non includeva una forte cooperazione tra i diversi erogatori di servizi, incapaci di cooperare per risolvere problemi intricati.

Il secondo caso è quello di un SIB per *homeless*, progettato a Londra nel 2012. Partecipano due *charities* di cui una condivide il rischio con la Pa. Il sistema degli incentivi viene qui discusso con gli *stakeholders* compresi gli

utenti e sono previste diverse tipologie di servizi, sanitari, formativi e di accesso alla casa. Sono stati scelti dei *navigators* su cui ogni progetto personalizzato faceva capo per la collaborazione tra servizi diversi e quindi per il reperimento di diverse risorse per uno stesso utente. Gli utenti sono stati trattati con fiducia e vengono stimolati a coprodurre le decisioni. In questo caso la *governance* ha portato a risultati positivi, proprio perché è riuscita a innescare processi di mutuo apprendimento e di cambiamento, sia tra gli erogatori dei servizi sia tra gli utenti.

### **3. Il disegno della *governance*: verso la costituzione di *partnership* che apprendono**

Si potrebbe andare avanti proponendo molti altri esempi tratti da SIB riusciti o falliti, ma la questione rimane la stessa. Come costruire una “idea” (non tanto un modello) e/o “euristica” di *governance* che possa evitare la probabile emersione dei problemi che abbiamo già visto con dovizia di particolari. In termini sintetici si tratta d’evitare: 1) che la Pa s’ingaggi solo per spostare il rischio su privati senza partecipare alla *governance* con un orientamento più attivo (“deresponsabilizzazione della Pa”); 2) che il finanziatore sia interessato solo al ritorno economico (“commercializzazione” ed “estrazione del valore”); 3) che i soggetti erogatori non cadano in pratiche di *cream skimming*, *parking*, *paper compliance*, etc. (“proceduralizzazione”); 4) che gli intermediari si comportino solo come da procacciatori d’affari (“affarismo”); 5) che i valutatori siano parziali e che non si limitino a riportare solo i dati utili a far passare il progetto (“parzialità” e “reportismo”); 6) che gli utenti dei servizi non siano inclusi attivamente nella *governance* (“disabilitazione” e “passivizzazione” degli utenti).

Per provare a dare una risposta, svilupperò un ragionamento in tre tappe. Per prima cosa (§ 3.1) mostrerò la complessità di un SIB (ma in generale potrebbe valere anche per un altro SOC), che utilizza il dispositivo della *partnership* tra attori diversi, per progetti che diano sia un ritorno economico sia sociale (da valutare). Lo farò seguendo il processo di auto-costituzione della *partnership*, presentando un percorso ideal tipico derivato dalla analisi di diversi SIB, ma anche i problemi che si presentano nel processo. Cercherò poi di mostrare (3.2) come quella *partnership* è di tipo molto specifico, cioè “policontesturale”. Questo aspetto richiama la complessità degli accoppiamenti strutturali e tutti i problemi di “collibrazione” (di continua ricerca d’equilibrio tra codici e valori diversi) che richiamano alla necessità di apprendere (Dunsire 1993). Sulla base di quella complessità, proporrò poi una tipica argomentazione da “contratto sociale” (3.3) che cerchi di evitare i “fallimenti del SIB”. Che tipo di riflessività devono mettere in atto gli attori per disegnare un modello di *governance* che sia equo per tutti e che li impegni nel

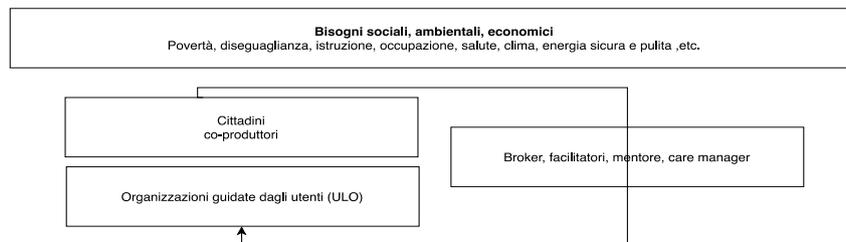
mantenerlo? Basta il modello di liberalismo politico di Rawls o bisogna che si attivi anche un processo di ri-apprendimento della propria identità come parte della Partnership (Habermas 2022).

### 3.1 Costituire e disegnare la governance di un SIB: le tappe dello sviluppo della partnership

#### a) Attivazione e “costituzione” del SIB.

La SII, in specifico nella forma di un SOC e più in particolare di un SIB, si sviluppa in un ambiente caratterizzato da bisogni sociali, ambientali ed economici emergenti: povertà, diseguaglianza, istruzione, occupazione, salute, clima, etc. A fronte di questi nuovi bisogni la Pa (o qualsiasi altro attore singolo) non ha quasi mai né la capacità di “leggerli” né quella di finanziare risposte adeguate. D’altra parte, esistono finanziatori interessati a intervenire cercando anche un ritorno economico. Come questi due attori riescano a collaborare, può evidentemente variare molto. Può essere una élite pubblica o privata (una Pa o una Fondazione) a prendere l’iniziativa, oppure anche un intermediario che ha interesse a “smuovere le acque”, professionisti o ETS che si accorgono di nuove problematiche sul campo. Nel ragionamento che propongo ipotizzo che questi *unmet needs* diventino problemi sociali (*social issues*) quando dei cittadini portatori di quei bisogni – e/o organizzazioni (familiari) d’utenti – spesso in connessione con professionisti del bisogno, s’attivano per portare all’attenzione pubblica il tema (fig. 3)

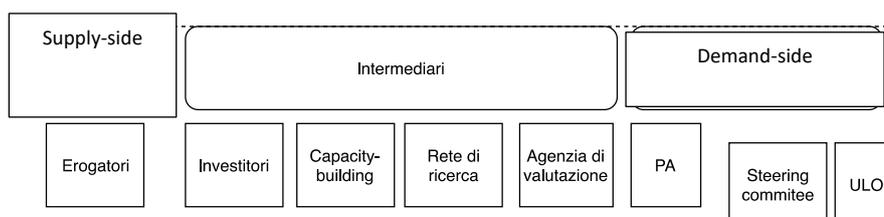
Fig. 3 – Il punto di partenza di un SIB



Una volta che il problema è diventato un tema di comunicazione pubblica, il richiedente ossia le organizzazioni guidate da un interesse (*Users Lead Organizations*: ULO) cercano una connessione con la Pubblica amministrazione che, per risolvere il problema, deve a sua volta trovare un erogatore di servizi specializzato (o da specializzare) e un finanziatore. Spesso accade che siano i finanziatori e la Pa a introdurre il problema sociale, senza l’intervento delle ULO. In ogni caso qui s’attiva la prima “costituzione” di una

*Partnership* di progetto che può anche includere già intermediari che mettono a disposizione competenze tecniche di valutazione, ricerca, costruzione delle conoscenze, investimento per sviluppare l'intervento (fig. 4).

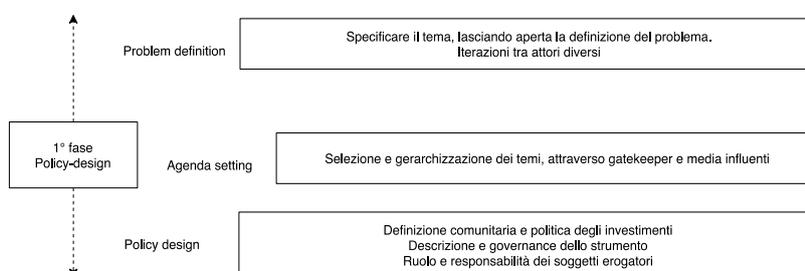
Fig. 4 – Gli attori demand-side, supply-side e intermediari



b) Definizione del progetto di *policy* e *specificazione degli Organi*

Nel primo passo del processo di disegno della *policy*, gli attori *demand-side*, *supply side* e gli intermediari cercheranno di definire meglio il problema individuato. Qui vale un principio generale d'operatività che specificheremo nel §4: più lasceranno aperta la definizione del problema, più attiveranno un dialogo aperto tra di loro, più potranno apprendere da punti di vista diversi e più potranno chiamare a concorrere alla fase d'implementazione attori, idee e metodologie di lavoro diverse. Inoltre, più la definizione avverrà tramite l'interazione tra *constituencies* diverse, più il problema potrà risultare osservato da angolature e criteri di *accountabilities* diverse.

Fig. 5 – Prima fase: *policy design*



Il secondo passo nel disegno della politica riguarderà la selezione e gerarchizzazione dei temi: torniamo qui al nodo cruciale del “consenso” e della partecipazione. Rendere pubblica e trasparente questa selezione anche a un pubblico di cittadini e *stakeholder* più ampio della *policy* è decisivo e solitamente varia rispetto al grado d'interesse reputazionale in gioco e alla possibilità che il pubblico ha di controllare il processo.

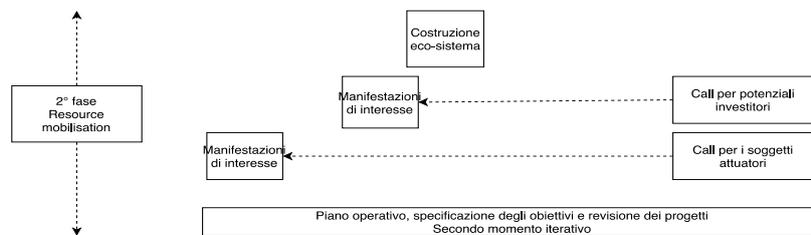
Come verrà governato lo strumento del SIB e quali responsabilità assume

ogni attore è il tema sviluppato nel terzo passaggio del *policy design*. In questa fase solitamente si costituiscono almeno due tipo “arene” di *policy*: uno *Steering Committee* – con i rappresentanti “politici” del progetto – e un *Operating Committee* dove siedono gli attori che realmente gestiscono il SIB, compresi gli intermediari e gli ETS.

### c) Mobilizzazione delle risorse

La seconda fase riguarda la “chiamata” pubblica ai potenziali investitori e ai potenziali soggetti attuatori che presentano un piano operativo, specificano gli obiettivi della *policy*, così come il loro progetto prevede, e inseriscono forme di revisione progettuale chiare e ricorsive (fig. 6). Viene poi selezionata la *Partnership* vincente, le risorse territoriali e comunitarie vengono mobilitate e si costruisce l’eco-sistema della *policy*.

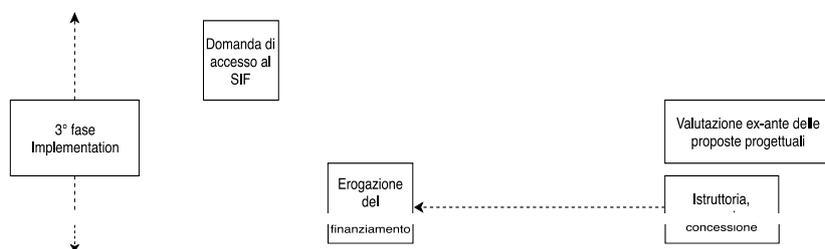
Fig. 6 – Seconda fase: resource mobilisation



### d) Implementazione e valutazione del SIB

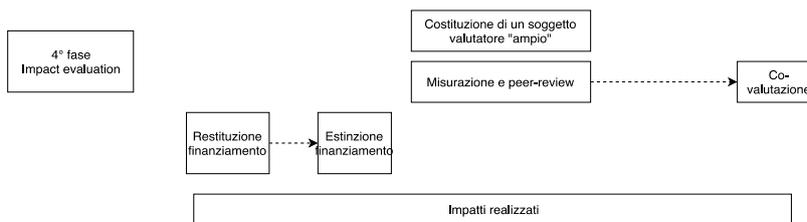
La terza fase attiene all’implementazione del servizio, dopo la valutazione ex-ante delle proposte progettuali e l’erogazione iniziale del finanziamento. Vengono sperimentate diverse tipologie di servizi per rispondere ai bisogni emergenti che si avvalgono anche di misurazioni, *peer-review* e del contributo di un soggetto valutatore eterogeneo (fig. 7).

Fig. 7 – Terza fase: implementazione



Nella fase di valutazione degli impatti le organizzazioni valutate comunicano gli obiettivi raggiunti: il soggetto valutatore partecipato dagli utenti e dai diversi portatori di interesse misura gli impatti realizzati. Se gli obiettivi vengono raggiunti il finanziamento viene restituito e quindi estinto (fig. 8).

Fig. 8 – Quarta fase: impact evaluation



Come abbiamo già potuto osservare, in ognuno di questi passaggi l’allineamento tra i vari attori può avvenire come no. Esistono insiemi di problematiche che possono rendere fortemente improbabile la riuscita di un SIB e quindi farlo fallire. Basicamente si tratta di due diverse dinamiche che quasi sempre sono alternative, ma il cui risultato è negativo per la collettività: 1) *aut* ogni attore cerca di sfruttare opportunisticamente la propria posizione, scaricando su altri i costi della sua partecipazione al SIB e operando per ottenere un suo personale utile a spese degli altri; 2) *aut* ognuno degli attori “gioca” a far funzionare il SIB per darne una rappresentazione pubblica positiva, mentre quello che accade è una serie di *fake operations* di facciata: il famigerato e pericolosissimo *Gaming* (Lowe e Wilson, 2017). Possiamo riassumere le due dinamiche così: la prima, come “dis-allineamento opportunistico” (*self interest* individuale) e la seconda come “iper-allineamento strategico” (*self interest* della *Partnership*).

I possibili fallimenti del SIB possono essere così riassunti (tab. 5).

Tab. 5 – Finalità e alcuni possibili fallimenti di un SIB

Attori del SIB	Finalità possibili	Opportunità di usare potere per influenzare la partnership	Fallimenti e possibile influenza negativa sulle altre parti
<b>Pubblica amministrazione</b>	Risparmio di denaro pubblico; utilizzo di denaro pubblico più efficace; innovazione di policy; cultura della valutazione dei servizi; scoperta e risposta a nuovi bisogni sociali; sostegno alla società civile; creazione di reti e di collaborazioni con altri attori.	L'attore pubblico può avere una posizione "dominante" perché ha il potere d'influenzare le altre parti e d'imporre la sua visione alla <i>partnership</i>	Solo interesse nello spostare il rischio; deresponsabilizzazione pubblica; finanziarizzazione del welfare; mancanza d'innovazione; vetrinizzazione dei progetti; creazione di oligopoli "chiusi".
<b>Ente finanziatore</b>	Guadagnare un ritorno economico; entrare in un nuovo mercato; acquisire reputazione pubblica; cooperare alla creazione di benessere; entrare e creare nuove reti e partnership.	Il finanziatore può avere una posizione "dominante" perché ha il potere d'influenzare le altre parti e d'imporre la sua visione alla partnership, soprattutto se entra direttamente o indirettamente nella governance degli ETS	Ricerca di guadagni come unico fine; paper compliance; vetrinizzazione dei progetti; mancanza di reale valutazione; accentramento del rischio imprenditoriale.
<b>Organizzazione che eroga i servizi (spesso ETS)</b>	Acquisire nuovi finanziamenti a medio termine; acquisire capacità imprenditoriali; individuare e rispondere a nuovi bisogni; creare nuovi servizi; imparare a valutare il proprio lavoro; creare reti con altri attori; creare reputazione pubblica.	Gli ETS erogatori di servizi non hanno solitamente una posizione dominante. Se però sono molto grandi e organizzati, con una storia di rapporti cooperativi con la Pa e i finanziatori di lungo periodo, allora possono esercitare potere sulla partnership.	<i>Paper compliance; cream skimming; cherry picking; parking</i> ; standardizzazione dei servizi; bassa qualità dei servizi; creazione di oligopoli; espulsione di organizzazioni piccole e con poche risorse; utilizzo ornamentale della valutazione.
<b>Organizzazioni intermediarie</b>	Entrare in nuovi mercati; specializzarsi in nuovi business; guadagnare reputazione; creare nuove reti	Le OI possono esercitare potere se riescono ad imporre modelli di <i>business</i> che privilegino certi comportamenti o meno	<i>Paper compliance; moral hazard</i> ; soluzioniismo; aumento dei costi di transazione.

	professionali.	degli altri attori della <i>partnership</i> .	
<b>Enti di valutazione</b>	Entrare in nuovi mercati; specializzarsi in nuovi business; guadagnare reputazione; creare nuove reti professionali.	Gli EV possono esercitare potere se riescono ad imporre modelli di misurazione e valutazione dell'impatto che privilegino certi comportamenti o meno degli altri attori della <i>partnership</i> .	Paper compliance; valutazioni non di impatto, ma di <i>output</i> o <i>outcome</i> ; metodologie fai da te; adeguamento ai bisogni del finanziatore o del procuratore; bassa qualità; mancanza di comparabilità; creazione di oligopoli.
<b>Utenti e cittadini</b>	Avere voce nei servizi attraverso la coprogettazione; aumentare la possibilità di scelta dei servizi; essere raggruppati da servizi.	I cittadini solitamente hanno poche opportunità di far sentire la loro voce, a meno che non siano rappresentati da associazioni di utenti.	“Cosificazione” e mancata abilitazione degli utenti; isolamento degli utenti dal contesto comunitario; attribuzione di responsabilità agli utenti in caso di insuccesso; standardizzazione dei comportamenti.

### 3.2 Non semplici contratti bensì Partnership policontesturali: verso una prospettiva di governance

La domanda che segue è se e come sia possibile evitare il duplice pericolo del dis-allineamento e dell'iper-allineamento degli interessi. Prima di provare a dare una risposta vediamo quello che difficilmente potrebbe funzionare. Due sono le risposte usuali di cui però occorre sempre dubitare. La prima indica nell'attore pubblico il nodo verticale della *partnership* che, a motivo della sua funzione specifica, dovrebbe regolare e governare l'intero dispositivo. È la tipica soluzione *top-down*, gerarchica e “statale”. Il problema è che – a parte basarsi sull'idea tutta da verificare che il pubblico sia diverso, più imparziale e migliore degli altri attori – esso: 1) ha suoi interessi specifici e di parte da perseguire che possono andare in contrasto con altri interessi in gioco; 2) spesso non ha né le capacità né le risorse per “governare” le *Partnership* e i progetti; 3) ha delle necessità temporali – per esempio di tipo elettorale – che solitamente lo focalizzano sul breve termine (Prandini e Ganugi 2021). La seconda risposta, simmetrica e contraria, implica un tipo di governo *bottom-up* con gli attori più vicini ai bisogni – in questo caso gli utenti, le associazioni d'utenti e anche gli ETS – maggiormente capaci di

regolare la *Partnership*. Ma anche in questo caso vale quanto detto per l'approccio statalista (con le necessarie modifiche dovute all'attore di riferimento in questione) con l'ulteriore aggravante che l'approccio "dal basso" tende a parcellizzare i progetti e le *Partnership* senza riuscire alla fine a proporre metodi o guide per uno stile di *governance* replicabile, apprendibile e scalabile (Sabel 2013). Non è un caso che le due soluzioni rispecchino due ideologie novecentesche (Prandini 2013b).

Il modo più adatto a disegnare una *governance* per una *partnership*, mi sembra invece quello della sua auto-costituzionalizzazione (Teubner 2012; Prandini 2012). Specifichiamo subito che il SIB come *partnership* necessita di un trattamento giuridico e sociale diverso da quello dei contratti semplici. La tab. 6 cerca di chiarire la differenza tra un contratto e una *partnership*. Le differenze basilari sono le seguenti. Dal punto di vista temporale il contratto "presentifica" il futuro, cioè proietta il presente attuale in un tempo posteriore, dando però fondamentalmente per scontato che quel futuro avrà le caratteristiche del presente: è un ri-presentificazione del futuro. Dal punto di vista fattuale, il contratto specifica, nel modo più esatto possibile, il tipo di rapporti e di scambi tra le parti. Chi contrae vuole sapere quali sono gli obblighi e le libertà reciproche, i diritti e i doveri, "cosa-quanto-quando-dove e come" scambiare. Dal punto di vista sociale, infine, le identità e gli interessi dei partners sono date per scontate come durature e costanti. Già questo tipo di contratto, solitamente chiamato "discreto", affronta una serie di problemi molto pressanti: il presente nel futuro non è mai uguale al presente nel presente; i diritti e i doveri possono aver bisogno di cambiare nel tempo e le identità e gli interessi delle parti sono cangianti. A questa "messa in movimento" del contratto discreto si risponde o con contratti "relazionali" (McNeil 1985) che tengono aperti tempi d'esecuzione, diritti/doveri e identità in gioco, o con contratti per l'innovazione. Gilson, Sabel e Scott (2009), in particolare, hanno perimetrato cosa è e come viene costruito un contratto per l'innovazione.

Il contratto per l'innovazione sostiene la collaborazione iterativa tra imprese intrecciando termini espliciti ed impliciti che rispondono all'incertezza inerente al processo d'innovazione: l'incapacità delle parti di specificare *ex ante* la natura del prodotto da produrre o le sue caratteristiche di prestazione, significa che i termini della prestazione saranno determinati dal processo di *governance* che il contratto crea.

Anche Burand (2020), in riferimento ai contratti incompleti, riconosce che gran parte dei dispositivi di PFR e SIB – estremamente complessi dal punto di vista della loro *governance* – includono al loro interno meccanismi di compensazione che possano intervenire nel caso si creino gap. Uno di questi è rendere asimmetrica la *governance* distinguendo tra *Operating Committees* e *Steering Committees*, dove i primi hanno funzioni di controllo e

monitoraggio dell'erogazione dei beni e dei servizi, mentre i secondi svolgono vere e proprie funzioni decisionali, per esempio nel caso occorra cambiare alcuni degli attori. In genere questa contrattazione flessibile include la parte pubblica, gli erogatori e gli intermediari (insieme ai finanziatori), mentre spesso sono assenti i cittadini o utenti dei servizi (e questo è certamente un problema). Si potrebbe pensare a includerli o a includere una Terza parte con funzioni di garanzia.

Il dispositivo della *partnership* serve proprio a “generalizzare” le caratteristiche dei contratti relazionali. In riferimento al tempo, si tratta di futurizzare il presente, senza parametrare il futuro al presente attuale, bensì ipotizzando dall'inizio che il futuro sarà diverso e imprevedibile. Fattualmente non si indicano compiti e scopi troppo specifici, lasciando alle parti contraenti di specificare e d'apprendere nel corso del tempo cosa fare. Socialmente le identità e gli interessi delle parti sono chiamate a cambiare alla luce di quanto apprendono durante lo svolgimento del progetto. Per dirlo in modo sintetico se un contratto è una promessa tra delle parti, la *partnership* è una promessa di promesse (un contratto di secondo livello) cioè: il promettersi che si continuerà a promettere anche nel futuro, senza per questo voler specificare troppo cosa. Come dice il termine stesso la *Partnership* somiglia più a un “fidanzamento” che a un contratto matrimoniale (all'americana).

Tab. 6 – Differenze temporali, fattuali e sociali di contratti e partnership

Dimensione	Contratto	Partnership
<i>Temporalità</i>	- Presentificazione del futuro - Il futuro del presente	- Futurizzazione del presente - Il presente nel futuro
<i>Fattualità</i>	Specificazione di erogazioni e servizi.	L'indicazione di prospettive fattuali riguardanti lo sviluppo di responsabilità che sono ancora sconosciute.
<i>Socialità</i>	I partner del contratto sono presupposti.	I partner s'impegnano a creare sé stessi ad immagine della partnership.

Fonte: Andersen e Pors 2016

Le *partnership*, si pensi proprio a un SIB, non vanno concepite come degli ibridi con una loro consistenza *sui generis*. Vanno invece osservati da diversi punti di vista a seconda di quale organizzazione prendiamo come riferimento. Una *Partnership* quale è un SIB è sempre policontesturale (tab. 7).

Tab. 7 – La partnership policontesturale

Codice	La costruzione della partnership	La costruzione dei partner della partnership	Attore principale del SIB	La governance della partnership
<b>Politico</b> Governo/ opposizione	Costituzione: decisione di decisioni	I partner sono costruiti come attori indipen- denti e capaci di decisione	Pubblica am- ministrazione	Delega d'autorità e d'autonomia
<b>Economia</b>  Solvibile/ insolvibile	Alleanza economica basata sullo scambio di possibilità per ulteriori scambi	I partner sono costruiti come <i>homini</i> <i>oeconomici</i> che partecipano a un'alleanza economica di lungo periodo	Ente Finanziatore	Comunicazione di visione e di strategia. Investimento nella <i>partnership</i>
<b>Apprendimento</b>  Apprendere /non apprendere	Processo di ap- prendimento re- ciproco, scambio di conoscenza e di esperienze	I partner sono costruiti come docenti e discenti che cambiano il ruolo a seconda del momento	Intermediari e valutatori	Facilitazione del contesto per lo sviluppo della <i>partnership</i> . Guida e coaching.
<b>Diritto</b>  Ragione/torto	Contratto come apertura collaborativa al futuro	I partner sono costruiti come soggetti di diritto	Utenti	Mediazione del conflitto, ruoli procedurali e riflessione continua
<b>Welfare</b> Aiuto/non aiuto	Creazione di un sistema di reciproco aiuto	I partner sono costruiti come dipendenti dall'aiuto e dalla cura reciproca	ETS erogatori di beni e servizi	Cura per la cura di ciascun partner

Fonte (revisione): Andersen e Pors (2016)

Se viene osservata da punto di vista politico, somiglia a una Costituzione, cioè a un assetto regolativo basato su decisioni che influenzano “come decidere” al fine di autogovernarsi. Ogni sua parte è considerata come un attore indipendente a sua volta capace di decidere in merito ai suoi interessi e identità. La sua *governance* riguarderà allora i processi di delega di autorità e di autonomia, o ancora meglio quelli di regolazione dell'autoregolazione (Prandini 2021). Chi decide per chi? Quali poteri delle parti vengono delegati per potere decidere unitariamente? Che tipo di autonomia è necessario alle parti quando in gioco c'è l'autonomia del collettivo? Sono le tipiche questioni di una Costituzione politica. Se viene osservata dal punto di vista economico, essa rappresenta una alleanza, una *joint venture*, dove vengono scambiati

beni e servizi per conseguire degli utili (economici e sociali). I partner sono concepiti come attori razionali che cooperano al fine di conseguire un vantaggio. La *governance* pertiene allora alla visione strategica del collettivo che implica un investimento nel tempo. Se la si osserva come un processo di *collaborative learning*, si presenta come un processo di apprendimento regolato e reciproco dove gli attori alternativamente insegnano e imparano come acquisire nuove conoscenze, capacità, *capabilities*, etc. Qui al centro della *partnership* sta il *capacity building* delle parti con la finalità di cambiare in meglio le loro competenze. La *governance* è disegnata per agevolare dei contesti d'apprendimento che riescano a sviluppare nel tempo la collaborazione, sempre in vista d'innovazioni di servizio.

Dal punto di vista del diritto, le *partnership* rappresentano contratti di secondo livello – contratti per contrattare – aperti alla innovazione e a nuove progettualità. Le parti sono concepite come soggetti di diritto con capacità giuridiche peculiari utili a distribuire diritti e doveri. La *governance* serve per dirimere possibili conflitti, per proceduralizzare la cooperazione e per riflettere sulle conseguenze giuridiche interne ed esterne del SIB, soprattutto in riferimento agli utenti. Infine, dal punto di vista del welfare – sistema dell'aiuto sociale – la *partnership* rappresenta un dispositivo di aiuto reciproco tra le parti in vista dell'aiuto agli utenti o alla situazione deficitaria su cui lavorare.

Esse sono concepite come attori che danno e ricevono aiuto, assistenza, capacitazione, reskilling, etc. La *governance* è definita come dispositivo per aiutare chi aiuta ad aiutare. Nessuno di questi punti di vista è superiore agli altri, anche se ognuno di essi si focalizza prevalentemente su un tipo di attore. La *governance* serve proprio a dettare le regole affinché ognuno possa operare senza colonizzare gli altri, senza cioè che si generino i fallimenti del SIB. La *governance* è quindi un dispositivo di regolazione necessario a rapporti giusti e *fair* tra le parti.

Questo processo di autoregolazione è definibile come un processo di auto-costituzionalizzazione. Il termine Costituzione, oltre a rimandare a un testo fondamentale, può riferirsi a quattro funzioni e semantiche basilari che danno forma a una collettività (Tab. 8).

La prima semantica riguarda la “direzionalità” del collettivo che viene autocostituito, cioè i motivi per cui viene generato e i suoi principi fondamentali. La funzione è quella appunto *costitutiva*, diremmo del patto d'unione, tra le parti che vanno a costituire il nuovo “tutto”.

La seconda semantica riguarda la “strumentalità” della carta, cioè il suo essere mezzo per raggiungere scopi collettivi. La funzione è quella *limitativa* cioè relativa a come proteggere l'ambiente della collettività dal suo operare che va sempre limitato, mediante la divisione dei poteri e il loro reciproco bilanciamento.

La terza semantica riguarda l'integrazione tra le parti e come regolarne la

cooperazione e gli scambi in modo da raggiungere gli obiettivi, compresa il proprio mantenimento come sistema. La funzione è appunto *integrativa*, cioè di auto-organizzazione delle parti nel tutto (il *pactum subjectionis*).

Infine, troviamo una semantica identitaria con la funzione simbolica di rappresentare l'unità del sistema che nella realtà è *unitas multiplex*.

Tab. 8 – Processi e semantiche della costituzionalizzazione (con l'esempio della Costituzione dello stato-nazione italiano)

	Verso l'interno	Verso l'esterno
Orientato al Presente	<p><b>- Integrazione</b> - Funzione integrativa</p> <p>Parte I della Costituzione Italiana</p>	<p><b>- Strumentalità</b> - Funzione limitativa</p> <p>Parte II della Costituzione italiana</p>
Orientato al futuro	<p><b>- Identità</b> - Funzione simbolica</p> <p>Principi fondamentali della Costituzione italiana</p>	<p><b>- Direzionalità</b> - Funzione costitutiva</p> <p>Principi fondamentali della Costituzione italiana</p>

### 3.3 Il patto sociale come dispositivo costitutivo e come strumento motivazionale della Partnership

Uno dei modi che i diversi attori hanno di decidere quali regole darsi per cercare di sfuggire ai fallimenti dei SOC, è quello del negoziare un patto sociale che somiglia molto al contratto sociale di hobbesiana memoria: un *pactum unionis* (funzione costitutiva e simbolica) cui segue un *pactum subjectionis* (funzioni integrativa e limitativa).

Chi ha provato a ragionare in questi termini è stato Lorenzo Sacconi con colleghi. Il loro ragionamento pertiene la costituzione di una Impresa sociale e non di una *Partnership*, ma come vedremo il loro ragionamento può essere utile anche quando si passa alla costituzione di un Collettivo plurale. Per prima cosa Baggio *et alii* (2018) studiano la relazione tra strumenti finanziari di impatto sociale, motivazioni d'imprenditori sociali ed economici e forme di governance dei progetti e degli ETS. Propongono una lista di strumenti dal credito tradizionale e mutualistico, dal *crowdfunding*, passando per *equity crowdfunding*, dal *crowdlending* al *social lending*, dai titoli di solidarietà ai *green bond*, *social bond*, *social impact bond* e *mini bond*, analizzando quale influenza possono avere sia sulle motivazioni intrinseche degli imprenditori sociali con rischio di *crowding out*, sia sulle forme di *governance* delle

imprese sociali. Quest'ultima influenza s'attiva quando uno strumento di finanziamento prevede l'ingresso formale (o informale, ma fattivo) nella *governance* degli ETS. Gli strumenti possono essere classificati in tre forme diverse: 1) donazioni (pubbliche e private), 2) capitale di debito e 3) capitale proprio (*equity*). Questi, in estrema sintesi, i risultati della ricerca, che riporto alla lettera.

Le donazioni (5 per mille, *fundraising* tradizionale, *crowdfunding donation e reward based*) sono la formula di finanziamento con il minimo rischio di *crowding out* delle motivazioni tipiche di un imprenditore sociale. Sono infatti slegate da qualsiasi forma di corrispettivo e pertanto non richiedono che i donatori entrino nella *governance* o che l'RTS sia valutato *ex ante* o *ex post*, dovendo poi (nel caso) modificare la sua natura "ideologica". Solo se il rapporto tra ETS e donatori diventa abituale e di lungo termine – appunto una sorta di *joint venture* informale – allora possono innescarsi problemi.

La classe del capitale di debito è invece più eterogenea dal punto di vista del rischio di *crowding out*. Il credito tradizionale, quello mutualistico e il microcredito, rappresentano rischi minimali poiché non richiedono che l'ETS modifichi la sua *mission* e non ne misurano gli impatti sociali. Diversi sono invece gli strumenti innovativi di debito "sociale", come il *crowdlending* e i *community bond*. Questi implicano un legame tra l'ETS e la comunità di riferimento che, attraverso una moltitudine di contributi, riesce a garantire un prestito a condizioni vantaggiose e senza l'intervento di un intermediario finanziario. Il creditore, quindi, si fa già più esigente: infatti, chi presta fondi attraverso questi canali richiede non solo il rientro del capitale e il pagamento degli interessi (seppur minimi), ma pretende anche che il progetto sia raggiunto e rendicontato. Pertanto, esiste un rischio, seppure lieve, di *crowding out*, qualora le richieste dei finanziatori diventino eccessivamente pressanti o disallineate rispetto alla *mission* costitutiva dell'ETS, soprattutto nel caso in cui dalla riuscita del progetto dipende un suo o altri rifinanziamenti. Strumenti più complessi quali i *social bond*, *green bond*, *mini bond* e fondi d'investimento sono invece più distanti dalla missione sociale e dalla *governance*. A metà strada tra queste due classi di capitale di debito si trovano i titoli di solidarietà e i fondi d'investimento filantropico. Questi sono strumenti finanziari complessi, ma al contempo legati al mandato sociale dell'ETS o a un progetto specifico. Di conseguenza i finanziatori potrebbero innescare meccanismi di *crowding out* legati alla misurazione dell'impatto sociale prodotto dall'ETS.

Il capitale proprio, come fonte di finanziamento, è storicamente poco utilizzata nel Terzo Settore. È però il caso con il profilo di rischio più alto per quanto riguarda il potenziale *crowding out*, poiché richiede una partecipazione diretta alla *governance* dell'ETS ed essa, per non turbare gli equilibri, deve essere di tipo partecipativo e non impositivo. Infine, lo strumento più innovativo e interessante – sempre secondo gli autori – è quello dei SIB. A

seconda che i contratti bilaterali sottoscritti e le scelte riguardanti la misurazione dell’impatto sociale siano o meno frutto di un accordo partecipativo tra le parti coinvolte, il SIB può potenzialmente essere lo strumento con il maggiore rischio di *crowding out* e d’influenza sul sistema della *governance*, tra quelli attualmente disponibili.

A partire da questi dati, Sacconi *et alii* (Degli Antoni *et alii* 2022; Fia e Sacconi 2019; Cecchini Manara e Sacconi 2019; Grimalda e Sacconi 2002) hanno elaborato un modello di ragionamento che dovrebbe *ex ante* e poi *ex post* agevolare la scrittura di un patto sociale capace di garantire in termini di *fairness*, tutti i membri di un ETS – in specifico di una impresa sociale – evitando quindi che l’opportunismo delle parti prenda il sopravvento. Questo vero e proprio processo costituzionale serve a disegnare la struttura basilare di un’organizzazione composta da parti con interessi, identità, competenze e poteri diversi (nello “stato di natura”) così che, da un lato, si crei una *governance* equa dove nessuno è trattato in maniera ingiusta e, dall’altro, che questo “equilibrio” acquisito motivi le parti a rimanervi senza agire opportunisticamente per il proprio interesse.

Gli Autori propongono un approccio di tipo “contratto sociale” (di hobbesiana memoria), qualificato da un “taglio” rawlsiano alla giustizia come *fairness* tra le parti contrattuali. In un insieme di altri saggi, essi completano il modello introducendo l’approccio alle *capabilities* di Sen per dare maggiore “materialità” alla proposta di perfezionismo istituzionale trascendente di Rawls e per popolare di diritti su beni fondamentali e di capacità la fase post-costituzionale delle istituzioni costituite. Il problema, in estrema sintesi, è (in positivo) come costruire un collettivo costituito da norme comuni e condivise orientate alla *fairness* cioè a comportamenti equi, corretti e imparziali; e in negativo, come evitare che si presentino abusi di potere e che una, o più parti, prendano il sopravvento sulle altre. Come si presenta il ragionamento che le parti contrattuali – i suoi *stakeholders* – devono seguire per accordarsi in modo imparziale ed equo, auto-costituendosi? Non possiamo qui seguire il linguaggio e la modellistica molto specializzata seguita dagli autori che mette alla prova diversi modi di ragionamento: dal modello micro che divide una fase d’associazione del collettivo a una di soggezione a regole comuni; a un modello a due fase sequenziali di negoziazione dove nella prima si definiscono le regole costituzionale e nella seconda dove viene giocato un round specifico per ogni ulteriore creazione di regole specifiche, fino a quella rawlsiana. Possiamo però riprenderne il senso, traendolo da una intervista che recentemente Lorenzo Sacconi ha realizzato per la Rivista Impresa Sociale (2022).

Il ragionamento di Sacconi (2022) e colleghi riguarda in specifico la costituzione di un tipo di impresa produttiva di “beni di interesse generale”, autonoma e democratica. La teoria è di tipo “normativo” cioè orientato a come dovrebbe essere costituita una tale impresa per poter operare nel modo

giusto. Il referente empirico della teoria è quindi la cosiddetta “impresa sociale” (IS) che: 1) produce beni e servizi in vendita; 2) impiega lavoro pagato; 3) opera con un rischio economico; 4) produce un bene d’interesse per una comunità locale; 5) nasce per via di una azione collettiva; 6) remunera in modo limitano il capitale investito e non persegue un interesse speculativo; 7) non è controllata da chi investe il capitale; 8) è caratterizzata da grande autonomia e non dipende da soggetti terzi; 9) con una *governance* che vede la partecipazione di vari soggetti che la compongono (*stakeholder*). Questo tipo di impresa è una *specie* di un *genere* più ampio che comprende diverse possibilità di realizzazione.

La tesi di Sacconi è che esista un unico *genere* normativo che contiene tutte le forme d’imprese “socialmente responsabili”, e poi per differenziazione interna altre specie distinte in base alla forma proprietaria, di *governance* e alla tipologia dei beni offerti. L’impresa socialmente responsabile (ISR) è quel *genus* normativo in cui chi governa

ha doveri fiduciari verso tutti gli *stakeholder* essenziali dell’impresa – i proprietari, gli investitori, chiunque venga toccato dagli effetti positivi o negativi (esternalità) del suo operare – e dove ciò significa riconoscere ad essi (soprattutto a quelli che non siedono nelle posizioni di controllo ufficiali) diritti di partecipazione, d’informazione e consultazione, per verificare l’osservanza dei doveri fiduciari.

Come afferma Sacconi: «Ciò che è generico nella responsabilità sociale dell’impresa commerciale è l’approccio *multistakeholder* alla funzione obiettivo, alla *governance* e alla gestione strategica, basato sull’idea del contratto sociale equo tra gli *stakeholder*» (Sacconi 2022). Ciò che invece è specifico della IS dipende dalla natura dei beni offerti che normalmente non possono esser offerti attraverso il mercato. Si tratta di beni qualificati da una forte asimmetria informativa, dove in pratica solo il produttore conosce il valore del bene (*credence goods*) o da incompletezza contrattuale tra cui, in particolare, i *beni comuni* (a consumo rivale), ma che la società sceglie di considerare come *non escludibili* in quanto ritenuti *beni sociali primari* cioè *assets* fondamentali per sviluppare qualsiasi piano di vita di chiunque. Gran parte dei beni e servizi di “aiuto sociale” di cui abbiamo parlato sono inclusi in questa categoria, solitamente protetta da diritti di cittadinanza.

La teoria in esame prova dunque a fondare “normativamente” – nel senso di descrivere come dovrebbe essere – l’operare di tale genere d’imprese. Il ragionamento, visto dal punto di vista di un sociologo, è tipico di una teoria della *agency* individuale, basata su presupposti di razionalità non necessariamente *selfish* e fortemente influenzata dalle interazioni con altri agenti razionali (un individualismo strutturato). Differentemente dalla teoria economica neoclassica basata invece sulla pura finzione operativa di una razionalità *selfish* presupposta a priori e che dà vita al famoso *homo oeconomicus*, in questa

ipotesi le motivazioni individuali – le ragioni dell’agire che ne costituiscono anche le cause – non sono presupposte come date, ma come influenzabili e modificabili da aspettative e soprattutto sono concepite come plurali. Il riferimento ad “aspettative” permette di costruire un ponte tra teoria economica e sociologica. Di fatti, per un sociologo, la società è costituita da aspettative e soprattutto da “aspettative di aspettative” che si possono condensare in strutture cognitive o normative (Luhmann 1972). Nel primo caso, davanti a un agire che provoca una delusione, l’aspettativa deve cambiare; nel secondo invece rimane ferma (è una norma controfattuale, appunto) e deve cambiare l’agire. Per sociologia, tra l’altro e in modo ancora più deciso che per l’economia, non si può dare un agire sociale plausibile senza una cornice d’aspettative. L’idea che gli attori agiscano immediatamente come motivati dall’interno e causati dalle loro ragioni è semplicemente implausibile anche perché proprio le ragioni sono già “grammatiche” sociali apprese e per nulla “naturali”. Certo quel tipo di azione può accadere in circostanze particolarissime – specialmente come comportamento o “istintivo” (che però non sarebbe appunto libero) – ma la “società” emerge proprio per rendere “attendibili” certi tipi di agire e proprio per evitare che chi agisce, lo faccia nel “vuoto”. Si provi in Giappone a prendere un tea senza conoscere le regole della cerimonia. Semplicemente si berrà un tea, senza aver partecipato proprio a nulla! Lo stesso agire cosiddetto “volontario” o “donativo”, sono comprensibili, plausibili e attendibili se esistono già aspettative di comportamento in tal senso: non è plausibile attendersi che un medico in un Pronto soccorso si prenda cura di un paziente “volontaristicamente”, semplicemente perché allora non sarebbe un servizio medico; così come non è plausibile che un amico possa chiederci un “favore” sulla base di un presunto obbligo contrattuale, semplicemente perché non sarebbe amicizia. La storia del “buon samaritano” è appunto una storia che presuppone che chi ascolta sappia già la differenza tra agire secondo una norma di aiuto tra simili e tra dissimili, perché se non la conoscesse non capirebbe il comportamento “esemplare” del viandante! Si noti che in entrambi i casi, non solo esiste una aspettativa che rende comprensibile e plausibile l’*agency* adeguata al contesto: il vero punto che rende l’azione qualcosa di *istituito* (cioè tipico e dato per scontato “socialmente”) è la riflessività delle aspettative, cioè il fatto che ognuno e chiunque, normalmente, si aspetti che anche gli altri si aspettino che anche lui si aspetti (etc.) che in quel contesto è plausibile agire in quel modo. La teoria economica tendenzialmente parla di reciprocità delle aspettative, mentre la sociologia preferisce il termine riflessività perché in una società complessa come quella attuale il riferimento alla “reciprocità” pare essere troppo limitante a interazioni tra attori che continueranno a cooperare e che pertanto si creano una struttura “stretta” di reciprocità. Nella società moderna, per esempio la reciprocità viene superata dai diritti soggettivi, attivabili senza alcuna reciprocità di gruppo. La riflessività sta invece solo a mostrare che l’aspettativa è riferita

ad altre aspettative, anche nei casi di azione coordinata tra individui completamente anonimi e sconosciuti. Sacconi esplicita questo punto in modo leggermente diverso, ma a mio modo di vedere, compatibile con quanto ho appena scritto, riferendosi però già ad aspettative tipizzate in senso normativo e per un comportamento entro Collettività stabilite:

Si tratta dell'aspettativa che la controparte si attenga a un principio che ha valore normativo (...). Si tratta di conformità a principi che hanno forza normativa indipendente, ma condizionata al fatto che ci sia reciprocità. Per intendersi, le aspettative reciproche positive (ciò che gli altri credono che noi facciamo) o normative (ciò che gli altri credono che noi dovremmo fare) da sole non influenzerebbero il comportamento; ciò che influisce è che noi ci aspettiamo reciprocamente l'osservanza di un principio di giustizia normativa che abbiamo imparzialmente concordato in una situazione originaria, come principio costitutivo della nostra cooperazione. In questo modo la dipendenza dalle aspettative sulla scelta altrui e sulle aspettative altrui non limita la nostra autonomia, in quanto si tratta di agire come abbiamo autonomamente deciso per via di accordo, stabilendo un'intenzione comune, posto che quel sodalizio continui in fase di attuazione (di qui l'aspettativa di reciprocità).

Anche per Sacconi le aspettative svolgono due funzioni. Da un lato, quando divengono riflessive vanno a costituire delle "Istituzioni", cioè qualcosa di "fermo", di parametrico e dato per scontato: delle regole di condotta appropriata (norme). Quello che i sociologi chiamano un "fatto sociale" – indipendente da quanto gli individui pensino di esse (io posso anche credere che "darsi la mano" per presentarsi sia un fatto "ipocrita", ma se non lo faccio passo, comunque, per maleducato) – e gli economisti definiscono un "equilibrio". Da quell'equilibrio gli attori non hanno incentivi ad allontanarsi, se non uscendone, contestandolo (*exit* e *voice*) e/o proponendone uno nuovo (il che solitamente prende tempo e risorse). Naturalmente possono restarvi inclusi in modo opportunistico, ma questo è un altro problema che viene affrontato con la seconda funzione delle aspettative riflessive. Una volta che queste sono istituite influenzano l'azione degli individui premiando e selezionando positivamente le azioni conformi. Per "conformità" si possono intendere però due atteggiamenti opposti: 1) "seguire le regole" senza però capirne il senso, oppure senza rifletterci sopra, oppure capendolo senza però esserne davvero convinti, ma agendo comunque in termini corretti secondo la regola; 2) "seguire la regola" perché si crede che sia il modo corretto di comportarsi. In questo secondo caso l'aspettativa riflessiva viene per così dire "interiorizzata" e diventa una "disposizione" ad agire in un certo modo e nel tempo anche un *habitus*. Io come sociologo tendo a dubitare di questa spiegazione individualista e "psicologista" dell'influenza delle aspettative sulle motivazioni, nel senso che nell'agire concreto nessuno, a parte casi

eccezionali, può davvero avere accesso e controllare i motivi delle azioni degli individui (spesso neanche gli individui possono farlo). Mi limito ad osservare che la società – e la socializzazione – mettono a disposizione delle “grammatiche di motivi” plausibili che le persone utilizzano nella comunicazione per rendersi riconoscibili e per “far andare avanti” l’azione (Burke 1969; Ricoeur 2020). Regalare l’anello di fidanzamento al partner, chiedendogli però una parte della somma spesa, non è plausibile e fa sorgere qualche dubbio sulle intenzioni. Un certo “introspezionismo” degli economisti, mi pare piuttosto inutile (così come, tra l’altro, la distinzione tra motivazioni intrinseche ed estrinseche intese come fatti “psicologici” dirimenti e realmente osservabili: e osservabili come poi? Solo attraverso l’agire, cioè mediante una comunicazione sociale! Basta riconoscere più semplicemente che esistono motivi socialmente riconoscibili per azioni incondizionali e condizionali che variano al variare delle situazioni): e certamente non è utile per la comunicazione sociale che non può, normalmente, chiedersi la reale motivazione degli attori, pena introdurre una complessità incalcolabile e ingestibile nella società stessa. Si creerebbero infatti due mondi sociali, uno visibile (l’azione) e uno invisibile (la motivazione) che connettere ogni volta sarebbe impossibile a meno di non trovarsi in un “mondo à la Goffman” dove dietro ad ogni agire potrebbe nascondersi una “truffa” e ognuno e in ogni caso dovrebbe scoprirlo. Ciò naturalmente accade, ma solo nelle situazioni tipiche.

Questa distinzione metodologica (e ontologica) tra “coscienza” e “società” è certamente reale, ma va gestita con cura perché nella realtà, appunto, esiste sempre – pur nella loro differenza – una costante “interpenetrazione”: senza sistemi psichici capaci d’attenzione e percezione, nessuna comunicazione; senza comunicazione sociale, solo sistemi psichici estremamente semplici e senza appigli semantici a cui riferirsi: un mondo alla *Alice nel Paese delle Meraviglie*. Mi pare che lo stesso Sacconi intenda il rapporto tra “istituzioni” – aspettative normative – e motivazioni (e poi preferenze alla conformità) come strettamente interdipendente sia dal punto di vista individuale che sociale. Individuale perché le motivazioni vengono apprese e cambiate (appunto!) nel corso del tempo, proprio attraverso la comunicazione sociale (l’agire in contesti strutturati da regole); socialmente perché, cambiando le istituzioni nel tempo, possono emergere anche nuove “grammatiche motivazionali”. Famoso il caso dell’emergere del capitalismo dall’etica protestante! In entrambi i casi è osservabile una co-evoluzione e proprio l’emergere di nuovi motivi ad agire in modi “socialmente responsabili e sostenibili” ci mostra – in diretta, per così dire – questa coevoluzione. Sacconi definisce questa connessione tra motivazioni e istituzioni “plastica”: le preferenze degli attori dipendono – sono plastiche – rispetto alla forma organizzativa (istituzionale) e questa, a sua volta, dipende da una terza variabile: il suo “contratto sociale

costitutivo”. Le preferenze sono influenzate dalla forma istituzionale, e sono attivate dalle credenze che si generano in tale forma istituzionale.

Più in specifico e in relazione alla impresa sociale, valgono tre ipotesi relative a quelle tre variabili. Sacconi lo esprime così:

1) tra i membri esiste un sistema di principi o un’ideologia costituzionale che prevede l’equa distribuzione tra gli *stakeholder* dei vantaggi generati dall’impresa, inclusi i beneficiari. Tale ideologia costituzionale esprime il contratto sociale costitutivo dell’impresa, e quindi spiega perché e con quale proposito l’impresa sia stata costituita, attraverso l’azione collettiva dei costituenti.

2) Le preferenze dei soggetti attivi attribuiscono valore intrinseco o un peso motivazionale alla conformità e alla reciproca aspettativa di conformità ai principi costitutivi, ovvero se i partecipanti si aspettano di conformarsi e credono che gli altri a loro volta si conformino, allora un fattore motivazionale (una disposizione) viene attivata nel loro sistema di preferenze, che li motiva a conformarsi.

3) Tra i membri dell’impresa sociale si formano proprio quelle aspettative reciproche che permettono alla disposizione alla conformità di essere effettivamente efficace nel sistema di preferenze degli agenti, cioè tra i membri dell’impresa vige la reciproca aspettativa che ciascuno farà la propria parte quando anche gli altri la fanno nel conformarsi all’ideologia costitutiva (2022).

La conclusione è la seguente: la struttura istituzionale dell’impresa sociale, basata su una governance democratica mediante cui i membri della cooperativa si autogovernano e quindi rinnovano periodicamente il patto costitutivo, che implica una rinuncia all’appropriazione dell’utile per perseguire un principio di giustizia, genera le preferenze e le credenze che ne sostengono l’efficacia e l’efficienza:

Lasciate che questo meccanismo sia sostituito da incentivi materiali, e vedrete cadere l’efficacia e l’efficienza delle imprese sociali, cioè ne destabilizzerete l’equilibrio, che nonostante contraddica la teoria economica ortodossa, permette d’osservare organizzative produttive di beni e servizi che stabilmente operano a vantaggio dei loro beneficiari (Sacconi 2022).

Come si sarà ampiamente notato Sacconi qui propone una teoria per giustificare l’emergere dell’impresa sociale, facendo riferimento alla tradizione del “contratto sociale” e della Costituzionalizzazione di una Collettività che, nel caso in esame, è “una” impresa sociale. A mio avviso lo stesso ragionamento, con poche modifiche, può valere quando la collettività che deve costituirsi è quella della *partnership* tra attori diversi qual è un SIB. Anche in quel caso si tratta della costituzionalizzazione di un attore corporato basata su criteri specifici di giustizia (*fairness*). Quei Principi, una volta costituiti,

dovrebbero permettere alla *partnership* di evitare tutti i fallimenti del caso e che abbiamo in precedenza mostrato.

In buona sostanza la costituzione del collettivo, nel nostro caso della *partnership* che implementa un SOC o SIB, deve permettere a ogni attore di prendere parte paritariamente alle decisioni che lo “toccano”, con un potere negoziale sufficiente a evitare la creazione d’alleanze interne, con un massimo di informazione e trasparenza possibile, di controllo sulle decisioni altrui etc., cosicché nessun potere interno possa emergere e subordinare gli altri. Si tratta della creazione di una costituzione sulle cui base normativa, ognuno possa poi operare per discutere sulla distribuzione dei beni e anche su ulteriori cambiamenti di regole. Un ulteriore punto rilevante è che questo modello può essere utilizzato anche per giustificare il dovere di giustizia del collettivo rispetto agli utenti e cittadini (che non sono parte di esso, ma sono gli utenti dei suoi servizi) e per proporre la creazione di standard e codici etici che servano come *focal points* per rappresentare e valorizzare i principi costituzionali.

#### **4. Dinamicizzare la *governance*: lo sperimentalismo come apprendimento collaborativo e riflessivo tra attori diversi**

La *governance* di un SII, in particolare di un SOC, deve prevedere che tutti gli *stakeholders* (ma anche sebbene in modo diverso i “coinvolti” più passivi dalle loro decisioni) possano condividere delle norme di cooperazione *fair* in modo tale che nessuna struttura di potere – non negoziata e ricondivisa – possa influenzare il comportamento di chi ne verrebbe subordinato. Questa è la fase costitutiva della costituzione. Ma che ne è del Collettivo costituito, quando si comincia davvero a giocare e il velo di ignoranza viene tolto, lasciando che di nuovo ogni parte venga a sapere che interessi, identità e poteri ha? Cosa possiamo dire della fase post-costituzionale? Qui il termine che potrebbe essere introdotto è quello del potenziale “potere de-istituente” della Costituzione e della sua struttura di *governance*. Essa non può venire considerata come atemporale perché ogni istituzione, sia pure una Costituzione, deve rispondere alle sempre impreviste e nuove sfide che occorrono nel tempo (Prandini 2013). In altri termini la struttura della *governance* va sempre tenuta aperta alla sua possibile de-strutturazione e conseguente ri-strutturazione. C’è un modo molto interessante per definire questo stile di *governance*: lo sperimentalismo poliarchico e democratico (o altrimenti detto: *governance* sperimentale). Il suo teorico principale è il politologo americano Charles F. Sabel (Sabel e Victor 2022).

Per essere molto sintetici, per *governance* sperimentale (GS) si intende una forma d’organizzazione multilivello (*multistakeholders*) e aperta (dimensione sociale plurale) entro cui gli scopi (dimensione materiale) sono

costantemente corretti e rivisti (dimensione temporale) alla luce dell'esperienza d'implementazione dei suoi *stakeholders*. Per la GS è centrale che nessun attore singolo pretenda di comandare e controllare il processo. Il principio afferma che scopi e modi per implementarli (comprese le regole dell'auto-organizzazione) vengano sottoposti alla revisione e siano corretti mediante argomentazioni e prove adeguate. La GS è una forma di *governance* multilivello che utilizza un modo di governo diverso da quello *top-down*, ma anche di quello *bottom-up*. Nel modo *top-down* il problema sta nel fatto che gli attori di livello inferiore (gli agenti del modello Principale-Agente) sono messi nelle condizioni d'implementare passivamente le decisioni dei livelli superiori. A parte che questa implementazione meccanica, nella realtà non avviene mai, il problema è che si presume che i Principali abbiano idee precise, ben fondate e ben comunicabili di cosa fare e come farlo. Nelle condizioni sociali d'altissima incertezza che caratterizzano la contemporaneità questo tipo di previsione è impossibile. Perciò se si vuole implementare una politica a livello contestuale, occorre agire in modo creativo, situato, aperto a soluzioni innovative e mai come una attuazione "tecnologica" di programmi standard. La modalità *bottom-up* crede che potenziare gli agenti vicini (prossimi) ai problemi sia sufficiente a risolverli. Certamente gli attori al *ground-level* conoscono più approfonditamente i problemi e non è di alcun aiuto tenerli fuori o distanti dalla "stanza dei bottoni". Ma neppure fare affidamento solo sugli agenti è la soluzione, per un motivo che è simmetrico al precedente. Se nel modello *top-down* manca l'esperienza particolare dei contesti "prossimi", questi mancano della esperienza generalizzante che sola può derivare da una discussione aperta con altre microesperienze. Manca una revisione-tra-pari (*Peer review*) che setacci gli esperimenti riusciti e "scalabili" da quelli falliti o troppo legati alle peculiarità del contesto. Inoltre, le ricerche hanno ampiamente mostrato i fallimenti del *New Public Management*, una delle forme più utilizzate di contrasto al governo *top-down*. Basandosi su contratti tra unità, il NPM genera effetti indesiderati, quali: contratti al ribasso, oligopoli, scadimento della qualità dei beni e servizi prodotti/erogati, impossibilità di dare continuità ai programmi, scrematura dei problemi e degli utenti, moral hazard, spinta all'isomorfismo organizzativo degli attori non statali che si cominciano a percepire come meri erogatori di servizi pensati altrove, processi di aziendalizzazione e managerializzazione degli ETS, de-complexificazione della analisi dei problemi (visti da punti di vista parcellizzati), mancanza di innovazione e di co-produzione, necessità di ricominciare da capo ogni volta, parcellizzazione degli interventi, sotto-contrattualizzazione, impossibilità di comparare pratiche simili, impossibilità di valutare i risultati, rigidità del sistema, mancato coinvolgimento del territorio, incapacità di acquisire nuove risorse, perdita di rappresentanza del politico, fallimento del mercato (solvibilità), fallimento dello stato (standardizzazione e mancanza di presenza locale), etc.

La *governance* sperimentale opera proprio per evitare questi problemi. È poliarchica perché include “poteri” diversi – cioè organizzazioni e rappresentanze di mondi sociali diversi, a livelli diversi e con punti di vista plurali e differenti – che attraverso una deliberazione aperta, correggono continuamente i “saperi” degli attori di livello più alto con quelle di livello più basso (e viceversa). Ne deriva un ciclo continuo, riflessivo, e tendenzialmente senza fine gli “scopi” e il *design* iniziale della *policy*, vengono aggiustate alla luce dell’esperienza continua. Vediamo che significa tutto ciò per la costituzione e la *governance* sperimentale di una *Partnership* policontesturale.

I cinque aspetti cruciali che identificano la GS sono i seguenti.

1) *Apertura* alla partecipazione delle parti rilevanti (*stakeholder*) in un processo non gerarchico di deliberazione. In questa fase, a partire da una idea molto ampia del Progetto e dei suoi scopi, le diverse parti interessate del SIB si convocano e aprono i *round* di discussione per includere altri *stakeholder*, per definire gli organi della *governance*, i diritti e i doveri di ciascuno, etc. È la fase del *pactum unionis* e poi *subjectionis* che appunto “costituisce” e “istituisce” la *Partnership*.

2) *Articolazione* del problema-scopo comune condiviso e costruzione di un *framework* comprensivo che pone finalità aperte e rivedibili. Questa è la parte di *policy design* dove il nuovo Collettivo costituito, dà voce a tutte le parti – compresi gli utenti – lasciando spazio alla policontesturalità e attivando processi di “collibrazione” (Dunsire 1993). La finalità del progetto deve essere comunque lasciata ancora abbastanza generica, proprio come un “oggetto di confine”, per lasciare che ogni partecipante possa frantendere abbastanza il consenso raggiunto, da poter rimanere libero d’implementare il progetto in modo creativo e da poterlo rivedere se qualcosa non funziona.

3) *Implementazione* da parte degli attori di livello più basso, dotati di un sapere locale e contestualizzato, delle finalità del Progetto. Questa è la fase di implementazione del progetto che deve prevedere che ogni attore locale-erogatore del servizio, possa sperimentare modalità di realizzazione diverse, pur nel *framework* generale da tutti condiviso. Solo aprendo a questa sperimentazione può crearsi quel *variety pool* di risposte ai bisogni da cui poi si potranno selezionare quelle ritenute migliori e da sviluppare nel futuro.

4) *Feedback* continui, attività di rendicontazione, di monitoraggio e di valutazione. Questa è la fase dello scambio d’esperienze tra le parti che hanno realizzato in modo diverso il progetto, in cui è maggiore la pressione al reciproco apprendimento e alla reciproca *accountability*. È il momento cruciale dove le diverse sperimentazioni vengono valutate e comparate e dove gli errori e gli impedimenti emersi possono essere trovati, discussi e risolti insieme. È il “cuore” dello sperimentalismo democratico.

5) Pratiche stabilite che implicano *peer review* per rivedere le regole e le pratiche. In questa fase, alla luce della precedente discussione in comune, vengono ripensate le stesse regole e procedimenti che erano stati istituiti al

punto 2. Questo è il momento dove il potere de-istituente, immunizza la *Partnership* dalla propria costituzione, rimettendo in gioco in modo ricorsivo un altro possibile momento di auto-costituzionalizzazione.

In pratica la *governance* sperimentalista multilivello è fondata su relazioni di reciproca interdipendenza (coordinazione) tra attori (autoreferenziali e *self-steering*); che operano mediante un dialogo argomentativo continuo e tendenzialmente paritario; condividendo una parte delle loro risorse; per deliberare intorno a progetti condivisi e co-progettati; cercando di risolvere continuamente le contraddizioni e i dilemmi che inevitabilmente emergono durante il processo. Si tratta di regolare l'auto-regolazione degli attori in modo coordinato (non per forza "integrato").

La definizione (condivisa) e il perseguimento (coordinato) dello scopo-obiettivo, in una *governance* sperimentalista, rimane sempre un processo a due lati: uno di "apertura cognitiva" e uno di "chiusura normativa". L'apertura è osservabile sotto almeno tre diversi punti di vista. Dal punto di vista del contenuto, lo scopo della *Partnership* rimane estremamente generale (vs particolare) e astratto (vs concreto) dalle sue implementazioni contestuali successive. Si parlerà allora di finalità di valore e di portata estremamente astratti, come – per fare solo tre esempi classici – l'inclusione sociale, la crescita sostenibile, l'innovazione. Dal punto di vista temporale, invece, si porranno obiettivi a breve, medio e lungo termine (le classiche definizioni un po' enigmatiche di: *output*, *outcome* e *impact*), proprio per non definire troppo precisamente il termine del progetto o, per meglio dire, per spaccettarlo in modo da rivederlo temporalmente. Da punto di vista sociale, si inviteranno tutti gli *stakeholder* a co-produrre il progetto-intervento, divenendone responsabili secondo le loro competenze, interessi e identità, cercando di sfruttare la loro capacità di auto-gestione per coordinarsi con le altre capacità di auto-gestione e apprendendo nel processo a come regolare la propria identità e interessi in relazione alla *Partnership*.

Questo lato "aperto" del processo non ha alcun senso se non è costantemente riflettuto sul lato "chiuso", quello che deve implementare lo scopo. Dal punto di vista materiale e del contenuto, il progetto dovrà essere definito comunque, seppure in modo il più possibile generale. Dal punto di vista temporale, occorrerà che dei *bullet points*, *milestones*, *deadlines* vengano definiti, ma sempre entro un contesto di mutamento riflessivo. Infine, i diversi *stakeholder* dovranno co-ordinarsi su modalità definite di co-progettazione. Questo "ritmo" peculiare della *governance* sperimentalista viene incorniciato in una seconda "cornice" che ne fa un meccanismo riflessivo, cioè capace di operare su sé stesso. La cornice (invisibile) che incornicia il processo è quella della "revisione" continua del processo stesso. Esso è due volte in mutamento: nelle sue parti e nel suo tutto. Questa riflessività processuale è ben definita, per esempio da David Stark, quando critica il modo moderno di separare "progettazione" da "esecuzione" (o produzione). In realtà la

progettazione e l'esecuzione, si imbricano e rincorrono senza alcuna vera e propria sequenzialità. Da ciò consegue, ed è molto importante, che l'innovazione non va cercata nella progettazione e neppure nell'esecuzione bensì come effetto emergente del processo (Stark, 2019, pp. 130 e sgg.).

La *governance* sperimentale, si ricordi, non è esente dai suoi fallimenti specifici, come ogni altra forma di governo. In particolare, sono tre le possibili forme di *failure*.

1) Fallimento "sociale". Il dia-logo tra attori che sta alla base della *governance* non funziona perché: non si raggiungono accordi; c'è troppa pluralità di interessi-identità; non sono chiare le regole della *membership* e di rappresentanza (chi è dentro e con quali poteri e chi è fuori); si creano gerarchie nascoste che "guidano" troppo le conversazioni, etc. Spesso la *governance* tende a trasformarsi o in anarchia o di nuovo in gerarchia. In quest'ultimo caso si crea un paradossale "governo nell'ombra della *governance*". In tutti questi casi non si attiva alcun apprendimento tra le parti e quindi aumenta molto la tentazione dell'opportunismo.

2) Fallimento temporale. Può accadere che il tempo necessario a trovare l'accordo o a cambiarlo, venga perturbato da motivi e cause interne od esterne. Può succedere che vi sia fretta di chiudere un *round* di *governance*, che il *round* duri troppo e non si chiuda mai, oppure che i *round* rimangano a livello episodico senza alcuna certezza di continuare nel futuro. In seconda battuta le diverse temporalità degli attori possono non trovare una loro sincronizzazione: per esempio una organizzazione ha fretta, mentre un'altra deve ritardare una decisione. Infine, esiste sempre il problema di quando cominciare a valutare i progetti, per quanto tempo farlo, quando iniziare una nuova fase di progettazione. Spesso le parti hanno punti di vista molto diversi su questa temporalità.

3) Fallimento tematico. Molte volte accade che non vi sia un giusto equilibrio tra conoscenza e ignoranza sui temi da trattare, sugli obiettivi da scegliere e tra le modalità della loro implementazione. Troppa conoscenza (ipotizzata tale) non richiede l'accordo tra attori diversi, ma solo un governo diretto di chi possiede tale conoscenza oppure un *gaming* per far finta d'attivare processi democratici e partecipativi. Troppo poca conoscenza porta gli attori a vivere in un contesto d'incertezza assoluta che non riesce a condensare alcuna deliberazione: la *Partnership* gira "a vuoto" fino a quando la si termina cercando giustificazioni. Spesso il tema stesso da trattare risulta troppo complesso, interconnesso, contraddittorio per essere affrontato. Altre volte i problemi stessi cambiano nel tempo, rendendo quasi impossibile aggredirli. In termini ancora più generali è però il pluralismo dei punti di vista sul "medesimo" problema a rendere molto difficile trovare una definizione condivisa della situazione. Un'altra serie di problemi ha a che vedere con la valutazione di quanto un singolo punto di vista contribuisca alla *governance*. In certi casi è molto difficile capire quanto la propria posizione venga tenuta

in considerazione e quando sia venuto il momento (o meno) di lasciare la negoziazione perché non si giunge più ad alcun risultato.

## Bibliografia di riferimento

- Abbà F., Venturi P., Zandonai F. (2019), *Dalla negoziazione alla convergenza. Linee guida per un uso intelligente della finanza nell'impresa sociale*, «I Quaderni dell'Economia Civile», 7.
- Albertson K., Fox C., O'Leary C., Painter G. (2018), *Payment by Results and Social Impact Bonds: Outcome-based Commissioning in the UK and US*, Bristol, Policy Press.
- Andersen Akerstrom N., Ports J. (2017), *Il welfare delle potenzialità*, Mimesis, Milano-Udine.
- Ansell C., Gash A. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 18, 4, pp. 543-571.
- Arena M., Bengo I., Calderini M., Chiodo V. (2016), *Social Impact Bonds: Blockbuster or Flash in a Pan?*, «International Journal of Public Administration» 39, 12, 927-939.
- Baggio M., Cecchini Manara V., Sacconi L. (2018), «L'impatto della finanza a impatto sociale: uno studio sulla relazione tra strumenti finanziari, forme di governance e motivazioni», in AA.VV., *XII Colloquio Scientifico sull'Impresa Sociale Trento*, Iris Network, pp. 1-24.
- Barajas A., Barajas L., Burt K., Harper Jr T., Johnson P., Larsen E., Licon J., Nije C.O., Parker W., Reid K., Sturtevant L., Tokunaga M., Vien Q., Yeh C. (2014), *Social Impact Bonds: A new tool for social financing*, PPIA Program, Princeton University, NJ.
- Bovaird T. Loeffler E. (2012), *We're All in This Together: User and Community Co-Production of Public Outcomes*, Discussion paper, Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Burand D. (2020), *New Development: The Application of Incomplete Contract Theory to Documenting Social Impact Bonds*, «Public Money & Management», 40, 3, pp. 247-249.
- Burke K. (1969), *A Grammar of Motives*, University of California Press, Berkeley.
- Carter E. (2020), *Would a Social Impact Bond by any other Name Smell as Sweet? Stretching the Model and why it Might Matter*, «Public Money & Management», 40, 3, pp. 183-185.
- Carter E., Whitworth A. (2015), *Creaming and Parking in Quasi-Marketised Welfare-to-Work Schemes: Designed Out of or Designed into the UK Work Programme?*, «Journal of Social Policy», 44, 2, pp. 277-296.
- Cecchini Manara V., Sacconi L. (2019a), *Institutions, Frames, and Social Contract Reasoning, Milano*, «EconomEtica Working Papers».
- Cecchini Manara V., Sacconi L. (2019b), *Compliance with Socially Responsible Norms of Behaviour: Reputation vs Conformity*, «EconomEtica», 73.
- Chambers R (2017), *Can We Know Better? Reflections for Development*, Practical Action Publishing, Rugby.

- Clist P. (2019), *Payment by Results in International Development: Evidence from the First Decade*, «Development Policy Review», 37, pp. 719-734.
- Cooper C. Graham C., Himick D. (2016), *Social Impact Bonds: The securitization of the homeless*, «Accounting, Organizations and Society», 55, pp. 63-82.
- Cox B.R. (2011), *Financing Homelessness Prevention Programs with Social Impact Bonds*, «Review of Banking & Financial Law», 31, 2, pp. 959-85.
- Culley D., Disley E., Donmall M., Hamilton L., Jones A., Mason T., McSweeney T. et al. (2012), *Drugs and Alcohol PbR Pilot Evaluation*, Rand Europe, University of Manchester, Manchester.
- Del Giudice A., Migliavacca M. (2019), *Social Impact Bonds and Institutional Investors: An Empirical Analysis of a Complicated Relationship*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 48, 1, pp. 50-70.
- Degli Antoni G., Faillo M., Francés-Gómez P., L. Sacconi (2022), *Liberal Egalitarian Justice in the Distribution of a Common Output. Experimental Evidence and Implications for Effective Institution Design*, «Journal of Institutional Economics», pp. 1-18.
- Dunsire A. (1993), *Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention*, «MPIFG Discussion Paper 93/7», Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Emerson K., Nabatchi T., Balogh S. (2011), *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 22, 1, pp. 1-29.
- Farr M. (2016), *Co-Production and Value Co-Creation in Outcome-Based Contracting in Public Services*, «Public Management Review», 18, 5, pp. 654-672.
- Fia M., Sacconi L. (2019), *Justice and Corporate Governance: new Insights from Rawlsian Social Contract and Sen's Capabilities Approach*, «Journal of Business Ethics», 160, 4, pp. 937-960.
- Fox C., Albertson K., Wong K. (2013), *Justice Reinvestment: Can the Criminal Justice System Deliver More for Less?*, Routledge, London.
- Fox C., S. Morris (2019), *Evaluating Outcome-based Payment Programmes: Challenges for Evidence-based Policy*, «Journal of Economic Policy Reform», 24, 1.
- Fraser A., Tan S., Lagarde M., Mays N. (2018), *Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds*, «Social Policy & Administration», 52, 1, pp. 4-28.
- Fraser A., Tan S., Boaz A., Mays N. (2020), *Backing what Works? Social Impact Bonds and Evidence-Informed Policy and Practice*, «Public Money & Management», 40, 3, pp. 195-204.
- Giacomantonio C. (2017), *Grant-Maximizing but not Money-Making: A Simple Decision-Tree Analysis for Social Impact Bonds*, «Journal of Social Entrepreneurship», 8, 1, pp. 47-66.
- Gilson R.J., Sabel F.C., Scott R.E. (2009), *Contracting for Innovation: Vertical Disintegration and Interfirm Collaboration*, «Columbia Law Review», 109.
- Grimalda G., Sacconi L. (2002), *The Constitution of the Nonprofit Enterprise: Ideals, Conformism and Reciprocity*, LIUC, Varese.
- Gustafsson-Wright E., Gardiner S., Putcha V. (2015), *The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide*, Global Economy and Development at Brookings, Washington, DC.

- Habermas J. (2022), *Una storia della filosofia. I. Per una genealogia del pensiero postmetafisico*, Feltrinelli, Milano.
- Hemerijck A. (eds.) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Huckfield L. (2020), *The Mithology of the Social Impact Bond: A Critical Assessment from a Concerned Observer*, «Historical Social Research», 45, 3, pp. 161-183.
- Joy M., Shields J. (2020), *How Do Social Impact Bonds Economize Social Policy?*, «Public Money & Management», 40, 3, pp. 190-192.
- Klimavičiūtė L., Chiodo V., De Pieri B., Gineikytė V. (2021a), *Study on the Benefits of Using Social Outcome Contracting in the Provision of Social Services and Interventions – a Cross-Country Comparative Assessment of Evolving Good Practice in Cross-Sectoral Partnerships for Public Value Creation*. Final Study Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Klimavičiūtė L., Chiodo V., De Pieri B., Gineikytė V. (2021b), *Study on the Benefits of Using Social Outcome Contracting in the Provision of Social Services and Interventions – a Cross-Country Comparative Assessment of Evolving Good Practice in Cross-Sectoral Partnerships for Public Value Creation*. Annexes, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Lake R. . (2015), *The Financialization of Urban Policy in the Age of Obama*, «Journal of Urban Affairs», 37, pp. 75–78.
- Lake R. . (2016), “The Subordination of Urban Policy in the Time of Financialization”, in Johnson C., DeFilippis J. (eds.), *Urban policy in the time of Obama*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 45-64.
- Lowe T. (2020), *The Cost of SIBs*, «Public Money & Management», 40, 3, pp. 185-188.
- Le Pendeven B. (2019), *Social Impact Bonds: A New Public Management Perspective*, «Finance, Contrôle Stratégie», NS5.
- Lowe T., Wilso, R. (2017), *Playing the Game of Outcomes-Based Performance Management. Is Gamesmanship Inevitable? Evidence from Theory and Practice*, «Social Policy & Administration», 51, pp. 981-1001.
- Luhman, N. (1972), *Sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari.
- Maduro M., Pasi G., Misuraca G. (2018), *Social Impact Investment in the EU. Financing Strategies and Outcome Oriented Approaches for Social Policy Innovation: Narratives, Experiences, and Recommendations*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Maier F., Barbeta G.P., Godina F. (2018), *Paradoxes of Social Impact Bonds*, «Social Policy & Administration», 52, 7, pp. 1332-1353.
- McHugh N., Sinclair S., Roy M., Huckfield L., Donaldson, C. (2013), *Social Impact Bonds: A Wolf in Sheep's Clothing?*, «Journal of Poverty and Social Justice», 21, 3, pp. 247-57.
- McNeil I.R. (1985), *Reflections on Relational Contract*, «Journal of Institutional and Theoretical Economics», 141.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government (2021), *Supporting disadvantaged families. Annual report of the Troubled Families Programme 2020-21*.

- Mulgan G., Reeder N., Aylott M., Bo'sher L. (2011), *Social Impact Investment: The Challenge and Opportunity of Social Impact Bonds*, Young Foundation, London.
- Neyland D. (2017), *On the Transformation of Children at-Risk into an Investment Proposition: A Study of Social Impact Bonds as an Anti-Market Device*, «The Sociological Review», 66, 3, pp. 492-510.
- Nicholls A. (2013), "Filling the Capital Gap", in Denny S., F. Seddon (eds), *Social Enterprise: Accountability and Evaluation around the World*, Abingdon, Routledge, pp.161-95.
- O'Flynn P., Barnett C. (2017), *Evaluation and impact investing: A review of methodologies to assess social impact*, Institute of Development Studies, Brighton.
- Pasi G., Orlandini, M. (2017), *Fast-Track Policy and Liquid Tools: Financial Architectures for Experimental Statecraft. The Case of Social Impact Bonds and a New Approach in Welfare State Governance*, paper presentato a Espanet 2017 Italia.
- Prandini R. (2012), *Le culture e i processi "costitutivi" della società riflessiva. Globalizzazione, accelerazione del tempo e auto-regolazione sociale*, Bononia University Press, Bologna.
- Prandini R. (2013b), "Come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi", in Sabel C.F., *Esperimenti di nuova democrazia*, Armando, Roma, pp. 7-41.
- Prandini R. (2021), "Governare la complessità sociale. Poliarchie, deliberazioni, sperimentalismi", in Prandini R., Ganugi G., *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, FrancoAngeli, Milano. [http://ojs.francoangeli.it/\\_omp/index.php/oa/catalog/book/741](http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/741)
- Prandini R., Ganugi G. (2021), *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, Franco Angeli, Milano. scaricabile: [http://ojs.francoangeli.it/\\_omp/index.php/oa/catalog/book/741](http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/741).
- Ricoeur P. (2020), *Dal testo all'azione*, Jaca Book, Milano.
- Roy M.J., McHugh N., Sinclair S. (2017), "Social Impact Bonds - Evidence-Based Policy or Ideology?", in Greve B. (ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation*, Northampton, Edward Elgar, pp. 263-275.
- Sabel C.F. (2013), *Esperimenti di nuova democrazia*, Roma, Armando.
- Sabel C.F., Victor D.G (2022), *Fixing the Climate: Strategies for an Uncertain World*, University Press, Princeton.
- Sacconi L. (2022), *Discorsi sull'impresa sociale. Borzaga e Sacconi a confronto*, «Rivista Impresa sociale», 4.
- Sinclair S.N., McHugh N., Huckfield L., Roy M.L. (2014), *Social Impact Bonds: Shifting the Boundaries of Citizenship*, «Social Policy Review», 26, pp. 119-130.
- Sinclair S., McHugh N., Roy M.J. (2019), *Social Innovation, Financialisation and Commodification: a Critique of Social Impact Bonds*, «Journal of Economic Policy Reform».
- Smeets D.J.A. (2017), *Collaborative Learning Processes in Social Impact Bonds: A Case Study from the Netherlands*, «Journal of Social Entrepreneurship», published online: 15 Mar.
- Stark D (2019), *Il senso della dissonanza*, Mimesis, Milano-Udine.

- Tan S., Fraser A., Giacomantonio C., Kruithof K., Sim M., Lagarde M., Disley E., Rubin J., Mays N. (2015), *An Evaluation of Social Impact Bonds in Health and Social Care: Interim Report*, Policy Innovation Research Unit, London.
- Tan S., Fraser A., McHugh N., Warner M.E (2021), *Widening Perspectives on Social Impact Bonds*, «Journal of Economic Policy Reform», 24, 1, pp. 1-10.
- Teubner G. (2012), *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Mondadori, Milano.
- Tse A.E., Warner M.E. (2020), *The Razor's Edge: Social Impact Bonds and the Financialization of Early Childhood Services*, «Journal of Urban Affairs», 42, 6, pp. 816-832.
- Warner M.E. (2013), *Private Finance for Public Goods: Social Impact Bonds*, «Journal of Economic Policy Reform», 16, 4, pp. 303-19.
- Warner M.E. (2015). "Profiting from public value? The case of social impact bonds", in Bryson J., Crosby B., Bloomberg L. (eds), *Creating Public Value in Practice*, CRC Press. , New York, pp. 143-160).

# *I Social Impact Bond sono un modo efficace per incoraggiare l'innovazione sociale nella fornitura di servizi pubblici?*

di *Chris Fox*

## **1. Introduzione**

All'indomani della crisi economica del 2007-08, i governi di alcune delle nazioni più ricche del mondo si sono trovati a dover rispondere a nuovi e crescenti urgenze sociali, inclusi i bisogni di una popolazione che invecchia, l'aumento delle condizioni di salute a lungo termine come il diabete, gli alti tassi di disoccupazione giovanile, un'epidemia di salute mentale, la crescente insicurezza abitativa e la solitudine tra le generazioni. Allo stesso tempo, però, hanno esperito un periodo di bassa crescita, se non di contrazione, economica della ricchezza pro-capite (Kubiszewski *et al.* 2013; Cowen 2011). Se miglioramenti nel benessere pubblico fossero stati raggiunti, allora avrebbero dovuto esserlo fornendo più *outcome* sociali con meno risorse: “più per meno”, come ha detto l'ex primo ministro del Regno Unito David Cameron (2009).

Una soluzione a questo dilemma che è stata esplorata per la prima volta nel Regno Unito e che è stata successivamente provata in molti altri Paesi è il *Social Impact Bond*, conosciuto negli Stati Uniti come *Pay for Success Financing*. I Social Impact Bond (SIB) non sono obbligazioni in senso stretto (cioè strumenti di debito), ma sono piuttosto una classe di contratti basati sui risultati o “pagamenti in base ai risultati” in cui il finanziamento iniziale del contratto è fornito da investitori terzi piuttosto che da fornitori. Gli investitori sono poi pagati per i risultati raggiunti, da un pagatore – di solito un ramo del governo nazionale o locale.

Da quando sono stati avviati nel 2010, sono stati realizzati in 35 paesi di ogni parte del mondo circa 210 impact bond, e quasi un quarto di questi sono stati completati, anche nella fase di pagamento (Gustafsson-Wright 2021). La stragrande maggioranza di questi, sono *Social Impact Bond*, di cui 13 *Development Impact Bond* (DIB), progettati per i paesi in via di sviluppo con pagamenti provenienti da donatori piuttosto che da governi nazionali (ibid.). Mentre il Regno Unito rappresenta ancora il maggior numero di SIB, ne

esistono anche un numero sostanziale (27) negli Stati Uniti, e Hevenstone e Fraser (2021) descrivono pure una serie di SIB europei. Nel frattempo, gli esperimenti con i SIB in Giappone, Singapore e Hong Kong stanno portando a nuovi modelli di SIB che Hoong Sin (2021) caratterizza come incentrati meno sulla riforma del servizio pubblico e più sul sostegno all'innovazione su scala maggiore.

In generale, i SIB statunitensi tendono ad essere più grandi di quelli del Regno Unito. Fino ad oggi negli Stati Uniti i progetti si sono raggruppati principalmente in tre aree tematiche: giustizia penale e recidiva; educazione e benessere della prima infanzia; senzatetto. Nel Regno Unito, invece, i SIB si concentrano su alcuni tipi servizio, in particolare la disoccupazione giovanile, i senzatetto e l'assistenza ai bambini, con alcuni progetti più recenti che iniziano a concentrarsi sulle condizioni sanitarie croniche.

I social impact bond sono un elemento di un movimento internazionale di investimento a impatto sociale. L'OCSE (2015: 10) definisce l'investimento a impatto sociale come: «la fornitura di finanziamenti a organizzazioni che rispondono a bisogni sociali con l'aspettativa esplicita di un ritorno sociale oltre che finanziario, che sia misurabile». Alla *Social Impact Investment Taskforce*, istituita sotto la presidenza britannica del G8 nel 2013, è stato dato l'obiettivo di «riferire sul “catalizzare un mercato globale degli investimenti a impatto” per migliorare la società» (*Social Impact Investment Taskforce* 2014). Nel 2014 nel suo rapporto *Impact Investment: the Invisible Heart of Markets* si sosteneva che: «Il mondo è sull'orlo di una rivoluzione nel modo di risolvere i problemi più difficili della società. La forza capace di guidare questa rivoluzione è il “social impact investing”, che sfrutta l'imprenditorialità, l'innovazione e il capitale per alimentare il miglioramento sociale» (*Social Impact Investment Taskforce* 2014, 1).

La dimensione del mercato degli investimenti sociali è difficile da stimare a causa di questioni definitorie (OECD 2015). Il *Global Impact Investing Network* (GIIN) (2017, 58) definisce l'*Impact Investing* come «investimenti effettuati in aziende, organizzazioni e fondi con l'intenzione di generare un impatto sociale e ambientale misurabile accanto a un ritorno finanziario». I 205 intervistati della sua indagine annuale hanno investito 22,1 miliardi di dollari in quasi 8.000 progetti a impatto nel 2016 e 208 intervistati stavano al momento della intervista gestendo 114 miliardi di dollari in attività di *Impact Investing*. Questo implica che il mercato totale è più grande, perché non tutti gli investitori erano stati inclusi dal sondaggio. I Social Impact Bond rappresentano un elemento piccolo, ma innovativo del mercato. Questo è confermato dal rapporto GIIN (2017) dove gli strumenti *pay-for-performance* come i Social Impact Bond rappresentavano lo 0,2% dei 114 miliardi di dollari di asset in gestione nel 2016.

Sono stati avanzati diversi argomenti a favore dei SIB. I primi hanno sottolineato il loro potenziale nel raccogliere più investimenti privati e pubblici

per interventi precoci e misure preventive, un'area che storicamente, i trust di beneficenza e le fondazioni avevano affrontato (Social Finance 2009). *Social Finance* (2009) fornisce vari esempi, tra cui quello che di 92 miliardi di sterline di spesa sanitaria in Inghilterra, solo il 3,7% viene impiegato per interventi preventivi; che in relazione alla salute mentale 10 miliardi di sterline vengono spesi solo per il pagamento dei sussidi – mentre solo 2 milioni di sterline vengono usati per la promozione della salute mentale – e che il governo spende quasi 1,5 miliardi di sterline per l'assenteismo e l'esclusione scolastica, ma solo 111 milioni di sterline per iniziative preventive.

Un altro argomento a favore dei SIB si è concentrato sulla loro capacità di creare nuove e vaste partnership. I *Social Impact Bond*, si è sostenuto, avrebbero allineato gli interessi degli *stakeholder* intorno a specifici risultati sociali. La visione a lungo termine era ambiziosa:

I *Social Impact Bond* permettono alle Fondazioni, alle organizzazioni del terzo settore e al governo di lavorare in modi nuovi e di formare nuove partnership. Allineando gli interessi di tutte le parti intorno a risultati sociali comuni, i *Social Impact Bond* hanno il potenziale per affrontare alcuni dei problemi più intrattabili della società (*Social Finance* 2009, 4).

Collegato a questo è l'argomento che i SIBS sono particolarmente appropriati come meccanismo per concentrare l'attenzione su misure preventive (Mulgan *et al.* 2010). Inoltre, si aggiunge l'argomento che i SIB possono agire come catalizzatori per una più ampia riforma del servizio pubblico sfidando il cambiamento dei sistemi locali d'erogazione di servizi (Painter *et al.* 2018, Bridges Outcomes Partnerships 2019).

L'attenzione ai risultati e la necessità di dimostrare il raggiungimento dei risultati, ha portato alcuni a sostenere che i SIB incoraggeranno approcci basati sull'evidenza nel campo dello sviluppo di interventi sociali (Fox e Albertson 2011). Molti degli argomenti a favore dei SIB che incoraggiano l'intervento precoce, la costruzione di partenariati, l'utilizzo delle evidenze e lo stimolo della riforma del servizio pubblico, si sintetizzano nell'idea che i SIB possono incoraggiare l'innovazione: un argomento su cui torneremo più avanti in questo capitolo.

Nel resto di questo capitolo fornisco prima una breve panoramica dello sviluppo e della diffusione dei SIB. Poi discuto i diversi modi in cui i SIB sono stati teorizzati e in particolare gli argomenti a favore e contro i SIB che incoraggiano l'innovazione. Poi mi baso su un recente progetto di ricerca che ho condotto e che ha esplorato l'innovazione sociale nei SIB. Infine, trago conclusioni e suggerisco direzioni future per lo sviluppo dei SIB e per la ricerca futura sui SIB.

## 2. Cosa sono i Social Impact Bond

I SIB hanno diversi elementi distinti (Mulgan *et al.* 2010):

1. un investitore. Finora gli investimenti hanno avuto la tendenza ad essere investitori sociali (Ronicle *et al.* 2014), anche se alcuni programmi iniziali negli Stati Uniti avevano investitori privati e altri progetti avevano strutture di finanziamento alternative (Mulgan *et al.* 2010, Social Impact Investment Task Force 2014);

2. un programma di azioni per migliorare le prospettive di un gruppo di utenti target, cioè un gruppo che ha bisogno di servizi pubblici;

3. impegni da parte di un committente (di solito il governo nazionale o locale) ad effettuare pagamenti legati a particolari risultati sociali raggiunti dal gruppo.

Sebbene siano possibili diversi modelli di SIB (si veda ad esempio Mulgan *et al.* 2010 e Ronicle *et al.* 2014), un modello comune è un SIB che viene fornito attraverso uno *Special Purpose Vehicle* (SPV): un'entità legale, di proprietà d'investitori, fornitori di servizi, o un intermediario o qualche combinazione di questi, creata per intraprendere obiettivi specifici, isolando i proprietari dal rischio finanziario. Lo SPV detiene il contratto con il committente (pagatore) e stipula contratti con una o più organizzazioni che forniranno gli interventi necessari per raggiungere i risultati specificati nel contratto tra di esso e il committente. Questa struttura è stata utilizzata nel primo SIB in una prigione di Peterborough, Regno Unito (Disley *et al.* 2011).

Mentre i fornitori di servizi, i committenti o pagatori e gli investitori sono le parti principali dei contratti SIB, Williams (2020) nota che i SIB dipendono anche dai contributi dei consulenti professionali che aiutano a trovare, progettare ed eseguire le singole transazioni. Questi "intermediari" sono spesso strumentali nel negoziare i risultati, i prezzi per questi risultati e i rendimenti degli investitori, nonché nel consigliare la progettazione della valutazione SIB (*ibid.*). Tuttavia, la loro importanza non sta solo nel loro know-how tecnico e negli strumenti e modelli che sviluppano. Anche le reti che sviluppano sono importanti. Così, «i SIB dipendono dalla messa in atto di una particolare rete sociale e professionale così come lo sviluppo di strumenti e modelli necessari per tradurre le attività dei fornitori di servizi sociali in risultati e, in ultima analisi, in risparmi sui costi e ritorni per gli investitori» (Williams 2020, 911).

### 2.1 Peterborough: il primo SIB

Il primo SIB è stato lanciato nel 2010 nel Regno Unito in un carcere di Peterborough e si è concentrato sulla riduzione della recidiva tra le persone rilasciate dal carcere dopo aver scontato una breve condanna (12 mesi o

meno). Il contesto era che le persone che scontavano pene detentive brevi avevano alti tassi di recidiva dopo il rilascio e, all'epoca, non erano supervisionati dal servizio di libertà vigilata quando tornavano nella comunità. Il Ministero della Giustizia e il *Big Lottery Fund* hanno finanziato il SIB. Hanno firmato un contratto con *Social Finance* (2010) per cercare di ridurre la recidiva di tre coorti di 1.000 maschi adulti che sarebbero stati dimessi dal carcere dopo aver scontato pene inferiori a 12 mesi di detenzione. Il progetto ONE, guidato dal St. Giles Trust, ha fornito ai detenuti servizi coordinati di consulenza e sostegno, compreso il supporto di mentori professionali. La misura del risultato era dicotomica: se i detenuti venivano condannati di nuovo o meno, entro 12 mesi dal rilascio dal carcere (Disley *et al.* 2011, iv). *Social Finance* specificò che 5 milioni di sterline di capitale erano stati raccolti da 13 trust di beneficenza per finanziare il lavoro di riabilitazione e che si sarebbe potuto guadagnare un ritorno fino a 8 milioni di sterline dal governo e dal *Big Lottery Fund* se la recidiva fosse diminuita del 10% per coorte, o, se il tasso di recidiva per tutti i 3.000 detenuti fosse diminuito di almeno il 7,5%. Se si fosse raggiunta una riduzione della recidiva oltre il 7,5%, gli investitori avrebbero ricevuto un rendimento crescente limitato al 13% su un periodo di otto anni (*Social Finance* 2011:3). Al contrario, se la recidiva non fosse diminuita sufficientemente, gli investitori avrebbero perso potenzialmente tutto il loro denaro. Cambiamenti nella politica nazionale di giustizia penale portarono al taglio del SIB dopo due coorti.

Una valutazione indipendente dell'impatto della prima coorte ha utilizzato un disegno controfattuale che ha confrontato 936 detenuti rilasciati da Peterborough (la prima coorte) con 9.360 rilasciati da altre prigioni. L'analisi ha evidenziato una riduzione dell'8,39% nei tassi di recidiva, all'interno della prima coorte, che non è stata sufficiente a far scattare il pagamento (Jolliffe e Hedderman 2014). Una valutazione indipendente (Anders e Dorsett 2017) della seconda coorte, utilizzando la stessa metodologia ha stimato che *One Service* ha ridotto il numero di eventi di recidiva del 9,7%. La riduzione in entrambe le coorti è stata quindi del 9,0 per cento, sufficiente a far scattare un pagamento di risultato tale che gli investitori hanno ricevuto il loro capitale iniziale più un ritorno di poco più del 3 per cento all'anno per il periodo di investimento (*Social Finance* 2017).

## 2.2 L'economia dei SIB

Ad oggi, nel Regno Unito sono stati avviati più SIB di qualsiasi altro paese al mondo. Parte della ragione è che si è sviluppata una infrastruttura per sostenere l'adozione dei SIB, gran parte della quale si basa su un quadro strategico più ampio per gli investimenti sociali (HM Government 2011). Ad esempio, nel 2012 è stato lanciato un *Investment and Contract Readiness*

*Fund* (ICRF). Una valutazione dell'ICRF (Ronicle e Fox 2015) ha riferito che 155 imprese sociali hanno ricevuto 13,2 milioni di sterline in sovvenzioni per aiutarle a ottenere investimenti e a diventare “pronti per il contratto” entro dispositivi come i SIB. La valutazione ha concluso che la metà delle imprese finanziate (78 su 155) hanno ottenuto con successo almeno un contratto o un investimento. Nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale, nove progetti – collettivamente noti come i *Trailblazers* SIB – hanno ricevuto nel 2013 un finanziamento di avviamento dal *Social Enterprise Investment Fund* (SEIF) del governo per intraprendere un'analisi sull'opportunità o meno di implementare un SIB e, se appropriato, di istituirlo (Tan *et al.* 2015). Una diversa forma di sostegno al settore è stata lanciata anche nel 2012 quando, utilizzando 600 milioni di sterline provenienti dai conti dormienti delle banche e delle *building society* britanniche, integrati da contributi delle *High Street Bank*, il governo britannico ha lanciato il *Big Society Capital* (BSC). BSC ha la missione specifica di far crescere il mercato degli investimenti sociali, anche investendo in finanziamenti rimborsabili. È stata fondata come un grossista di investimenti sociali che fornisce finanziamenti ad altre organizzazioni che poi fanno investimenti sociali.

Gli esempi di cui sopra si sono concentrati sulla costruzione di infrastrutture e sulla fornitura di “finanziamenti di avviamento” per incoraggiare i fornitori a prendere in considerazione i SIB. Tuttavia, il governo britannico ha anche istituito vari altri fondi per fornire finanziamenti *top-up* per incoraggiare i committenti del servizio pubblico, in particolare all'interno del governo locale a commissionare SIB. Per esempio, il *Social Outcomes Fund* (SOF) lanciato nel 2012, era un fondo di 20 milioni di sterline che forniva contributi *top-up* per progetti basati sui risultati, idealmente finanziati da un SIB. Il finanziamento era disponibile per i dipartimenti governativi, i consigli locali e altri organismi di committenza del settore pubblico e mirava ad affrontare una delle principali questioni che frenano la crescita dei SIB: «la difficoltà di aggregare i benefici e i risparmi che derivano da più silos di spesa del settore pubblico nel governo centrale e locale». Il *Life Chances Fund* è un recente fondo supplementare di 80 milioni di sterline con l'obiettivo di aiutare le persone che devono misurarsi con barriere significative a condurre una vita felice e produttiva. Lo fa aumentando il numero e la scala dei SIB in Inghilterra e rendendo più facile e veloce la loro creazione. Il fondo fornisce contributi fino al 20% del totale dei pagamenti dei risultati per i SIB, commissionati a livello locale. Alcuni finanziamenti sono stati mirati su questioni politiche specifiche. Per esempio, nel 2011 il Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni ha reso disponibile un finanziamento attraverso un Fondo per l'Innovazione che ha finanziato dieci SIB per fornire supporto ai giovani svantaggiati di età compresa tra i 14 e i 24 anni che sono NEET e nel 2014 il governo ha lanciato il *Fair Chances Fund* per finanziare i Social Impact Bond con un focus sui senzatetto.

## 2.3 Sviluppi nel modello dei SIB

### a. Risultati

Il primo SIB a Peterborough e molti dei primi esempi che lo hanno seguito, sono stati progettati in modo che i pagamenti fossero basati su un numero molto piccolo di *outcome*, spesso misurati a livello di coorte. Un'innovazione chiave nell'architettura dei SIB del Regno Unito negli ultimi dieci anni è stato l'uso di "carte tariffarie" che specificano una serie di risultati diversi, compresi i cosiddetti "risultati intermedi", e che consentono di effettuare pagamenti per ogni singola persona che raggiunge un risultato specifico, di solito con un limite massimo complessivo sul pagamento totale che può essere effettuato nel corso della durata del SIB (Fox *et al.* in pubblicazione). Questo modello ha il potenziale per consentire una maggiore flessibilità nello sviluppo dei servizi di prima linea e approcci più personalizzati al lavoro con le persone che accedono ai servizi finanziati dal SIB (Fox *et al.* 2020).

### b. Approcci di investimento

Il primo SIB di Peterborough coinvolgeva un numero di investitori. Con lo sviluppo del mercato la tendenza è andata verso una maggioranza di SIB finanziati da un singolo investitore e da un relativamente piccolo numero di attori nel mercato dell'investimento. Nell'UK l'investitore maggiormente coinvolto nel numero maggiore di SIBs è *Bridges Outcomes Partnerships*, una impresa sociale che rivendica di avere lanciato il primo fondo al mondo interamente dedicato ai SIB, cioè a contratti basati su *outcomes* (Bridges Outcomes Partnerships 2019). Molti degli investitori del fondo che sono elencati nel sito web di *Bridges*<sup>1</sup> sono Trust non profit e Fondazioni. Negli Us, invece, i primi SIB hanno visto dominare i capitali privati. Albertson *et al.* (2018) descrivono come il secondo round dei progetti negli Us è stato maggiormente finanziato da denaro filantropico e che il private equity si è fortemente allontanato dai SIB.

### c. Valutazione

Negli Stati Uniti la valutazione formale ha rappresentato una componente centrale dei SIB. La valutazione del programma, sia intermedia che finale, di solito fa scattare il rimborso dell'investimento iniziale, ed eventuali

<sup>1</sup> <https://www.bridgesoutcomespartnerships.org/who>

pagamenti aggiuntivi legati a livelli più alti di impatto o di successo. Le valutazioni possono essere pagate sia dai fondi raccolti attraverso il processo di finanziamento del SIB, sia separatamente dalla filantropia o dal governo. In entrambi gli scenari, il pagamento della valutazione non deve essere legato in alcun modo al raggiungimento dei risultati, né il valutatore può avere un interesse finanziario o una partecipazione nel progetto. Negli Stati Uniti, molti SIB hanno usato uno studio di controllo randomizzato (RCT), considerato il gold standard della progettazione della valutazione. Quando un RCT non è stato possibile, spesso a causa di preoccupazioni etiche o di dimensioni del campione, i programmi hanno usato metodi quasi-sperimentali di vario tipo. Un RCT si basa sul confronto con un gruppo di individui assegnati a caso a un gruppo di controllo che non riceve i servizi da valutare. Per il governo, un RCT è di solito visto come il modo migliore per garantire che sta pagando per risultati che non sarebbero stati raggiunti altrimenti; allo stesso modo, alcuni investitori e stakeholder coinvolti nei SIB sentono fortemente che l'uso di un RCT è fondamentale per stabilire il rigore del modello PFS (Albertson *et al.* 2018). Alcuni fornitori di servizi abbracciano l'opportunità di sottoporsi a un RCT perché lo vedono come un modo per dimostrare il loro impatto, la fiducia nel loro approccio e la volontà di sottoporsi a un esame più ampio. Anche se il SIB di Peterborough ha coinvolto una valutazione controfattuale dei risultati intrapresa indipendentemente dal SIB, questa non è stata la norma nel Regno Unito. Per la maggior parte dei SIB del Regno Unito, i pagamenti sono stati collegati alle metriche di performance stabilite nel contratto SIB, spesso sotto forma di una *rate card* (vedi sopra). Anche se ci sono state alcune valutazioni dei SIB, queste tendevano ad essere valutazioni dell'attuazione, piuttosto che valutazioni dei risultati.

#### *d. Scaling*

I primi sostenitori dei SIB sostenevano che gli investitori sociali potevano essere singoli filantropi o un trust di beneficenza, ma, guardando al futuro, vedevano le potenzialità per la finanza privata di sostituire la finanza filantropica o pubblica, creando così una nuova classe di attività in cui banche, fondi pensione etc. potessero investire (Social Finance 2009). Questa era una potenziale strategia attraverso la quale i SIB potevano aumentare sia le loro dimensioni che la loro portata. Gustafsson-Wright (2021) giudica che siamo ancora lontani dal fatto che i SIB possano diventare popolari tra gli investitori commerciali e il consenso in gran parte della letteratura sui SIB è che, ad oggi, sono rimasti su una scala relativamente piccola. Tuttavia, Hoong Sin (2021) sottolinea che i SIB asiatici stanno operando su scala più vasta. Per esempio, una nuova ondata di SIB giapponesi si sta concentrando su priorità governative fondamentali, come l'introduzione dell'assistenza sanitaria digitale e assistita dalla tecnologia, attirando nuovi attori nei SIB che non si

vedono altrove. Tuttavia, Sin chiarisce che questi SIB asiatici sono modelli ibridi (ad esempio, a Singapore, gli assicuratori sostituiscono gli investitori sociali) e che importanti elementi dell'approccio SIB, tra cui la collaborazione, la flessibilità e la responsabilità, possono essere compromessi o addirittura persi in tali ibridi.

### 3. Teorizzare i SIB

Diversi quadri teorici sono stati utilizzati per aiutare gli studiosi a capire i SIB: i più comuni sono variazioni del *New Public Management* e del neoliberalismo. Tuttavia, l'innovazione sociale è stata uno dei punti di discussione regolare quando si è cercato di capire i SIB.

#### 3.1 I SIB come un'estensione del neoliberalismo

Diversi commentatori (ad esempio McHugh *et al.* 2013; Warner 2013; Sinclair *et al.* 2014; Dowling e Harvie 2014; Dowling 2017) vedono l'approccio SIB alla fornitura di servizi pubblici come informato da, o come un'estensione del *New Public Management* (NPM). Il NPM è un termine ampio, quasi onnipresente, che è stato applicato a una vasta serie di riforme del settore pubblico in un certo numero di paesi negli ultimi quattro decenni, anche se comprende un insieme di caratteristiche ampiamente accettato dalla maggior parte dei commentatori (Gruening 2001). Hood (1991) ha identificato sette componenti di queste riforme, che in generale cercano di applicare le strutture di incentivo sviluppate dal business, alla fornitura di beni e servizi pubblici. Queste sono state successivamente riassunte da Ferlie (2017) come le 3M: "mercati"; "gestione"; e "misurazione".

Per McHugh *et al.* (2013), nel Regno Unito i SIB fanno parte di un riallineamento molto più ampio del rapporto tra il mercato e lo Stato lungo le linee della mercatizzazione o neoliberalismo (Berndt e Wirth 2018). I SIB sono quindi spesso teorizzati come parte di una narrazione di "riforma del settore pubblico" che è parte intrinseca del NPM (Fraser *et al.* 2016). In particolare, i SIB sono compresi come parte di una mossa verso la contrattazione basata sui risultati e più in generale nel pagamento per le prestazioni nei servizi pubblici (Lagarde *et al.* 2013; Painter *et al.* 2018; Warner 2013). I meccanismi dei SIB come l'enfasi sui dati e sulla misurazione rafforzano questo senso (Rangan e Chase 2015) e sembrano compatibili con un più ampio movimento nel settore pubblico e non profit verso regole commercializzate, per esempio, il Social Impact Reporting (Morley 2015).

Hajer (2019) suggerisce che l'emergere dei SIB può essere spiegato dalla loro congruenza con i regimi di *governance* neoliberale, in particolare con

l'aspettativa di maggiore efficacia o efficienza in termini di costi. Tse e Warner (2019) sostengono che i SIB confondono il linguaggio dei risultati sociali con specifiche metriche di risultato contrattuali ed estendono il modello NPM di mercati, manager e metriche (Ferlie *et al.* 1996) fino a includere il concetto di "finanziarizzazione" dove il comportamento del cliente è legato alle prestazioni dei fornitori di servizi. L'influenza del NPM nello sviluppo dei SIB è confermata empiricamente da Dayson *et al.* (2019) che hanno confrontato un SIB di prescrizione sociale nel Nord dell'Inghilterra con un programma simile finanziato in modo più convenzionale scoprendo che il SIB tendeva al NPM sia nella progettazione che nell'attuazione del programma. Inoltre, la loro ricerca ha mostrato che i dati raccolti per il monitoraggio non hanno sostenuto alcun apprendimento e non sono stati utilizzati per dare forma alla pratica (Lowe *et al.* 2018).

Anche un altro studio empirico sull'economia SIB fornisce un certo sostegno all'idea che i SIB si capiscono meglio nei termini di NPM. Williams (2020) evidenzia il ruolo importante degli intermediari in questo processo di finanziarizzazione, in quanto traducono l'impatto sociale nei termini di risparmi di costi monetizzabili permettendo alle organizzazioni non profit di accedere al capitale di investimento. Così, i SIB «In virtù della loro stessa struttura, .... permettono agli investitori privati di trarre profitto dai problemi sociali, con le popolazioni vulnerabili così trasformate in proposte di investimento» (Williams 2020, 909). Ma questo processo di neoliberalizzazione e finanziarizzazione non include i cambiamenti a livello macro nelle misurazioni dei SIB e quindi essi non cercano di cambiare il comportamento di quegli attori con più potere, gli stessi che creano i fallimenti sociali e di mercato che causano i problemi sociali; invece, i SIB si concentrano sul cambiamento del comportamento dei clienti vulnerabili attraverso regimi di gestione basati sui risultati (Tse e Warner 2019). Come sostiene Warner (2020, 188): «L'idea che i clienti e i fornitori di servizi di prima linea sarebbero autorizzati a reingegnerizzare il sistema e a concentrarsi sui risultati è un sogno meraviglioso, ma è profondamente minato dal modello di finanziamento e valutazione del SIB».

### 3.2 SIB e innovazione sociale

Un argomento persistente a favore dei SIB è che hanno un potenziale per incoraggiare l'innovazione, in particolare l'innovazione sociale.

In un primo documento di discussione, *Social Finance* (2009) sosteneva che i SIB fossero un'innovazione nel finanziamento dei servizi sociali, e anche che l'attenzione ai risultati dei SIB avrebbe incoraggiato i fornitori di servizi sociali ad innovare. Da allora i SIB hanno continuato ad essere propagandati sia come una forma innovativa di finanziamento dei servizi sociali,

sia per incoraggiare interventi innovativi nell'affrontare le questioni sociali (Moore *et al.* 2012; Gustafsson-Wright *et al.* 2015; Albertson *et al.* 2018, 2020; Bridges Outcomes Partnerships 2019). La promessa che i SIB agevolino servizi innovativi si riflette nel sostegno del governo. Nel Regno Unito alcuni dei primi SIB sono stati sostenuti attraverso un *Innovation Fund* governativo, mentre negli Stati Uniti, il *Social Innovation Fund* all'interno della *Corporation for National and Community Service* ha sostenuto lo sviluppo di un ecosistema per i SIB (Albertson *et al.* 2018).

Tuttavia, mentre la ricerca suggerisce che i SIB hanno avuto un certo successo nel portare gli investimenti sociali nei servizi pubblici e hanno, nel processo, allontanato il rischio dai committenti dei servizi e dai fornitori del terzo settore, la valutazione sulla loro capacità di innovare è mista, nella migliore delle ipotesi (Albertson *et al.* 2018). Molti commentatori riconoscono il potenziale dei SIB nell'incoraggiare l'innovazione. Esempi di come potrebbero farlo includono: aumentare la collaborazione e il lavoro di partenariato tra committenti e fornitori (Roman *et al.* 2014); diversificare le catene di approvvigionamento e incoraggiare nuovi operatori di mercato (HM Government 2012); fornire finanziamenti per interventi innovativi che normalmente sarebbero considerati troppo rischiosi (Wooldridge *et al.* 2019); aumentare il potenziale di innovazione in prima linea grazie a maggiori libertà (Gustafsson-Wright *et al.* 2015); e incoraggiare cicli rapidi di feedback di innovazione a livello locale (Overholser 2018). Eppure, l'evidenza empirica esistente non è chiara. Gustafsson-Wright *et al.* (2015) nella loro revisione dei SIB in tutto il mondo hanno concluso che i SIB non hanno davvero sostenuto molti interventi innovativi, bensì hanno sostenuto interventi più semplicemente forniti in modi diversi o a popolazioni diverse. Una revisione delle valutazioni pubblicate dell'outcome-based commissioning nel Regno Unito ha rilevato che mentre i SIB erano associati ad alcune innovazioni nella committenza dei servizi, esistevano relativamente poche prove che i SIB portassero all'innovazione nella progettazione della fornitura dei servizi (Albertson *et al.* 2018). Inoltre, nel Regno Unito, la revisione di Wooldridge *et al.* (2019) delle sfide e dei benefici della commissione dei SIB nel Regno Unito ha rilevato che chi commissionava i SIB con un focus sull'innovare o sullo sperimentare un modello, ha riscontrato alcune innovazioni negli interventi, anche se le prove nel complesso erano piuttosto limitate.

Albertson *et al.* (2020) e Fox *et al.* (di prossima pubblicazione) considerano la relazione tra SIB e innovazione sociale come un possibile inquadramento teorico. Richiamano l'attenzione sulla crescente letteratura inerente innovazione sociale (ad esempio Mulgan *et al.* 2007, Murray *et al.* 2010, Grimm *et al.* 2013, Marques *et al.* 2018) e sull'importanza della co-creazione nell'innovazione sociale (Voorberg *et al.* 2015). Insieme, l'innovazione sociale e la co-creazione, sono stati definiti "concetti magici" accolti come una nuova strategia di riforma dei servizi pubblici di fronte alle sfide sociali e

all'austerità di bilancio (Voorberg *et al.* 2015). Tuttavia, Fox *et al.* (2020, 2021) sostengono che il rafforzamento dei "punti di forza" è un terzo pilastro necessario in questa nuova strategia di riforma dei servizi pubblici. La co-creazione implica che le persone, di solito destinatari passivi dei servizi posseggono risorse con conoscenze legittime che hanno valore nel dare forma alle innovazioni dei servizi (Fox *et al.*, 2020). Nel settore for-profit generalmente si presume che gli utenti finali (clienti) abbiano capacità e autonomia sufficienti per impegnarsi nella co-creazione. Ma questo presupposto molto spesso non riguarda anche i servizi pubblici. Gli approcci basati sui "punti di forza" o sulle risorse partono invece dal presupposto che le persone posseggono risorse o "punti di forza" e perciò si concentrano sugli obiettivi e le risorse delle persone, piuttosto che sui loro problemi (Price *et al.* 2020). Pertanto, mettono insieme i concetti di partecipazione e cittadinanza con quello di capitale sociale (Mathie e Cunningham 2003). Baron *et al.* (2019) notano che gli approcci basati sulle forze esplorano, in modo collaborativo, tutte le capacità personali e le loro circostanze, piuttosto che focalizzare l'intervento sui deficit che li hanno votati al servizio. Gli approcci basati sui "punti di forza" non impongono una struttura unica e uniforme a comunità diverse. Al contrario, essi sostengono lo sviluppo delle capacità dei cittadini e le loro opportunità di agire autonomamente nell'intraprendere piccoli atti che costruiscono relazioni significative.

Gli approcci alla fornitura di servizi basati sui punti di forza sono quindi impliciti nei servizi pubblici co-creati che lavorano con persone vulnerabili e/o con bisogni complessi. A sua volta, questa co-creazione permette l'innovazione sociale sfruttando l'ideazione delle comunità per facilitare i processi di cambiamento sociale. Le nuove idee, in altre parole, vengono dalle persone e dalle relazioni (Cottam, 2018). Albertson *et al.* (2020) sostengono che affinché i SIB possano raggiungere il loro potenziale come catalizzatori di innovazione sociale in grado di affrontare bisogni sociali complessi, devono sviluppare alcune o tutte queste attitudini:

- a. Adottare modi di lavorare basati sui "punti di forza";
- b. co-creare soluzioni di servizio con i cittadini;
- c. creare partenariati più ampi e inclusivi che diano più voce in capitolo alle organizzazioni di fornitori di servizi con esperienza capaci di comprendere meglio i bisogni della popolazione locale;
- d. permettere una maggiore sperimentazione nella fornitura dei servizi.

### 3.3 Innovazione in 4 SIB

Per testare l'ipotesi che la co-creazione e i servizi basati sui punti di forza facilitino l'innovazione nella fase iniziale, Fox *et al.* (2020) hanno identificato quattro SIB. Tutti e quattro hanno usato contratti per risultati sociali e

hanno utilizzato per i servizi un approccio basato sui punti di forza. Tutti i SIB sono stati gestiti da *Bridges Outcomes Partnership* e si trovavano in diverse fasi di sviluppo, dalla consegna iniziale, al quasi completamento. Tre dei SIB si concentravano su housing e senzatetto e uno sul benessere. Hanno operato in sistemi di fornitura di servizi pubblici a diverse scale di dimensioni e complessità. In ogni SIB i ricercatori hanno esaminato la documentazione e hanno condotto un programma di interviste con informatori chiave, con un pagatore dell'autorità locale, con il manager del SIB, il personale di prima linea per l'erogazione dei servizi, le agenzie partner e i manager degli investimenti. Per questo studio di *scoping* non sono stati inclusi i volontari e le persone che hanno utilizzato i servizi. Le ipotesi testate sono state le seguenti: primo, che all'interno dei casi gli elementi di co-creazione e i modelli di fornitura di servizi basati sui "punti di forza" sono stati implementati con successo attraverso i SIB; secondo, che queste pratiche hanno aiutato i SIB a catalizzare l'innovazione in fase iniziale; terzo, che c'erano diversi elementi del *design* che erano strumentali al sostenere queste pratiche co-create e basate sui punti di forza.

#### *a. Co-creazione e lavoro basato sui "punti di forza"*

Nei quattro casi, Fox *et al.* (2020) e Fox *et al.* (di prossima pubblicazione) hanno scoperto che un impegno nella co-creazione ha comportato l'adozione di un atteggiamento diverso verso le persone che usano i servizi, considerandole in termini di punti di forza piuttosto che di deficit. Hanno anche scoperto che, sebbene non ci sia un modello standard per questo lavoro basato sui punti di forza, alcuni elementi comuni tra i quattro SIB sono emersi. Questi includono l'abilitare le persone che usano i servizi: a stabilire l'ordine del giorno per gli incontri con il personale e i volontari; concentrandosi sulle aspirazioni e le ambizioni future; sostenendo le persone a sviluppare le loro capacità e abilità; cercando consapevolmente di spostare l'equilibrio di potere verso le persone e lontano dai servizi, e usando un linguaggio basato sulle forze. Anche lo sviluppo di servizi più personalizzati per i bisogni e i desideri individuali è stato un tema comune.

Nel complesso, all'interno dei quattro SIB, Fox *et al.* (2020) e Fox *et al.* (di prossima pubblicazione) hanno trovato prove più forti della co-produzione di servizi incentrati sulla persona rispetto alla co-creazione più democratica nella progettazione di interi programmi SIB. L'integrazione della "voce" degli utenti aveva luogo in fasi piuttosto limitate del processo SIB, per esempio durante l'implementazione, ma non la progettazione del contratto e tendeva a provenire dalla rappresentanza dei fornitori di servizi invece che alla partecipazione attiva degli utenti stessi. Tuttavia, esistono prove provvisorie che due dei SIB si stanno muovendo verso una maggiore co-creazione nella progettazione dei SIB e dei servizi.

In tre dei SIB, l'incorporazione di pratiche di co-creazione basate sui punti di forza ha portato a cambiamenti per il personale di prima linea a cui sono stati dati maggiori livelli di autonomia, incoraggiandoli a vedere le persone come risorse e non come "problemi". I modi di lavorare tendono a diventare più riflessivi, attribuendo più tempo al personale per riflettere su ciò che sta cercando di ottenere e su come sta lavorando. Tutti e quattro i SIB hanno anche riguardato alcuni elementi di intermediazione, coaching e mentoring, ponendo una maggiore enfasi sul personale di prima linea che si impegna con altri servizi – sia all'interno del SIB che nel sistema più ampio. Inoltre, l'adozione di approcci basati sulla co-creazione e sui punti di forza, ha comportato cambiamenti nei modelli di personale e nei carichi di lavoro in tutti i SIB tranne uno. In tre dei SIB, le organizzazioni erogatrici hanno assunto nuovo personale e/o aggiornato le loro pratiche di formazione per adottare un approccio basato sui punti di forza. In parte, questo è dovuto al fatto che molte delle persone con cui i SIB hanno lavorato hanno sperimentato ripetute interruzioni nell'erogazione dei servizi, facendoli sentire privi di diritti e diffidenti. È stato perciò vitale per i fornitori sfidare le relazioni esistenti e le narrazioni degli individui per affrontare le questioni relative a varie forme di "istituzionalizzazione".

Nel perseguire la co-creazione basata sui punti di forza, le valutazioni sono state anche configurate in modo molto diverso da quelle tradizionali basate sul deficit. Per esempio, in tutti i SIB, gli incontri iniziali si sono concentrati sulla costruzione di relazioni di fiducia e/o incoraggiando le persone a parlare dei loro punti di forza e obiettivi. La pianificazione è stata "centrata sulla persona", con un focus sull'ascolto, l'apprendimento e l'adattamento per creare strategie che meglio si adattano ai punti di forza, agli interessi e agli obiettivi di ogni persona. Inoltre, l'integrazione con le risorse della comunità era parte integrante dei modelli di fornitura dei servizi sviluppati dai quattro SIB. Questo perché l'utilizzo di approcci basati sui punti di forza per la co-creazione richiedeva che le persone che accedevano ai servizi SIB fossero anche in grado di accedere a una serie di altri servizi complementari per raggiungere gli obiettivi che si erano prefissati. Quindi è stato importante per i fornitori di servizi determinare quali risorse erano disponibili nella comunità, risorse su cui potevano costruire per sostenere la fornitura dei loro servizi. Un efficace lavoro di partenariato e di rete ha anche aiutato i quattro SIB a sfidare i modelli esistenti, basati sul deficit, all'interno del più ampio sistema di erogazione dei servizi, promuovendo approcci co-creati, basati sui punti di forza e incentrati sulla persona. Un altro fattore citato da molti degli intervistati come un aiuto per incorporare il modello è stato il focus all'interno del SIB sulla raccolta delle prove dei risultati.

Cruciale, per sfidare lo status quo del lavoro basato sul deficit, è stata anche la strategia su come garantire la continuità delle nuove pratiche oltre i termini del contratto SIB. Molti intervistati hanno espresso il desiderio di

creare una tradizione oltre il programma stesso per evitare che il sistema torni allo status quo (Fox *et al.* 2020 e Fox *et al.* di prossima pubblicazione).

#### *b. Innovazione nella fase iniziale*

Dato che i modelli di erogazione dei servizi basati sui punti di forza nei SIB, hanno lavorato sui punti di forza e sulle aspirazioni personali di ciascun individuo, ciò ha spesso richiesto al personale di prima linea di innovare e co-produrre soluzioni per rispondere a contesti unici. Più specificamente, in tre dei SIB, questo comportava che i fornitori di servizi lavorassero con gli utenti per affrontare le cause alla radice dei loro attuali ostacoli e per perseguire impatti più trasformativi e a lungo termine (Fox *et al.* 2020 e Fox *et al.* di prossima pubblicazione).

Tutti e quattro i SIB hanno utilizzato budget personali che hanno fornito agli individui i fondi per superare le loro barriere specifiche o per perseguire i loro interessi peculiari. Oltre a stimolare l'innovazione sul campo, i programmi SIB hanno anche sperimentato approcci innovativi alla fornitura di servizi attraverso test pilota più mirati e destinati ad affrontare le lacune e gli ostacoli più grandi del sistema. Tutti e quattro i SIB hanno coinvolto la sperimentazione di nuovi partenariati o servizi per superare tali sfide.

#### *c. Progettazione SIB*

Attraverso la loro analisi di casi incrociati, Fox *et al.* (2020) e Fox *et al.* (di prossima pubblicazione) hanno scoperto che affinché i SIB facilitino efficacemente la co-creazione e la fornitura di servizi basati sui punti di forza, i partner di gestione devono dare ai fornitori di servizi un alto grado di autonomia, in quanto rappresentano le organizzazioni con le conoscenze e le esperienze più localizzate. Questa flessibilità permette ai fornitori di servizi di provare cose nuove, a differenza di quanto accade con i contratti di commissione "tradizionali". Tale autonomia del fornitore di servizi era presente in tre dei SIB. Inoltre, in tutti e quattro i SIB, il trasferimento dei rischi finanziari dai fornitori di servizi agli investitori è stato fondamentale per facilitare l'innovazione.

Inoltre, tutti e quattro i SIB hanno usato una *rate card*. Le *rate card* offrono un "menu" di opzioni mediante cui i singoli risultati possono essere legati per tutta la durata di un SIB ai pagamenti. L'uso di schede tariffarie è una caratteristica comune nei SIB del Regno Unito che attribuisce ai partner SIB la possibilità di scegliere su quali risultati concentrarsi, invece di richiedere sempre più specificazioni, con l'aspettativa di incentivare una maggiore sperimentazione e innovazione nella fornitura dei servizi. Le tariffe possono anche aiutare i partner SIB a utilizzare metodi e metriche che sono più in linea con l'innovazione in fase iniziale, al contrario di quelli che sono

richiesti per la scalabilità, come gli strumenti di valutazione sperimentale e quasi-sperimentale. La progettazione della carta delle tariffe è importante anche se sono possibili tensioni tra i risultati del SIB e la pratica centrata sulla persona.

In tre dei casi, il modello SIB ha anche permesso ai fornitori di servizi di adottare un approccio più personalizzato, fornendo finanziamenti flessibili a lungo termine. Per alcuni programmi, questo ha dato ai fornitori la possibilità di lavorare con le persone più a lungo e di offrire loro una seconda possibilità.

#### *d. Sfide*

È importante notare la presenza di una serie di sfide affrontate dai SIB nel perseguire la co-creazione e il lavoro basato sui punti di forza. La sfida più comune, affrontata da tre SIB, è stata la difficoltà di ottenere prove per il monitoraggio e la valutazione, così come l'elevata quantità di tempo ed energia richiesti per la transizione e la formazione del personale su questi nuovi approcci. Due SIB hanno anche lottato con la definizione di risultati appropriati. Inoltre, in almeno due dei SIB, rendere il modello sostenibile e resiliente in sistemi più ampi – che sono ancora basati sul deficit – è rimasta una sfida, e i guadagni sono stati spesso modesti.

## **4. Conclusioni**

Fraser *et al.* (2018) sostengono che le narrazioni sui SIB assumono diverse forme. Una “narrativa della promessa” piuttosto ottimista, presenta i SIB come la soluzione alla mancanza di innovazione e imprenditorialità del settore pubblico. Una “narrativa della cautela” presenta i SIB come parte di un pericoloso processo di finanziarizzazione in cui i servizi del settore governativo e del volontariato sono subordinati alla ricerca di profitto da parte degli investitori. Se la gran parte della letteratura grigia sui SIB (ad esempio Ronicle *et al.* 2014, Gustafsson-Wright *et al.* 2015, Wooldridge *et al.* 2019) potrebbe essere ampiamente classificata come narrativa di promessa, gran parte della letteratura accademica ha presentato una narrativa della cautela. Ma, probabilmente, il dibattito si è concentrato troppo sulla forma piuttosto che sulla funzione. Come sostiene Pollock: «Durante questi primi 10 anni di SIB, abbiamo cercato nel meccanismo di finanziamento la fonte segreta della loro “magia”, quando dovremmo indagare su come la loro progettazione e governance migliorano la risposta alle esigenze degli utenti» (Pollock 2021).

La ricerca di Fox *et al.* (2020) e Fox *et al.* (di prossima pubblicazione) suggerisce un modello SIB emergente, chiamata SIB 2.0 che vira verso la “narrativa della promessa”, dove un impegno per servizi co-creati e basati sui punti di forza è sostenuto da nuove strutture SIB e dove il loro potenziale

di catalizzare l'innovazione è rafforzato. Questa nuova generazione di SIB dovrebbe mettere le persone al centro della progettazione e dell'erogazione dei servizi, diversificare gli approcci alla valutazione, enfatizzare l'apprendimento continuo e riflettere maggiormente su come l'apprendimento possa essere tradotto in un più ampio cambiamento dei sistemi.

### *5.1 Mettere le persone al centro dei SIB*

Fox *et al.* (2020) sostengono che una maggiore innovazione sociale nei SIB richiede soluzioni co-create con le persone che accedono ai servizi e che i servizi risultanti adottino approcci basati sui punti di forza. I servizi basati sui punti di forza mettono le persone al centro degli interventi, sostenendole nello sviluppare le loro capacità ed esercitarle autonomamente. Si tratta di servizi che si pongono domande come: “cosa conta per le persone?” e non “qual è il loro problema”? Questo a sua volta, come descrivono Lukic e Levitt (2020), porta al design collaborativo in cui diverse organizzazioni, comprese quelle guidate dalla comunità, si uniscono per progettare soluzioni ai bisogni sociali urgenti. Lukic e Levitt, basandosi sulla loro esperienza di progettazione in molti SIB e contratti basati sui risultati sociali, sostengono che il design collaborativo significa sviluppare un progetto in vera collaborazione con la comunità coinvolta – riunendosi con i veri esperti, cioè coloro che usano e forniscono il servizio. Si tratta di creare un ambiente in cui più parti, che hanno a cuore lo stesso problema, possono lavorare insieme su servizi congiunti. La costruzione di relazioni e il riconoscimento dell'importanza delle persone è quindi cruciale per la nuova ondata di SIB.

### *5.2 Apprendimento e valutazione*

Molti SIB negli Stati Uniti sono accompagnati da una solida valutazione d'impatto per accertare se i risultati raggiunti possono essere attribuiti o meno al SIB. Tuttavia, questo non è tendenzialmente l'obiettivo nel Regno Unito e in Europa. Hevenstone e Fraser (2021) descrivono in dettaglio un certo numero di SIB europei in cui si osserva che i programmi non hanno tentato di misurare l'impatto in modo robusto. Accennano anche alla possibilità che i governi locali o nazionali non volessero davvero sapere se gli impatti documentati potevano essere attribuiti ai SIB. Ci sono buoni argomenti per incorporare abitualmente una solida valutazione dell'impatto nella progettazione e nella fornitura dei SIB, compreso il rafforzamento della responsabilità e il sostegno all'apprendimento. Tuttavia, a volte, può essere difficile incorporare valutazioni d'impatto tradizionali e controfattuali nei SIB per ragioni tecniche o di costo. Ma questo non è un motivo per rinunciare

alla valutazione e all'apprendimento. Come sostengono Lukic e Levitt (2020), la questione chiave della valutazione non è se il SIB abbia funzionato o meno, ma individuare il contributo relativo dei singoli componenti della gestione operativa e della fornitura al risultato dei progetti. Se non siamo in grado di implementare un disegno di valutazione d'impatto sperimentale o quasi-sperimentale, c'è un numero crescente di metodologie di valutazione d'impatto "all'interno del caso" e di "confronto tra casi" metodologicamente robuste, a cui possiamo attingere. Queste iniziano passando dalla discussione sull'"attribuzione" a quello che viene definito "contributo", riconoscendo l'importanza dei fattori di supporto nella comprensione dell'impatto in contesti più complessi (Fox e Morris 2019). Questi disegni di valutazione d'impatto alternativi non sono semplicemente alternative "qualitative" alla valutazione d'impatto "quantitativa"; sono disegni che potenzialmente migliorano la leva causale in circostanze di complessità e incertezza, mettendo in primo piano il contesto e riconoscendo che cause multiple o insiemi di cause portano all'impatto. I metodi basati sui casi possono essere ampiamente tipizzati come confronti tra casi (come l'analisi comparativa qualitativa - QCA) o analisi all'interno dei casi (per esempio il Process Tracing o la Contribution Analysis) (Befani e Stedman-Bryce 2017).

### *5.3 Cambiamento dei sistemi*

Come possono i SIB portare a un cambiamento dei sistemi – sfidando i modi tradizionali e basati sul deficit – lavorando con le persone e usando la co-creazione per creare servizi socialmente innovativi? Un'opzione è quella di concentrare i SIB sulla estensione da altri contesti di interventi promettenti. Gustafsson-Wright (2021) sostiene che una scala maggiore, e potenzialmente anche l'impatto, potrebbe essere raggiunto attraverso l'uso di fondi che mettono in comune i finanziamenti dei governi o dei donatori per pagare i risultati, sia per un particolare settore sia per una regione geografica. Un diverso percorso per raggiungere il cambiamento dei sistemi è invece meno preoccupato di diffondere gli interventi su scala più ampia. Gray (2020), che ha progettato una serie di SIB nel Regno Unito, è meno preoccupato della scala, concependo il ruolo dei SIB a guisa di dimostrazione su come far funzionare meglio un sistema e catturare l'apprendimento che può poi essere esteso con mezzi più convenzionali. Questa sembra una strategia più realistica. Se è così, allora la raccolta e l'analisi di dati quantitativi e qualitativi dalla fornitura di servizi – e la costruzione di collaborazioni efficaci all'interno di sistemi complessi – sembra essere la chiave per realizzare il cambiamento dei sistemi.

#### 5.4 Il futuro

Attingendo ai risultati di un esteso studio triennale sui SIB in Canada, Stati Uniti e Regno Unito, Williams (2020) traccia le caratteristiche essenziali di ogni specifica “economia SIB”. Sostiene che, sebbene ogni economia sia diversa, ognuna vive una tensione comune tra il “finanziario e il locale”. Così le logiche finanziarie di standardizzazione, scala e rischio sono in tensione con la natura locale, contingente e contestuale dei problemi sociali urbani. Williams vede una tensione tra gli interessi, le visioni del mondo e persino il linguaggio degli investitori e dei professionisti SIB come le élite urbane (la finanza) e quelli del governo e dei fornitori come gli attori locali che lottano per fornire servizi sociali. Questo si riflette nella letteratura accademica dove gran parte dei commenti accademici si sono concentrati sui SIB come un meccanismo per la finanziarizzazione dei risultati sociali. Una seconda generazione di SIB si sta sempre più concentrando sulla creazione di un ambiente in cui più parti, che hanno a cuore lo stesso problema, possono lavorare insieme su servizi congiunti con una comprensione condivisa di cosa sia il successo. Questa nuova generazione di SIB ha il potenziale per incoraggiare una reale innovazione nella fornitura di servizi pubblici.

#### Bibliografia di riferimento

- Anders J., Dorsett R. (2017) *HMP Peterborough Social Impact Bond - cohort 2 and final cohort impact evaluation*, NIESR, London.
- Fox C., Albertson A. (2011) *Payment by Results and Social Impact Bonds in the Criminal Justice Sector: New Challenges for the Concept of Evidence-Based Policy?*, «Criminology and Criminal Justice», 11, 5, pp. 395-413.
- Albertson K., Fox C., O’Leary C., Painter, G. (2018), *Payment by Results and Social Impact Bonds: Outcome-based Commissioning in the USA and UK*, Policy Press, Bristol.
- Albertson K., Fox C, O’Leary C., Painter G. (2020), *Towards a Theoretical Framework for Social Impact Bonds*, «Nonprofit Policy Forum», <https://doi.org/10.1515/npf-2019-0056>
- Baron S., Stanley T., Colombian C., Pereira T. (2019), *Strengths-Based Approach: Practice Framework and Practice Handbook*, DHSC, London.
- Befani B., Stedman-Bryce G. (2016) *Process Tracing and Bayesian updating for impact evaluation*, «Evaluation», <http://doi.org/10.1177/1356389016654584>.
- Berndt C., Wirth M. (2018), *Market, Metrics, Morals: The Social Impact Bond as an Emerging Social Policy Instrument*, «Geoforum», 90, pp. 27-35.
- Bridges Outcomes Partnerships (2019), *Better Outcomes, Better Value: The Evolution of Social Impact Bonds in the UK*, Bridges Outcomes Partnerships, London.
- Cameron D. (2009) *The Age of Austerity* (26 April) <https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/601367> (accessed 9 January 2020).

- Cottam H. (2018), *Radical Help: How We Can Remake the Relationships Between Us and Revolutionise the Welfare State*, Brown and Company, Little.
- Cowen T. (2011), *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*, A Penguin Special from Dutton, Penguin.
- Dayson C., Fraser A., Lowe T. (2020), *A Comparative Analysis of Social Impact Bond and Conventional Financing Approaches to Health Service Commissioning in England: The Case of Social Prescribing*, «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», 22, 2, pp. 153-169.  
DOI: 10.1080/13876988.2019.1643614
- Disley E., Rubin J., Scraggs E., Burrowes N., Culley D., e RAND Europe (2011), *Lessons Learned From the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*, MoJ, London.
- Dowling E. (2017), *In the Wake of Austerity: Social Impact Bonds and the Financialisation of the Welfare State in Britain*, «New Political Economy», 22, 3, pp. 294-310.
- Dowling E., Harvie D. (2014) *Harnessing the Social: State, Crisis and (Big) Society*, «Sociology», 48, 5, pp. 869-886.
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferlie E. (2017), *The New Public Management and Public Management Studies*, «Oxford Research Encyclopedia of Business and Management».
- Fox C., Olson H., Armitage H., Baines S., Painter, G. (Forthcoming) *Can a focus on co-created, strengths-based services facilitate early-stage innovation within SIBs?*, Paper available from author on request.
- Fox, C. e Morris, S. (2019), *Evaluating outcome-based payment programmes: challenges for evidence-based policy*, «Journal of Economic Policy Reform», DOI: 10.1080/17487870.2019.1575217
- Fox C., Baines S., Wilson R., Martin M., Jalonen H., Aflaki I., Prandini R., Bassi A., Ganugi G. (2021), *A New Agenda for Co-creating Public Services*, Turku University of Applied Sciences, Turku.
- Fox C., Olson H., Armitage H. (2020), *Social Impact Bonds 2.0? Findings from a study of four UK SIBs*, MMU, Manchester.
- Fraser A., Tan S., Lagarde M., Mays N. (2016), *Narratives of Promise, Narratives of Caution: A review of the literature on Social Impact Bonds*, «Social Policy and Administration», 52, 1, pp. 4-28.
- Fraser A., Tan S., Lagarde M., Mays N. (2018), *Narratives of promise, narratives of caution: A review of the literature on Social Impact Bonds*, «Social policy & Administration», 52, 1, pp. 4-28.
- Hevenstone D., Fraser A. (2021), *SIBs Growth in Europe May Reflect Politics And Lack Of Accountability*, MMU, Manchester.
- GIIN (2017), *Annual Impact Investor Survey*, GIIN, New York.
- Gray T. (2020), *People Deserve Better That's The Key Point About SIBs*, MMU, Manchester.
- Grimm R., Fox C., Baines S., Albertson K. (2013), *Social Innovation, an Answer to Contemporary Societal Challenges? Locating the Concept in Theory and*

- Practice*, «Innovation: The European Journal of Social Science Research», 26, 4, pp. 436-455.
- Gruening G. (2001), *Origin and theoretical basis of New Public Management*, «International Public Management Journal», 4, 1, pp. 1-25.
- Gustafsson-Wright E., Gardiner S., Putcha V. (2015), *The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from The First Five Years Of Experience Worldwide*, Brookings, Washington DC.
- Gustafsson-Wright E. (2021), *Can Impact Bonds Help To Cure 'Social Long Covid'?*, MMU, Manchester.
- Hajer J. (2020) *The National Governance and Policy Context of Social Impact Bond Emergence: A Comparative Analysis of Leaders and Skeptics*, «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», 22, 2, pp. 116-133.
- HM Government (2011), *Growing the Social Investment Market: A Vision and Strategy*, Cabinet Office, London.
- Hood C. (1991), *A Public Management for all Seasons?*, «Public Administration», 69, 1, pp. 3-19.
- Hoong Sin C. (2021), *China Watches Neighbours Develop Home Grown Sibs for Well Being And Innovation*, MMU, Manchester.
- Jolliffe D., Hedderman C. (2014), *Peterborough Social Impact Bond: Final Report on Cohort 1 Analysis*, Ministry of Justice, London.
- Kubiszewski I., Costanza R., Franco C., Lawn P., Talberth J., Jackson T., Aylmer C. (2013), *Beyond GDP: Measuring and Achieving Global Genuine Progress*, «Ecological Economics», 93, pp. 57-68.
- Lagarde M., Wright M., Nossiter J., Mays N. (2013), *Challenges of Payment for Performance in Health Care and Other Public Services. Design, Implementation and Evaluation*, PIRU Publications, London.
- Lowe T., Kimmitt J., Wilson R., Martin M., Gibbon J. (2018), *The Institutional Work of Creating and Implementing Social Impact Bonds*, «Policy & Politics», 47, 2, pp. 353-370. <https://doi.org/10.1332/030557318X15333032765154>
- Lukic M., Levitt A. (2020), *Outcomes Partnerships Offer Rare Combination of Three Blessings*, MMU, Manchester.
- Marques P., Morgan K., Richardson R. (2018), *Social Innovation in Question: The theoretical and practical implications of a contested concept*, «Environment and Planning C: Politics and Space», 36, 3, pp. 496-512.
- Mathie A., Cunningham G. (2003), *From Clients to Citizens: Asset-Based Community Development as a Strategy for Community-Driven Development*, «Development in Practice», 13, 5, pp. 474-486.
- McHugh N., Sinclair S., Roy M., Huckfield L., Donaldson, C. (2013), *Social Impact Bonds: A Wolf in Sheep's Clothing?*, «Journal of Poverty and Social Justice», 21, 3, pp. 247-257.
- Moore M., Westley F., Nicholls A. (2012), *The Social Finance and Social Innovation Nexus*, «Journal of Social Entrepreneurship», 3, 2, pp. 115-132.
- Morley J. (2015), *Elite Networks and the Rise of Social Impact Reporting in the UK Social Sector*,

- <https://static1.squarespace.com/static/56573087e4b0f60cdba13509/t/56ec1f1e01dbae856fe1e683/1458315040990/Social-Investment-Elites-CAR.pdf> [accessed 10 January 2020].
- Mulgan G., Tucker S., Ali R., Sanders B. (2007), *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, How It Can Be Accelerated*, Young Foundation, London.
- <https://youngfoundation.org/publications/social-innovation-what-it-is-why-it-matters-how-it-can-be-accelerated/> (accessed 9 January 2020).
- Mulgan G., Reeder N., Aylott M., Boshier L. (2010) *Social Impact Investment: The Opportunity and Challenge of Social Impact Bonds*, The Young Foundation, London.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, National Endowment for Science, Technology and the Art, London.
- OECD (2015), *Social Impact Investment: Building the Evidence Base*, OECD, Paris.
- Overholser G. (2018), *Pay for success is quietly undergoing a radical simplification*, «The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science», 678, 1, pp. 103-110. doi:10.1177/0002716218769036
- Painter G., Albertson K., Fox C., O’Leary C. (2018), *Social Impact Bonds: More than One Approach*, «Stanford Social Innovation Review», (28 December) online at [https://ssir.org/articles/entry/social\\_impact\\_bonds\\_more\\_than\\_one\\_approach](https://ssir.org/articles/entry/social_impact_bonds_more_than_one_approach) [accessed 9 January 2020].
- Pollock R. (2021), *Fresh Strategy Is Needed for Economic and Social ‘Recovery’*, MMU, Manchester.
- Rangan V.K., Chase L.A. (2015), *The Payoff of Pay-for-Success*, «Stanford Social Innovation Review», [https://ssir.org/up\\_for\\_debate/article/the\\_payoff\\_of\\_pay\\_for\\_success](https://ssir.org/up_for_debate/article/the_payoff_of_pay_for_success) [accessed 9 January 2020].
- Roman J., Walsh K., Bieler S., Taxy S. (2014), *Five Steps to Pay for Success: Implementing Pay for Success Projects in the Juvenile and Criminal Justice Systems*, Urban Institute, Washington.
- Ronicle J., Fox T. (2015), *In Pursuit of Readiness: Evaluation of the Investment and Contract Readiness Fund*, Cabinet Office, London
- Ronicle J., Stanworth N., Hickman E., Fox T. (2014), *Social Impact Bonds: The State of Play*, Big Lottery Fund, London.
- Sinclair S.N., McHugh N., Huckfield L., Roy M.L. (2014), *Social Impact Bonds: Shifting the Boundaries of Citizenship*, «Social Policy Review. Analysis and Debate in Social Policy» 26, pp. 119-136.
- Social Finance (2009), *Social Impact Bonds: Rethinking Finance for Social Outcomes*, London, Social Finance.
- Social Finance (2010), *Social Finance Releases First Social Impact Bond*, Press release, Social Finance, London.
- Social Finance (2011), *Peterborough Social Impact Bond*, Social Finance, London.
- Social Finance (2017), *World’s 1st Social Impact Bond Shown to Cut Reoffending and To Make Impact Investors a Return*, Press Release 27th July 2017, Social Finance, London.

- Social Impact Investment Taskforce (2014), *Impact Investment: The Invisible Heart of Markets*, Cabinet Office, London.
- Tan S., Fraser A., Giacomantonio C., Kruithof K., Sim M., Lagarde M., Disley E., Rubin J., Mays N. (2015), *An evaluation of Social Impact Bonds in Health and Social Care: Interim Report*, PIRU, London.
- Tse A., Warner M. (2020), *A Policy Outcomes Comparison: Does SIB Market Discipline Narrow Social Rights?*, «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», 22, 2, pp. 134-152.
- Voorberg W.H., Bekkers V.J., Tummers L.G. (2015), *A Systematic Review of Co-creation and Co-production: Embarking on the Social Innovation Journey*, «Public Management Review», 17, 9, pp. 1333-1357.
- Warner M.E. (2013), *Private finance for Public Goods: Social Impact Bonds*, «Journal of Economic Policy Reform», 16, 4, pp. 303-319.
- Warner M. (2020), *Debate: Do SIBs Make Markets in the Welfare System? Should They? For Whom?*, «Public Money & Management», 40, 3, pp. 188-189.
- Williams J. (2020), *Surveying the SIB Economy: Social Impact Bonds, “Local” Challenges, and Shifting Markets in Urban Social Problems*, «Journal of Urban Affairs», 42, 6, pp. 907-919, DOI: 10.1080/07352166.2018.1511796.
- Wooldridge R., Stanworth N., Ronicle J. (2019), *A Study into the Challenges and Benefits of the Social Impact Bond Commissioning Process in the UK - Final Report*, Birmingham, Ecorys. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/844190/A\\_study\\_into\\_the\\_challenges\\_and\\_benefits\\_of\\_the\\_SIB\\_commissioning\\_process\\_Final\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844190/A_study_into_the_challenges_and_benefits_of_the_SIB_commissioning_process_Final_Report.pdf) [accessed 10 January 2020].



## *Notizie sugli Autori*

Giorgia Bonaga è consulente in Misurazione e Gestione dell'Impatto (IMM). È professoressa a contratto presso l'Università di Bologna: [giorgia.bonaga@unibo.it](mailto:giorgia.bonaga@unibo.it)

Alice Borrello, è ricercatrice post-doc presso la School of Management del Politecnico di Milano: [alice.borrello@polimi.it](mailto:alice.borrello@polimi.it)

Veronica Chiodo, insegna imprenditorialità sociale presso la School of Management del Politecnico di Milano: [veronica.chiodo@polimi.it](mailto:veronica.chiodo@polimi.it)

Chiara Cremasco, dottoranda presso la School of Management del Politecnico di Milano: [chiara.cremasco@polimi.it](mailto:chiara.cremasco@polimi.it)

Giulio Ecchia, professore ordinario di Economia politica – Dipartimento di Scienze Economiche – dell'Università di Bologna: [giulio.ecchia@unibo.it](mailto:giulio.ecchia@unibo.it).

Luciano Gallo, Ph.D in Diritto pubblico, diritto urbanistico e dell'ambiente nell'Università di Firenze. È referente dei contratti pubblici e innovazione sociale, diritto del Terzo settore di ANCI Emilia-Romagna: [luciano.gallo@anci.emilia-romagna.it](mailto:luciano.gallo@anci.emilia-romagna.it)

Riccardo Prandini è professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – dell'Università di Bologna: [riccardo.prandini@unibo.it](mailto:riccardo.prandini@unibo.it)

Sara Rago è consulente strategico per le organizzazioni del Terzo Settore presso lo Studio Romboli Società Benefit: [sara@romboliassociati.com](mailto:sara@romboliassociati.com).

Alceste Santuari è professore associato di Diritto dell'economia – Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia – nell'Università di Bologna: [alceste.santuari@unibo.it](mailto:alceste.santuari@unibo.it)

Sofia Aurora Sicilia è laureata in Management dell'Economia Sociale presso l'Università di Bologna ed esperta per le tematiche legate all'impatto sociale e alla sostenibilità: sofiaaurora.sicilia@studio.unibo.it

Paolo Venturi è Direttore di AICCON, Centro Studi Universitario su Economia Sociale e Non Profit, docente d'innovazione sociale e imprenditorialità sociale presso l'Università di Bologna: paolo.venturi7@unibo.it

# Vi aspettiamo su:

**[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)**

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,  
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche

Didattica, scienze  
della formazione

Economia,  
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,  
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,  
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche  
e servizi sociali



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835153573

Questo   
LIBRO

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/opinione](http://www.francoangeli.it/opinione)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835153573

# FrancoAngeli

## a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

*Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.*

---

# FrancoAngeli



torrossa  
Online Digital Library



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

---

## Finanza d'impatto sociale

---

Questo lavoro, finanziato dal Programma nazionale di ricerca (PNR) 2015-2020 intitolato *La Finanza di Impatto per una nuova generazione di imprenditorialità sociale*, è tra i primi in Italia a osservare la Finanza sociale (Social Finance) – nota anche come Investimento d'Impatto sociale (Social Impact Investing) – con un taglio multidisciplinare, critico e costruttivo. È una ricerca “multidisciplinare” perché i saggi sono scritti da studiosi con competenze scientifiche diverse: sociologi, giuristi, economisti, designer di servizi, *practitioner*. Proprio questa diversità di punti di vista rende la ricerca adatta a identificare e sviluppare le numerose e differenti problematiche che riguardano quello che è stato definito come un campo sociale “strategicamente ambivalente”. Osservata da punti di vista così diversi, la finanza d'impatto si mostra sia come una vera opportunità d'innovazione, sia come un rischio da valutare ogni volta affinché non si trasformi in mera “commercializzazione” del welfare, deresponsabilizzazione della Pubblica amministrazione, mero *gaming* tra attori che, simulando di lavorare per l'interesse comune, operano per i propri interessi. E lo fa in modo costruttivo cercando d'identificare le poste in gioco e gli snodi strutturali che potrebbero, in futuro, agevolarne uno sviluppo realmente positivo per il sistema del welfare inteso come “investimento sociale”. Il volume è articolato in tre parti. La prima ha un carattere di inquadramento teorico ed empirico del tema e ne presenta le concettualità e la strutturazione interna. La Seconda parte si focalizza invece sulle condizioni giuridiche abilitanti per l'istituzionalizzazione del Social Impact Investing. La Terza, infine, riguarda, i processi di *Capacity Building*, la valutazione d'impatto e la *governance* alla luce della sfida dell'innovazione.

**Giorgia Bonaga** è consulente in Misurazione e Gestione dell'Impatto (IMM) e professoressa a contratto presso l'Università di Bologna.

**Giulio Ecchia** è professore ordinario di Economia politica – Dipartimento di Scienze Economiche – dell'Università di Bologna.

**Riccardo Prandini** è professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – dell'Università di Bologna.

**Paolo Venturi** è direttore di AICCON, Centro Studi Universitario su Economia Sociale e Non Profit e docente d'innovazione sociale e imprenditorialità sociale presso l'Università di Bologna.