

11

I SOCIAL  
IMPACT BOND

La finanza al servizio  
dell'innovazione  
sociale?

QUADERNI  
DELL'OSSERVATORIO



fondazione  
cariplo

## I SOCIAL IMPACT BOND

La finanza al servizio dell'innovazione sociale?

Rapporto di ricerca a cura di:  
Avanzi - Sostenibilità per Azioni

Collana "Quaderni dell'Osservatorio" n. 11 Anno 2013

Questo quaderno é scaricabile dal sito [www.fondazionecriplo.it/osservatorio](http://www.fondazionecriplo.it/osservatorio)

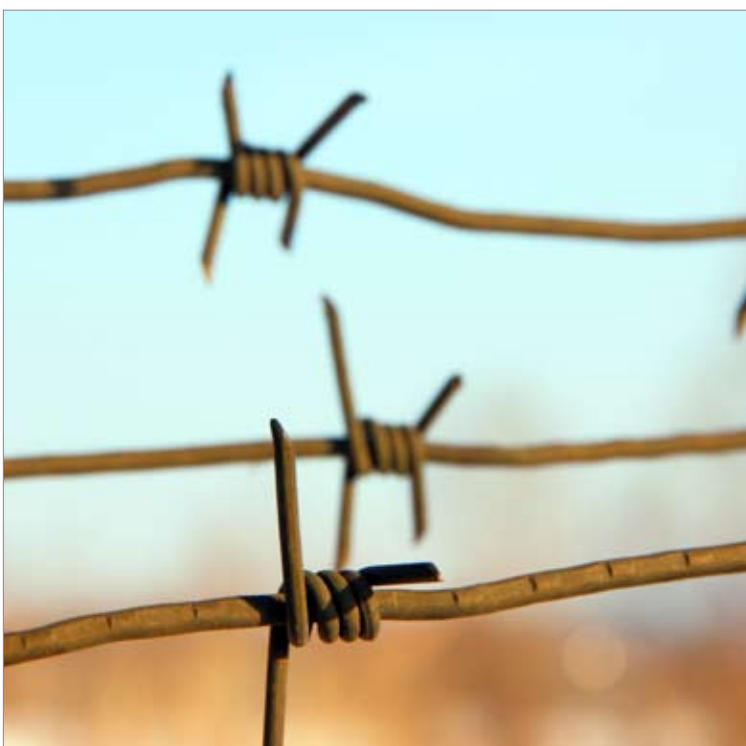
I Social Impact Bond is licensed under a Creative Commons Attribuzione  
Condividi allo stesso modo 3.0 Unported License.

doi: 10.4460/2013quaderno11





# INDICE



*In Copertina, detenuti al lavoro nel laboratorio di pelletteria, Casa Circondariale di Vigevano*

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>6</b>
Obiettivi della ricerca	6
Struttura del documento	7
Metodologia, obiettivi, follow-up	7
<b>1. I SOCIAL IMPACT BOND - SIB</b>	<b>8</b>
1.1 Che cosa sono e come funzionano	8
1.2 Condizioni necessarie e criticità	11
1.3 La ripartizione del rischio	13
1.4 Metodologie di valutazione dei risultati	15
1.5 Mappatura dei SIB	18
<b>2. CASI STUDIO</b>	<b>24</b>
2.1 SIB Peterborough, UK	24
2.2 SIB New York City	27
2.3 Alcuni casi di Pay for Result in Gran Bretagna	31
<b>3. I SIB NEL CONTESTO ITALIANO</b>	<b>34</b>
3.1 Quale ruolo per la finanza privata nei servizi sociali?	34
3.2 Profili giuridici	36
3.3 Questioni aperte	37
3.4 Un caso interessante: le cooperative sociali di tipo B della Provincia di Brescia	43
<b>4. CONSIDERAZIONI FINALI</b>	<b>46</b>
4.1 Le opportunità	46
4.2 Le criticità e le aree di miglioramento	47
4.3 Quale ruolo per una fondazione di origine bancaria?	48
4.4 Raccomandazioni per gli altri attori coinvolti	48
<b>APPENDICE 1</b>	<b>50</b>
Finanza privata per il Terzo settore	50
<b>APPENDICE 2</b>	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>66</b>



*Le persone in esecuzione penale avviate al lavoro presso l'istituto di Busto Arsizio nell'ambito del progetto "Dolci Libertà"*

## INTRODUZIONE

### Obiettivi della ricerca

Questo lavoro restituisce i risultati di una riflessione sul possibile ruolo di alcuni strumenti finanziari finalizzati a sostenere la diffusione di politiche di *welfare* innovative<sup>1</sup>. Il tema è complesso per diversi ordini di motivi, nel senso che:

- si inserisce all'interno di un contesto in forte evoluzione, soprattutto con riferimento ai ruoli dei diversi attori operanti, a vario titolo, nel sociale (istituzioni pubbliche, enti privati *nonprofit*, imprese più o meno sociali);
- tratta questioni di forte sensibilità politica, tra cui quella del ruolo dello Stato nell'erogazione dei servizi sociali e dei livelli di qualità degli stessi;
- presuppone che vi sia chiarezza sul concetto di "valore sociale", che invece rimane per molti versi ambiguo.

Il rapporto parte da un argomento specifico per arrivare a suggerire una chiave di interpretazione di alcuni fenomeni in atto. Analizza criticamente uno strumento che ha suscitato un grande interesse nel dibattito tra gli addetti ai lavori, il *Social Impact Bond* (SIB), e, sulla base di una valutazione delle opportunità e dei rischi che la sua applicazione comporta, formula delle considerazioni anche di carattere generale sul possibile ruolo della finanza privata nelle fasi di disegno e di applicazione di politiche pubbliche.

In partenza, sono stati assunti due elementi: da un lato, la consapevolezza che l'attuale sistema delle politiche pubbliche nel campo del *welfare* richiede profonde riforme, principalmente, ma non solo, per ragioni di ordine economico; dall'altro, la volontà di non subire acriticamente il fascino di strumenti innovativi solo perché tali. Tradizionalmente, l'intervento degli operatori dei servizi di *welfare* si è basato su modelli piuttosto semplici – in grande misura fondati, direttamente o indirettamente, sul finanziamento pubblico. Negli ultimi anni, il mondo della finanza ha iniziato a guardare a quello del sociale con crescente attenzione, proponendo servizi via via più sofisticati. In questi casi occorre però evitare che l'attenzione posta alle architetture finanziarie finisca col far perdere di vista la qualità dell'intervento sottostante, cioè il progetto sociale di cui lo strumento finanziario è a servizio o, peggio, nasconda le conseguenze, anche politiche, derivanti dall'applicazione estensiva di questi meccanismi.

Negli ultimi mesi, in particolare, sta suscitando molto interesse lo strumento dei *Social Impact Bond* (SIB), ma tale interesse non sembra essere fondato su una valutazione attenta delle implicazioni connesse al suo effettivo utilizzo, in particolare nel contesto italiano. Questo documento cerca di approfondire maggiormente il fenomeno, prestando particolare attenzione:

1 Questo rapporto è stato redatto da Davide Dal Maso, Davide Zanoni e Matteo Boccia di Avanzi - Sostenibilità per Azioni ([www.avanzi.org](http://www.avanzi.org)). Gli autori ringraziano per le interviste concesse:

Jane Newman, Social Finance Ltd International Director.

Andrea Phillips, Executive Director, Urban Investment Group, Goldman Sachs.

Massimo Bordignon, Università Cattolica.

Marco Ratti, Banca Prossima.

Roberto Randazzo, studio legale R&P.

Elisa Chiaf, Università di Brescia.

Gli errori e le eventuali imprecisioni sono esclusiva responsabilità degli autori.

- › agli aspetti definitori, in modo da chiarire le ambiguità terminologiche che continuano ad alimentare una certa confusione concettuale;
- › agli aspetti giuridici, con l'obiettivo di investigare sia i profili privatistici (rapporto tra le parti coinvolte nelle diverse fasi di vita di un SIB) sia quelli pubblicistici (compatibilità con le regole di finanza locale e i vincoli del Patto di Stabilità);
- › alla valutazione dei costi connessi allo svolgimento delle varie fasi, anche attraverso una valutazione critica della possibilità di ridurli in una situazione post-sperimentale;
- › all'individuazione di una soglia dimensionale ottimale per ridurre entro termini accettabili il peso relativo dei costi fissi e perseguire i benefici delle economie di scala e di scopo;
- › alla misurazione degli impatti sociali degli interventi finanziati, soprattutto con riferimento alla questione dell'orizzonte temporale entro cui confinare l'attività di valutazione.



*Lampada della vetreria artigianale "Il passo" nel Carcere di Bollate*

## Struttura del documento

Il rapporto è suddiviso in quattro sezioni:

- › la prima descrive le caratteristiche del SIB, dal punto di vista giuridico, finanziario e operativo e propone una mappatura delle iniziative realizzate o in essere;
- › la seconda approfondisce due casi di studio, allo scopo di investigare alcuni elementi di particolare criticità, come le metodologie di valutazione dell'impatto sociale degli interventi finanziati;
- › la terza analizza alcune implicazioni collegate all'applicazione dello strumento nel contesto italiano;
- › la quarta, infine, propone delle considerazioni in ordine al ruolo della finanza privata rispetto allo sviluppo di un sistema di offerta plurale di servizi sociali e formula dei suggerimenti rivolti agli operatori e ai decisori politici.

## Metodologia, obiettivi, follow-up

L'attività di ricerca è stata realizzata attraverso:

- › l'analisi della letteratura scientifica;
- › l'analisi della documentazione pubblica;
- › lo studio di casi;
- › alcune interviste ad attori chiave.

Il rapporto ha come obiettivo principale quello di offrire alla Fondazione gli strumenti e le informazioni necessarie a comprendere se e sotto quali condizioni il SIB possa essere uno strumento efficace ed efficiente per sostenere il costo e i rischi della fase di diffusione (scalabilità) di politiche innovative nel campo del *welfare*.

### 1.1 Che cosa sono e come funzionano

Il SIB è configurabile come una *partnership* tra diversi attori, sancita da contratti bilaterali e finalizzata a raccogliere capitali privati per promuovere politiche pubbliche innovative. Gli elementi essenziali del modello sono:

- un programma di interventi in campo sociale in grado di generare un impatto sociale (outcome) e un risparmio di spesa pubblica;
- un prestito/finanziamento con restituzione del capitale e remunerazione solo in caso di successo del programma.

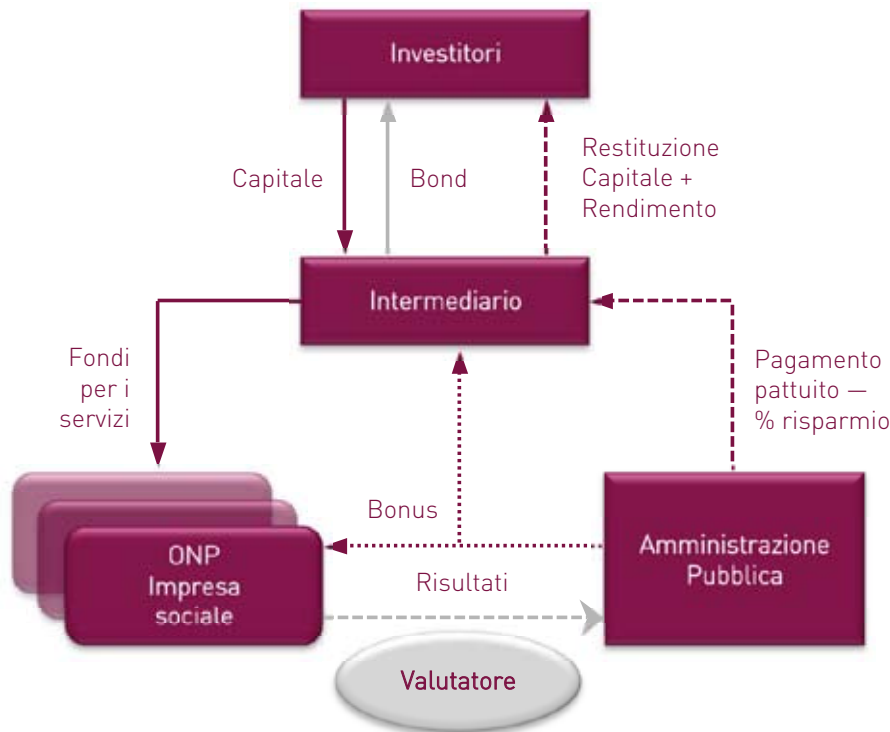
Il SIB, al pari di altre forme contrattuali del tipo “pagamento a fronte di risultati” (in inglese, *Pay for Results* (da cui l’acronimo PfR) o *Pay for Success* (PfS) negli Stati Uniti), è un meccanismo di finanziamento in cui il rendimento per l’investitore è determinato dagli impatti positivi generati da una certa attività sociale. Il SIB non è quindi un titolo obbligazionario (*bond*) in senso stretto, non essendo il suo modello finanziario e il profilo dei flussi da esso generati riconducibile a quello di una obbligazione standard (*plain vanilla*), con una remunerazione fissa (cedola) e la restituzione certa (salvo fallimento dell’emittente) del valore nominale del capitale prestato a scadenza. Il rendimento del SIB è infatti variabile come il prezzo di un’azione, che cambia (almeno in linea teorica) in base alla *performance* conseguita dall’impresa. In questo caso la remunerazione è legata ai risultati dell’attività finanziata in termini di valore creato per la società.

Il SIB è uno strumento finanziario sofisticato, al pari dei derivati; a differenza di quelli normalmente circolanti nei mercati finanziari, non nasce per favorire la speculazione, ma per promuovere l’innovazione sociale e renderla maggiormente scalabile. La complessità dello strumento in questo caso non è legata ad algoritmi incomprensibili che rendono il successo o l’insuccesso di un investimento assai difficile da prevedere; ciò che rende complesso il SIB è la rete di relazioni tra gli attori che prendono parte al processo. Questi sono infatti legati da una *partnership*, riconosciuta anche sotto il profilo contrattuale, in cui alla variabile “rischio finanziario” di un investimento tradizionale si aggiunge la variabile “fiducia” tra i *partner* che prendono parte al gioco. L’investitore crede nelle capacità di un certo fornitore di servizi sociali di raggiungere un certo risultato; la Pubblica Amministrazione (PA) crede che il servizio innovativo abbia un valore anche in termini economici; tutti gli attori confidano nella validità e certezza delle rilevazioni statistiche - effettuate da una parte terza indipendente - necessarie a misurare la *performance* del servizio; infine tutti gli attori hanno fiducia nelle controparti per il rispetto degli obblighi contrattuali.

Non solo, il cuore di questo strumento, che, proseguendo il confronto con uno strumento derivato, ne costituirebbe l’attività sottostante, è rappresentato dall’andamento di un’attività nel campo dell’innovazione sociale: l’investitore non scommette più sull’andamento aleatorio di un certo valore (azione, valuta,...), ma sulla capacità di una attività di generare valore sociale ed economico. Un valore reale, non finanziario, un impatto positivo certo per la comunità di riferimento, per la PA e per i beneficiari diretti del servizio sociale che viene erogato.



Figura 1 - Struttura del Social Impact Bond



I due casi di SIB analizzati in questo studio non prevedono neanche l'emissione di titoli obbligazionari da parte di società intermediarie, ma contemplano prestiti o conferimenti di capitale regolati da contratti tra le parti. In particolare, in un caso si tratta di un prestito (*loan*) a scadenza 4 anni concesso a un intermediario con restituzione del valore nominale solo in caso di successo del programma e di una remunerazione variabile; nell'altro caso, è stato creato un veicolo societario, una *Limited Partnership*, per natura giuridica assimilabile a una società in accomandita semplice, partecipata da tutti gli investitori coinvolti. La struttura standard di un SIB è composta da cinque portatori di interesse legati tra loro da contratti bilaterali di durata pluriennale (Figura 1):

- una Pubblica Amministrazione (comunale, regionale, nazionale);
- dei fornitori del servizio (tipicamente, organizzazioni *nonprofit*);
- degli investitori sociali;
- un intermediario specializzato;
- un valutatore indipendente (*Independent assessor*) che misura il risultato finale (*performance*) e certifica il raggiungimento dell'obiettivo.

Alla base di un'operazione di questo tipo vi è la necessità di affrontare un problema sociale con azioni preventive, difficili da realizzare per una PA a causa della scarsità di risorse e dell'avversione al rischio. Per soddisfare la domanda più o meno latente di questi servizi preventivi e innovativi, si possono mobilitare alcuni operatori specializzati del Terzo settore. Si tratta di imprese sociali e organizzazioni *nonprofit* in grado di dimostrare una comprovata esperienza nel



*Rappresentazione teatrale dalla Cooperativa Sociale Estia nel Carcere di Bollate*

settore; più precisamente, devono essere nelle condizioni di provare con dati e rilevazioni statistiche affidabili l'efficacia dell'intervento proposto su un determinato gruppo di beneficiari.

La PA interessata a migliorare il proprio servizio e a ridurre i costi, può verificare le potenzialità di questi interventi preventivi come modalità alternative di *welfare* e stimare il risparmio che ne conseguirebbe se implementati a una certa scala. L'idea è che servizi preventivi possano essere più efficaci e più efficienti rispetto a programmi di cura tradizionali, fondati solitamente su interventi realizzati solo ex-post in risposta a un'emergenza o disagio sociale, e che il conseguente risparmio di risorse possa essere la leva per allineare gli interessi di investitori, amministrazione, intermediario e fornitore del servizio.

L'intermediario svolge il ruolo di promotore del SIB presso la PA e gli altri attori, cercando di facilitare un processo delicato di creazione di relazioni e fiducia. Se esistono le condizioni economiche e di fattibilità, l'amministrazione sigla un contratto con l'intermediario per lo sviluppo del SIB, la ricerca degli investitori, la selezione dei fornitori, la gestione e il monitoraggio continuo dell'attività.

Il contratto tra PA e intermediario prevede un pagamento condizionato al raggiungimento di obiettivi ben precisi, stabiliti in fase di definizione del progetto. Se il programma finanziato non raggiunge l'obiettivo - espresso in termini di beneficio sociale, monetizzabile grazie alla minore domanda di servizi sociali ex-post che ne consegue - l'amministrazione non è tenuta a sostenere alcun costo. In caso contrario, cede all'intermediario una percentuale dei costi evitati grazie alla riduzione della spesa pubblica determinata dal programma.

Data l'importanza della valutazione dell'efficacia del servizio preventivo per il funzionamento del meccanismo nel suo complesso, tale attività di verifica viene affidata a una parte terza. Questa, coordinandosi con l'intermediario, ma facendo affidamento sulla propria professionalità e indipendenza, definisce il sistema di monitoraggio e di misurazione della *performance* finale. La PA trattiene una parte dei risparmi e, oltre al pagamento pattuito nel contratto, versa un premio (*success fee*) all'intermediario e al fornitore del servizio, entrambi proporzionali al risultato (e quindi al risparmio) conseguito.



L'intermediario ha l'obiettivo di raccogliere presso gli investitori i finanziamenti necessari ad avviare il programma di attività previste dal SIB. Non trattandosi di una vera e propria emissione di un titolo obbligazionario da parte della società stessa, l'intermediario può ricorrere alla negoziazione diretta del prestito o creare un veicolo societario costituito *ad hoc* e sottoscritto da investitori sociali e investitori d'impatto (*impact investor*)<sup>2</sup>.

Se il programma ha successo, ovvero viene certificato il raggiungimento dell'obiettivo minimo sancito contrattualmente, il capitale prestato viene restituito e, in base ai risultati, il valore del rendimento sul capitale può variare fino al tetto massimo prefissato. Il rischio di perdere il capitale versato è dunque determinato dalla *performance* del servizio, il rendimento dell'investimento è legato al valore creato per i beneficiari del programma e alla società nel suo complesso. Il capitale raccolto presso gli investitori viene impiegato dai fornitori di servizi sociali per implementare il programma e, in parte, viene utilizzato per le spese di gestione e di valutazione a carico dell'intermediario. Il fornitore di servizi che implementa il servizio non è tenuto a sostenere alcun costo aggiuntivo nel caso in cui l'intervento preventivo non raggiunga i risultati attesi. In pratica, assume un'obbligazione di mezzi e non di risultato.

Dato che il finanziamento è concesso in anticipo, l'organizzazione che presta il servizio non deve anticipare capitale proprio. Vedremo meglio come questo sia uno dei punti di forza del meccanismo SIB, in quanto consente di scegliere gli operatori non in base alla capacità di raccogliere fondi, ma in funzione dell'efficacia operativa. Inoltre, per contenere il rischio di finanziare programmi inefficaci, o peggio organizzazioni orientate da scopi opportunistici, il finanziamento viene erogato in diverse rate, man mano che si rende necessario prestare fondi per coprire i costi di implementazione. Un ulteriore meccanismo disciplinante per le *nonprofit* che erogano il servizio è il monitoraggio continuo da parte dell'intermediario che ha il potere contrattuale per richiedere aggiustamenti nel programma se le misurazioni, effettuate in itinere con il supporto del valutatore, mostrassero il fallimento nel conseguire gli obiettivi intermedi e, al limite, di sollevare il fornitore del servizio dall'incarico.

## 1.2 Condizioni necessarie e criticità

Il SIB è uno strumento ad alto potenziale, in quanto può garantire il finanziamento di programmi innovativi di prevenzione che al momento non vengono implementati dalle PA per mancanza di fondi o per avversione al rischio. Il trasferimento del rischio di insuccesso all'investitore privato permette al settore pubblico di non esporsi e di non compromettere il rapporto con i contribuenti per un uso non efficiente della spesa pubblica. In questo modo, le amministrazioni possono garantirsi la possibilità di sperimentare interventi innovativi rispetto alle tradizionali strategie di intervento, senza assumersi direttamente il rischio di fallimento. Inoltre, il meccanismo di rendicontazione e verifica statistica da

<sup>2</sup> Si definiscono *Impact investor* alcuni investitori istituzionali con un profilo particolare: sono interessati in primo luogo all'impatto sociale, non ricercano un rendimento finanziario elevato, hanno una prospettiva di investimento di lungo periodo e hanno una forte propensione al rischio (Appendice 1).

parte di un soggetto terzo e indipendente, garantisce la massima trasparenza riguardo gli impieghi delle risorse dei contribuenti.

Tuttavia, esistono alcune condizioni necessarie e alcune criticità che possono limitarne le potenzialità e nel peggiore dei casi rendere il meccanismo inattuabile.

All'origine di una *partnership* di SIB deve esistere nel promotore (il settore pubblico o l'intermediario o un fornitore del servizio) una conoscenza approfondita del contesto e della problematica sociale su cui intervenire. Questa è una risorsa essenziale che nella maggior parte dei casi non esiste e quando esiste è difficilmente accessibile e fruibile, in quanto distribuita tra diversi attori non in contatto tra loro. Il SIB deve fondarsi sulla costruzione di una rete solida di attori che limiti le asimmetrie informative e faciliti l'investimento in attività di innovazione sociale.

L'analisi approfondita del settore e della problematica di cui sopra deve rilevare l'esistenza di attori del Terzo settore (imprese sociali e organizzazioni *nonprofit*) sufficientemente strutturati e con esperienza nell'erogazione di interventi preventivi e servizi innovativi. Tali programmi devono essere efficaci e avere uno storico di almeno 3-5 anni documentato con il maggior numero possibile di dati.

La definizione di un programma di intervento deve essere accompagnata da una chiara identificazione della popolazione *target*, sufficientemente ampia per generare risultati significativi. La selezione del gruppo di beneficiari deve essere compatibile anche con la metodologia da utilizzare per valutare i risultati. In ogni caso deve esistere un sistema affidabile di misurazione dei risultati conseguiti, presupposto essenziale del contratto tra PA e intermediario e, più in generale, garanzia dell'obiettività della valutazione del programma per tutti i portatori di interesse.

Un'ulteriore condizione alla realizzazione di un SIB è l'esistenza di PA determinate ad affrontare problematiche sociali con strumenti innovativi e con un orientamento programmatico di lungo periodo, non vincolato al ciclo politico. Queste PA devono poi essere anche in grado di misurare i costi dei servizi già esistenti, che possono essere abbattuti dall'implementazione di interventi preventivi, di stimare quindi il valore economico degli obiettivi da raggiungere, ovvero il risparmio di costi determinato dagli interventi e, infine, di valutare la liquidabilità e la tempistica di questi risparmi, in modo da liberare le risorse per ripagare l'intermediario e far fronte al contratto siglato.

In alcuni casi esistono dei costi fissi nella spesa pubblica per determinati servizi che non possono essere abbattuti, almeno non entro una certa scala dimensionale dell'intervento. Questo rende più difficile liberare risorse per la PA. Allo stesso modo ci possono essere dei ritardi temporali tra il conseguimento dei risultati attesi e il risparmio stimato per la spesa evitata: anche in questo caso la PA deve avere a disposizione altre risorse per far fronte tempestivamente ai pagamenti dovuti all'intermediario.

Da ultimo, è da considerare il caso in cui la riduzione dei costi non vada a beneficio diretto della PA che ha firmato il contratto, ma di un'altra amministrazione o agenzia pubblica - per cui risulta necessario siglare degli accordi preventivi di ripartizione dei benefici generati e dei costi a essi associati.

Il costo totale del servizio fornito dalle imprese sociali o organizzazioni *nonprofit* deve risultare inferiore al risparmio che la PA ottiene dalla riduzione della spesa per programmi esistenti. Questo margine di valore è essenziale per il funzionamento stesso del meccanismo, che fa leva proprio sul risparmio creato da servizi più efficienti di quelli esistenti.

Possiamo dire che la torta da spartire tra tutti gli attori del contratto SIB deriva proprio da questa marginalità: se non esiste questo scarto, l'investitore non ottiene un rendimento sull'investimento, l'intermediario e il fornitore non ottengono un *bonus*, l'amministrazione non ha interesse ad avviare il programma.

Da questa osservazione emerge una delle criticità più importanti dello strumento: i costi di transazione e di implementazione sono più alti rispetto a un affidamento diretto pubblico-privato per la realizzazione del servizio. Non solo, più gli interventi sono complessi e incerti, più alto è il rischio dell'operazione, più alto il rendimento richiesto dagli investitori, e di conseguenza più alto il costo complessivo del meccanismo di finanziamento. Per questo, un'altra condizione necessaria è l'esistenza di investitori che almeno in una prima fase siano più interessati al valore sociale che al rendimento finanziario *tout court*.

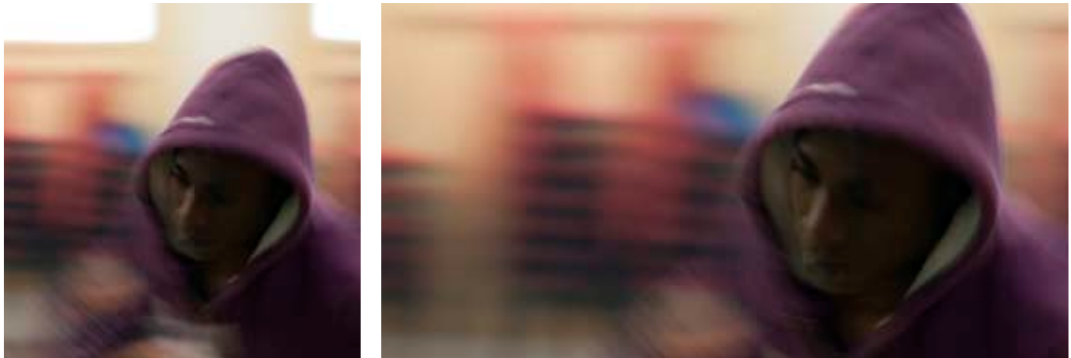
### 1.3 La ripartizione del rischio

Un profilo che merita un approfondimento è quello della ripartizione del rischio. Per come il meccanismo è normalmente disegnato, il rischio è tutto allocato in capo agli investitori: la PA non deve sostenere elevati costi iniziali (a parte quelli, interni, di istruttoria e di gestione della negoziazione con i vari attori) e ha come unico onere quello di immobilizzare, per il periodo corrispondente alla durata del progetto, le somme per eventualmente ripagare il SIB; i fornitori dei servizi sociali vengono pagati per le prestazioni rese anche se non raggiungono l'obiettivo; i valutatori vengono pagati comunque per le loro prestazioni professionali; anche l'intermediario o la società di scopo trattiene le commissioni a copertura dei propri costi prelevandole direttamente dal capitale raccolto presso gli investitori.

Quindi, gli unici soggetti che rischiano davvero sono, appunto, gli investitori. I quali investitori, peraltro, sono i soggetti meno coinvolti nell'operatività e meno dotati di poteri di influenza sulle scelte degli altri attori. L'unico diritto che possono vantare è quello a una periodica informazione sull'andamento del progetto. Tutto il sistema si regge, in sintesi, sulla leva reputazionale, che spinge tutti gli attori del processo a operare con la massima diligenza e professionalità al fine di ottenere i risultati attesi ed evitare un fallimento i cui effetti negativi andrebbero ben oltre la perdita finanziaria da parte degli investitori. Nondimeno, poiché è immaginabile che la forza dell'elemento reputazionale possa affievolirsi col tempo, è opportuno pensare, una volta superata la fase di progettazione pilota e stabilizzata la formula a regime, anche a delle clausole di tipo legale per tutelare la posizione degli investitori.



*Logo "Gatti Galeotti" per i gadget prodotti nella Casa Circondariale di San Vittore*



*Laboratorio di capoeira realizzato presso il carcere di Como dalla Coop. Sociale "Questa generazione", ACLI Como*

Questa criticità è confermata dal fatto che nei casi studio analizzati esistono delle garanzie a copertura dell'investimento, prestate da fondazioni o fondi pubblici che hanno stanziato un ammontare di risorse a fondo perduto. In questo modo la natura stessa dello strumento SIB viene del tutto stravolta: non si tratta dunque di uno strumento "win-win" che garantisce un vantaggio a tutte le parti coinvolte, ma di un meccanismo di leva finanziaria che si rende possibile solo in presenza di un fondo di garanzia. In questo caso, il soggetto che effettua la donazione o stanziava dei capitali senza pretenderne la restituzione registra una perdita economica. La questione più interessante è dunque capire se lo strumento può comunque funzionare in assenza di garanzie sull'investimento e se il livello di rischio per gli investitori può essere abbassato in qualche modo.

Seguendo questo ragionamento, la ripartizione del rischio o, meglio, dei rischi del modello dovrebbe essere più equa, coinvolgendo maggiormente gli investitori nelle attività di controllo e aumentando gli incentivi al risultato per i fornitori del servizio e gli intermediari che nella configurazione attuale non corrono alcun rischio. In particolare:

- il rischio di fallimento del programma è dovuto al modello di intervento che può risultare non adatto al contesto di riferimento: l'intermediario è il soggetto che dovrebbe farsi carico del rischio di aver proposto alla PA un modello di intervento rivelatosi non idoneo ed efficace nel contesto di riferimento (questo rischio è al momento in capo agli investitori; l'intermediario può avere un *bonus* per il successo senza subire perdite in caso di insuccesso del programma);
- il rischio di implementazione è dovuto all'incapacità dei fornitori di gestire al meglio gli interventi: i fornitori devono farsi carico almeno in parte del rischio di insuccesso, ovvero di non raggiungere i risultati. È vero che l'intermediario ha la responsabilità ultima del programma e della selezione dei fornitori, ma per l'efficienza del modello è necessario che questi ultimi ricevano un *bonus* dall'intermediario in caso di successo e subiscano una perdita (minore copertura dei costi, perdite di altra natura...) in caso di insuccesso. Naturalmente, questo aspetto è piuttosto critico, soprattutto per le organizzazioni *nonprofit*, ma è necessario, per il funzionamento del meccanismo nel suo complesso, che ogni attore sia responsabile delle attività sulle quali è coinvolto. Si può immaginare un meccanismo di allineamento e condivisione



di una parte del rischio da parte del fornitore del servizio, che comunque non preveda la copertura totale dei costi a prescindere dai risultati ottenuti;

- il rischio di intermediazione si corre in assenza di un operatore specializzato con forti competenze multidisciplinari, capitale sociale e forti relazioni con il mondo del Terzo settore: l'intermediario deve convincere le parti con cui sigla i contratti principali (PA, investitori) delle buone possibilità di esito positivo dell'operazione e può ricevere un *bonus* in caso di successo. Anche in caso di insuccesso l'intermediario è tutelato, in quanto non è tenuto a restituire il capitale prestato agli investitori e dunque non copre il rischio legato a proprie inefficienze;
- il rischio politico si presenta nel caso di incapacità dell'amministrazione di far fronte ai pagamenti dovuti per il successo dell'iniziativa: la PA non ha una responsabilità diretta sull'implementazione del programma e non può condizionare il risultato finale, dunque è giusto che non si faccia carico di ulteriori rischi oltre a quello politico;
- il rischio finanziario dell'operazione, in assenza di coperture o garanzie, ricade interamente sugli investitori. In queste condizioni difficilmente un investitore, se pur con un profilo sociale, sarebbe disposto a partecipare all'operazione. Alcune correzioni sembrano quindi necessarie per rendere meno gravoso l'eventuale danno patrimoniale a carico dell'investitore: un maggiore controllo sulle attività di valutazione in itinere della *performance* e la possibilità di sostituire in corso d'opera i fornitori, al momento delegata all'intermediario, e la partecipazione alle perdite in caso di fallimento del programma sia dell'intermediario che dei fornitori.

#### 1.4 Metodologie di valutazione dei risultati

La misurazione dell'impatto sociale creato e, più specificamente, dei risultati ottenuti da un trattamento o servizio per una categoria di persone, è certamente l'elemento essenziale nei meccanismi di finanziamento SIB e PfR. Infatti, solo a partire da questo valore si può stimare il costo evitato per il settore pubblico e determinare la redditività dello strumento. I passaggi fondamentali nel percorso di valutazione sono essenzialmente tre:

- la selezione di un gruppo di trattamento all'interno di una popolazione obiettivo;
- la misurazione dei risultati ottenuti sul gruppo di trattamento (metodo di valutazione);
- la stima del valore economico in termini monetari (modello finanziario).

Il problema sociale su cui si vuole intervenire identifica una *popolazione obiettivo* all'interno della quale si può selezionare con opportuni criteri un gruppo di trattamento al quale fornire il servizio di supporto o assistenza oggetto del SIB. La selezione del gruppo di trattamento si può basare su dati e caratteristiche individuali, opportunamente raccolte, ma in ogni caso deve soddisfare il criterio di prevalenza, ovvero contenere un alto numero di individui che presentino il problema/problemi oggetto dell'intervento. La numerosità del gruppo di trattamento è l'esito di un *trade off* tra significatività dell'intervento e costi di erogazione del servizio. Il pagamento per il risultato viene effettuato solo se quest'ultimo è statisticamente significativo, cioè se è di dimensione sufficientemente ampia da poter dire che è determinato dall'intervento. Ma l'aumento della numerosità del gruppo trattato comporta un aumento del finanziamento

necessario all'erogazione del servizio. Per effettuare la migliore selezione possibile del gruppo di trattamento, devono essere disponibili tutte le informazioni rilevanti sulla popolazione obiettivo, organizzate per indicatori rappresentativi delle caratteristiche individuali (o familiari nel caso di trattamento rivolto ai problemi familiari) che meglio descrivono la situazione di disagio sociale. Un problema di cui tenere conto nella selezione del gruppo di trattamento è quello che viene definito come "*cherry picking*" ovvero il rischio che vengano selezionati solo gli individui più facili da aiutare condizionando in questo modo la *performance* effettiva del programma.

La scelta di un'adeguata numerosità non è, tuttavia, condizione sufficiente per rilevare correttamente l'esistenza di nessi causali. Un secondo elemento indispensabile per ottenere tale risultato è rappresentato dalla scelta del *metodo di valutazione*.

Tale scelta è condotta a partire dall'identificazione del risultato che si pensa di conseguire implementando il trattamento su un determinato gruppo di individui. In alcuni casi la complessità dell'intervento e del problema sociale che si intende affrontare richiede una valutazione più ampia e la selezione di più impatti da misurare. Inoltre, i risultati devono essere quantificabili. La definizione della metodologia più appropriata per un determinato programma, così come la costruzione di un contratto SIB, implica un lavoro di progettazione *ad hoc* che deve comunque tenere conto di alcune condizioni necessarie. Il risultato deve infatti: (i) portare a un miglioramento nelle condizioni di vita del gruppo *target* altrimenti non conseguibile (addizionalità); (ii) essere misurabile tramite indicatori sufficientemente rappresentativi; (iii) tradursi in una riduzione dei costi in capo al settore pubblico.

Verificare l'addizionalità dell'intervento significa misurare rigorosamente i suoi risultati. A questo obiettivo rispondono le tecniche di valutazione controfattuale che si basano sul confronto dei risultati ottenuti sulla popolazione trattata con quanto si registra su un'altra popolazione, selezionata in modo da approssimare ciò che sarebbe successo in assenza dell'intervento. Per poter dire qualcosa sulla sua efficacia è infatti necessario isolare i cambiamenti causati dallo specifico intervento tra tutti quelli che, in un determinato lasso di tempo, si sono verificati nel gruppo o nel territorio oggetto dell'intervento (dinamica spontanea). Il secondo problema cui occorre ovviare è quello riguardante i beneficiari dell'intervento che, se non fossero selezionati casualmente tra la popolazione generale (selection bias), potrebbero inficiare la stima degli effetti. Per ovviare a questo problema, in letteratura sono stati sviluppati diversi approcci, frequentemente utilizzati nelle scienze sociali per l'analisi dell'efficacia di politiche pubbliche e/o trattamenti sociali o terapeutici innovativi, riconducibili essenzialmente a tre principali categorie metodologiche<sup>3</sup>:

- metodi sperimentali, che prevedono il confronto con un gruppo di controllo;
- metodi quasi-sperimentali, che realizzano il confronto con un gruppo statistico;
- metodi non sperimentali, in cui il confronto è fatto in riferimento a una *baseline* storica o prevista.

3 Vedi Appendice 2 - Metodi controfattuali.





Come emerge dall'analisi contenuta in Appendice, le tre metodologie presentano diversi gradi di affidabilità dei risultati, complessità tecnica e fattibilità politica.

I metodi sperimentali che prevedono la costruzione di un gruppo di trattamento e uno di controllo sono molto affidabili e rigorosi da un punto di vista analitico, visto che i risultati vengono misurati in modo oggettivo su un gruppo di controllo reale. Tuttavia questi metodi necessitano di banche dati affidabili, che difficilmente sono a disposizione delle PA, e di processi di misurazione costosi; inoltre possono insorgere problemi di significatività statistica nella ripartizione dei gruppi (qualora la numerosità della popolazione non sia sufficiente), così come problemi politici nei criteri di selezione dei soggetti che riceveranno il trattamento.

I metodi quasi-sperimentali prevedono la creazione di un gruppo di controllo statistico aggregando dati di soggetti simili per caratteristiche al gruppo di trattamento. In questo modo si evitano i problemi di natura tecnica (statistica) e politica nella ripartizione dei gruppi, ma non si ha la stessa affidabilità nei risultati dei metodi sperimentali; inoltre anche la costruzione di un gruppo statistico necessita di database a livello nazionale che per molte categorie di beneficiari non sono disponibili (es. famiglie).

Infine, i metodi non sperimentali si basano sul confronto con dati storici o previsti relativi agli stessi beneficiari o altri soggetti prima di ricevere l'intervento, piuttosto che con gruppi di controllo che non riceveranno l'intervento. Il metodo di confronto con *baseline* storica necessita comunque di banche dati accurate, come i metodi statistici di creazione di un gruppo di controllo, ma non ha lo stesso grado di rigore analitico e affidabilità. Nel caso di confronto su basi individuali con una previsione di quanto potrà accadere in assenza di intervento, il grado di rigore e affidabilità si riduce ancora di più in ragione della forte componente soggettiva. Queste valutazioni si basano infatti su giudizi e previsioni di esperti che valutano caso per caso i beneficiari, confrontando le loro previsioni con i risultati del trattamento. Inoltre la valutazione non è una vera e propria misurazione di impatto, in quanto è riferita a indicatori non quantificabili oggettivamente (es. livelli di rischio di problemi psichici).

La *stima del valore economico* dell'impatto generato dal trattamento è molto complessa e frutto di opportune elaborazioni da effettuare all'interno dell'amministrazione committente. Si deve stimare in primo luogo il costo sociale del problema ovvero la spesa pubblica che viene sostenuta per finanziare programmi tradizionali di sostegno a determinati individui o famiglie interessate. Tale spesa calcolata su base *pro capite* deve essere ricollegabile ai risultati del trattamento. Se, per esempio, si tratta di un programma per ridurre il numero di carcerati, si andrà a considerare il costo di detenzione annuo per carcerato. Il valore può essere stimato grazie a statistiche dell'amministrazione o a elaborazioni *ad hoc* e dovrà comunque essere negoziato tra le parti. Questo è il "costo" di riferimento che viene poi moltiplicato per il valore dell'indicatore di risultato, nel nostro esempio il numero di carcerazioni evitate, ovvero il valore economico che verrà pagato dalla PA in caso di raggiungimento dell'obiettivo pattuito.

### 1.5 Mappatura dei SIB

I presunti vantaggi che possono derivare all'attore pubblico da questa tipologia di strumenti finanziari, sia in termini di costi evitati che di benefici generati alla collettività, hanno sollevato l'interesse di molti governi e amministrazioni, soprattutto nel Regno Unito. In questo Paese, non solo è stato progettato e sperimentato il primo SIB (sul quale ci si soffermerà a lungo nella successiva sezione), ma alcuni Ministeri (Giustizia e Interno) e Dipartimenti (Lavoro e Pensioni, Comunità Locali, Affari sociali) stanno sperimentando diversi strumenti di finanziamento per servizi sociali innovativi basati sul principio del "pagamento a fronte di risultati" (PfR). Alcuni di essi sono in fase avanzata di sperimentazione, altri ancora in fase di sviluppo, ma certo è che negli ultimi mesi sono stati avviati almeno 12 nuovi progetti di SIB o programmi di PfR. L'avvio di queste progettualità è certamente dovuto al ruolo di promozione svolto da un intermediario specializzato quale *Social Finance Ltd.*<sup>4</sup>, ma si inserisce anche in un contesto che vede con grande favore l'innovazione sociale e le nuove forme di sostegno al Terzo settore. Basti pensare che il governo britannico ha richiesto e ottenuto in sede europea una deroga alla normativa sugli aiuti di stato per lo stanziamento di un finanziamento di ben £400 mln, finalizzato alla capitalizzazione della *Big Society Capital*. Tale istituzione è stata da molti commentatori d'oltre Manica definita come la banca di investimento del Terzo settore, essendo la sua missione quella di investire in imprese sociali, istituzioni benefiche e organizzazioni di volontariato che incontrano difficoltà nel reperire sul mercato finanziamenti a condizioni accessibili.

L'iniziativa è stata ufficialmente lanciata dal Primo Ministro del Regno Unito, con l'obiettivo dichiarato di sviluppare l'intermediazione finanziaria nel settore sociale, così da far fronte, grazie alle risorse finanziarie e al forte impegno di carattere istituzionale, ai fallimenti di mercato che si registrano in questo segmento della domanda di capitali e che determinano un massiccio fenomeno di razionamento. *Big Society Capital* si propone infatti di erogare una serie di servizi finanziari alle organizzazioni del settore sociale, di raccogliere risorse per realizzare maggiori investimenti nel settore e di supportare le organizzazioni nel conseguimento di una maggiore solidità e stabilità finanziaria. La copertura finanziaria dell'operazione verrà assicurata dal prelievo dei conti dormienti presso banche e istituti di credito, rimasti inattivi per almeno 15 anni.

Sulla scia dei risultati conseguiti nelle prime sperimentazioni nel Regno Unito, in particolare il SIB del carcere di Peterborough, anche alcune amministrazioni negli Stati Uniti hanno deciso di lanciare dei progetti pilota. Ci riferiamo in particolare al SIB della città di New York, anch'esso avviato per ridurre il tasso di recidiva di giovani detenuti, e ai due programmi PfS nello Stato del Massachusetts, lanciati in collaborazione con *Third Sector Capital Partners* e rivolti ai senza tetto e ai giovani per ridurre il tasso di criminalità.

Anche in Australia, lo Stato del New South Wales ha promosso nel novembre 2010 uno studio di fattibilità in *partnership* con il *Centre for Social Impact*

<sup>4</sup> Social Finance Ltd. è un'organizzazione inglese che sviluppa prodotti finanziari per le imprese sociali contribuendo all'investimento sociale nel Terzo settore (<http://www.socialfinance.org.uk>).



*Le coltivazioni florovivaistiche di Cascina Bollate presso la Casa di Reclusione di Milano Bollate*

- un gruppo di ricerca che coinvolge tre diversi atenei del paese - e con *Young Foundation* per l'emissione sperimentale di SIBs, definiti *Social Service Bonds*. Il processo ha portato a un'emissione da \$25 milioni nel marzo del 2011, suddivisa in tre tranche per iniziative di prevenzione in aree depresse e con alto tasso di criminalità minorile, per il supporto di famiglie a rischio povertà ed emarginazione sociale e, infine, per servizi a persone con disabilità.

Nel complesso, i progetti in cantiere o già operativi sono meno di venti (compresi contratti PfiR) con un investimento teorico di circa €120 milioni. In verità, allo stato attuale, esistono solo due SIB già operativi, il SIB di Peterborough e il SIB della Città di New York, entrambi rivolti alla riduzione dei tassi di recidiva degli ex detenuti.

I temi e le problematiche sociali che sono state trattate in queste sperimentazioni non sono molti: oltre alla riduzione della detenzione per reati minori e della recidiva, soprattutto per i giovani, sono stati valutati progetti per il supporto alle famiglie disagiate, per la formazione professionale e l'inserimento lavorativo di giovani disoccupati, per l'offerta di abitazioni ai senza tetto e, infine, per il sostegno a famiglie con figli in affidamento (vedi tabella 1.1 per una mappatura completa).

In Europa continentale, il SIB non sembra avere convinto ancora amministrazioni, intermediari e investitori, anche se l'interesse e l'impegno politico verso il tema dell'imprenditoria sociale e del suo finanziamento si è rivelato, nelle intenzioni e negli atti, considerevole.

In particolare, la Commissione Europea ha promosso alcune iniziative rilevanti. La prima, fa riferimento alla *Social Business Initiative*, mediante la quale ha deciso di porre in cima alla sua agenda il tema dell'imprenditoria sociale, in quanto strumento efficace per lottare contro il disagio e l'esclusione sociale e per promuovere la competitività, a livello internazionale, del modello europeo di economia di mercato socialmente inclusiva. In tale ottica, il legislatore europeo ha varato un piano di azione per rimuovere le barriere allo sviluppo del *business* sociale: ampliando l'accesso alle fonti di finanziamento, aumentandola visibilità e il livello di legittimità, agendo anche sulla normativa per gli acquisti della PA per favorire la partecipazione di imprese a finalità sociali (for

Tabella 1.1 - Mappa dei SIB e PFR operativi e in fase di sviluppo

Social Impact Bond e PFR	Promotori	Tipo di servizio	Fondi (Milioni)	Risultato (outcome)	Status	Metodo di valutazione
Peterborough SIB	UK Ministry of Justice Social Finance UK Ltd	Riabilitazione giovani detenuti	£ 5	Riduzione della recidiva (almeno del 7,5%)	Operativo	Confronto gruppo statistico Propensity score matching (PSM)
The Work Programme -PFR	UK Department for Work & Pensions	18 contratti d'area Servizi individuali per inserimento lavorativo	n.d.	Nuovi posti di lavoro	Operativo	Confronto <i>baseline</i> statistico
Youth unemployment SIB Thames Valley North West of England	UK Department for Work & Pensions DWP's Innovation Fund Social Finance UK Ltd	2 programmi di formazione e corsi professionali per giovani Adviza; Teens and Toppers (2500 ragazzi. 14-15 anni)	£ 7	n.d.	Lancio	n.d.
Troubled Families Programme - PFR Birmingham City Council; The London Borough of Hammersmith and Fulham; Leicestershire County Council; Westminster City Council	UK The Office for Civil Society, Cabinet Office A4e Insight, per definizione delle metriche e schema di remunerazione	4 Contratti PFR per supporto a famiglie disagiate	£ 40	n.d.	Sviluppo	(Confronto <i>baseline</i> storica - IIPs)
Essex Social Impact Bond (vulnerable young people)	UK Essex County Council Social finance UK	Multi-Systemic Therapy (MST) Supporto a 380 giovani vulnerabili e famiglie 11-16 anni	£ 3,1	Riduzione del numero di minori allontanati dai nuclei familiari d'origine e affidati agli istituti (obiettivo 100 minori)	Lancio	n.d.



Tabella 1.1 - (Continua) Mappa dei SIB e PfR operativi e in fase di sviluppo

Social Impact Bond e PfR	Promotori	Tipo di servizio	Fondi (Milioni)	Risultato (outcome)	Status	Metodo di valutazione
The Future for Children Bond (retail SIB)	UK Allia; Social Finance UK	Strumento di investimento misto retail. Ogni £1,000 investite vengono prestate a Places for People Homes (social housing) Le restanti £200 investite nel SIB Essex County Council Circa £20 sono management fees	£ 1	Rendimento minimo fisso pari alla restituzione del capitale pre-stato Più un rendimento variabile legato al successo del SIB Essex	Lancio	n.d.
Foster Care in Manchester	UK Manchester City Council	The Multi-systemic Treatment Foster Care project Supporto alle famiglie e ai giovani in affidamento Action for Children	n.d.	n.d.	Sviluppo	Baseline storica
Elderly Care in Cornwall	UK Cornwall (Age UK and Improving care)	Servizi per anziani e bambini	n.d.	n.d.	Sviluppo	n.d.
Rough Sleeping Social Impact Bond	UK The Department for Communities and Local Government The Greater London Authority	Assistenza per senza tetto (lavoro e dimora) - 800 Thames Reach; St. Mungo	£ 5	n.d.	Lancio	n.d.
New York City SIB	US New York City, Department of Corrections Goldman Sachs MDRC	Riabilitazione giovani detenuti a Rikers Island Adolescent Behavioral Learning Experience (ABLE)	\$ 9,6	Riduzione della recidiva (almeno 10%)	Operativo	Confronto baseline storica

Tabella 1.1 - (Continua) Mappa dei SIB e PfR operativi e in fase di sviluppo

Social Impact Bond e PfR	Promotori	Tipo di servizio	Fondi (Milioni)	Risultato (outcome)	Status	Metodo di valutazione
Social Innovation Financing -PFS	US Massachusetts State Government <i>Third Sector Capital Partners</i>	2 Contratti Senza tetto (Massachusetts Housing and Shelter Alliance) Delinquenza giovanile (New profit Inc. - Roca Inc.)	n.d.	Ridurre spesa pubblica sanitaria e per emergenza abitativa Ridurre recidiva e migliorare istruzione e occupazione giovanile	Lancio	n.d.
Cuyahoga County, Ohio	US <i>Third Sector Capital Partners</i>	n.d.	n.d.	n.d.	Sviluppo	n.d.
Recidivism in New South Wales	AU Social Finance; Mission Australia	Riabilitazione 500 giovani detenuti recidivi	\$ 7	Riduzione della recidiva	Sviluppo	n.d.
Foster Care in New South Wales	AU New South Wales State Government The Benevolent Society, backed by Westpac Corporation and the Commonwealth Bank of Australia	Supporto a 550 famiglie per ridurre il numero di giorni che i bambini passano in affidamento	\$ 10	Ridurre i tempi di affidamento	Sviluppo	n.d.
New South Wales	AU Uniting Care Burnside	Supporto alle famiglie	\$ 10	Ridurre i tempi di affidamento	Sviluppo	n.d.

Fonte: Avanzi

profit e non), e perfezionare la regolamentazione del settore. Dal lato dell'offerta, invece, la Commissione ha agito sia a livello normativo che finanziario. E' stato istituito uno speciale quadro regolatorio e un sistema di certificazione e accreditamento per i fondi di venture capital sociali europei, così da rendere più facile sia la raccolta di risorse che l'attività di investimento nelle imprese sociali, anche in ottica transnazionale.

Per quanto concerne l'impegno finanziario, la Commissione ha deciso di istituire un fondo, denominato *European Social Investment and Entrepreneurship Fund* (ESIEF), con una dotazione di €90 milioni, che operi come fondo di fondi e consenta pertanto di capitalizzare, con l'intervento anche di investitori privati, un numero compreso tra i 13 e i 15 fondi in tutta Europa, specializzati nel finanziamento delle fasi di *start up*, sviluppo e crescita di imprese sociali. Intuendo le potenzialità insite in questo nuovo approccio all'investimento, i governi del mondo anglosassone e la Commissione Europea stanno assumendo un ruolo di leadership nella fase di costruzione dell'infrastruttura di un mercato per il capitale a supporto delle iniziative sociali, agendo sia dal punto di vista normativo, sia promuovendo meccanismi per stimolare l'engagement nel settore di capitali privati.



*Laboratorio di capoeira realizzato presso il carcere di Como dalla Coop. Sociale "Questa generazione", ACLI Como*

In questa sezione, analizzeremo in dettaglio due casi, quello di Peterborough e di New York City che, al momento, rappresentano le uniche esperienze di SIB già operativi. Per ciascun caso studio viene presentata una scheda introduttiva sulla natura dell'operazione oggetto di finanziamento, l'analisi dei suoi aspetti più rilevanti: gli attori che partecipano al "contratto", il modello finanziario e il risultato sul quale si misurano il successo o l'insuccesso del programma.

In una terza scheda si riportano alcuni approfondimenti sulle metodologie di misurazione adottate nel Regno Unito per testare alcuni contratti PfR.

## 2.1 SIB Peterborough, UK

Il SIB del carcere di Peterborough nel Cambridgeshire (UK), lanciato dal Ministero della Giustizia inglese in collaborazione con *Social Finance Ltd* nel Settembre 2010, ha l'obiettivo di finanziare con £5 milioni un programma di interventi per detenuti condannati a una pena inferiore ai 12 mesi. Il SIB nasce come risposta al problema della recidiva, particolarmente significativo per questo gruppo di detenuti: circa il 60% dei condannati a pene inferiori a un anno, commettono infatti un nuovo reato entro 12 mesi dal rilascio.

### Attori coinvolti (*stakeholder*)

- beneficiari (popolazione *target* del programma): uomini che sono maggiorenni al momento della sentenza (che deve essere inferiore ai 12 mesi) detenuti o rilasciati dopo aver scontato il periodo di detenzione;
- Pubblica amministrazione: *Ministry of Justice*; *Big Lottery Fund*;
- fornitori del servizio: *St. Giles Trust*, *Ormiston Children and Families Trust*, *YMCA* e *SOVA*;
- investitori sociali: *Charities/Fondazioni* (*Barrow Cadbury Trust*, *Esmée Fairbairn Foundation*, *Friends Provident Foundation*, *The Henry Smith Charity*, *Johansson Family Foundation*, *LankellyChase Foundation*, *The Monument Trust*, *Panahpur*, *Paul Hamlyn Foundation*, *Tudor Trust*);
- intermediario specializzato: *Social Finance Ltd*;
- valutatori interni del SIB: *RAND Europe* (valutatore indipendente); *Meganexus* (raccolta dati);
- valutatori indipendenti che misurano il risultato finale: *QinetiQ<sup>5</sup>* e *University of Leicester*

*Social Finance* è il soggetto che ha progettato e sviluppato il primo SIB, in circa 18 mesi, e che ha indotto il Ministero della Giustizia a sostenere nuovi programmi di riabilitazione per detenuti, proponendo un modello di finanziamento privo di rischi e senza esborso preventivo di risorse pubbliche.

Per gestire i contratti tra le parti, *Social Finance* ha creato un veicolo societario (*Social Impact Partnership – Limited Partnership*), per natura giuridica assimilabile a una società in accomandita semplice, partecipata da 17 investitori.

5 QinetiQ è azienda leader in servizi tecnologici (<http://www.qinetiq.com>).





*I progetti di reinserimento sociale attraverso il lavoro penitenziario sono supportati dall'impegno del personale di Polizia Penitenziaria*

Questa società ha siglato quattro contratti con altri *stakeholder*, in particolare:

- un contratto con il Ministro della Giustizia che stabilisce la struttura generale del meccanismo, gli obiettivi, la metodologia di misurazione dei risultati;
- un contratto con gli investitori, previo accordo con il Ministero, che definisce l'entità dell'investimento;
- un contratto con *Big Lottery Fund* che sancisce la struttura di pagamento in caso di successo del programma;
- un contratto con i fornitori del servizio.

In qualità di intermediario del SIB, *Social Impact Partnership* è responsabile verso il Ministero e gli investitori del buon esito dell'operazione e controlla l'operato dei fornitori dei servizi.

I servizi del programma *One\* Service*<sup>6</sup> sono prestati a detenuti o rilasciati maschi del carcere di Peterborough condannati a una detenzione inferiore ai 12 mesi. I fornitori che implementano il programma sono quattro organizzazioni che agiscono a diversi livelli: *St. Giles Trust*, *Ormiston Children and Families Trust*, *YMCA* e *SOVA*.

*St. Giles Trust* e *Ormiston Children and Families Trust* concentrano l'attenzione sulle necessità immediate di un detenuto e della sua famiglia prima e dopo il rilascio. Tra queste possono esserci la disponibilità di un'abitazione, di risorse, di servizi medici, di corsi di formazione, di un'occupazione e di un supporto alla famiglia in generale. Dopo questi interventi che non durano in media meno di quattro mesi, *SOVA (Supporting Others through Volunteer Action)* e *YMCA* intervengono prestando lavoro volontario per il supporto individuale nei mesi successivi.

<sup>6</sup> ONE service è il programma di interventi finanziato dal SIB di Peterborough che fornisce supporto individuale ai detenuti prima e dopo il rilascio per prevenire casi di recidiva e soddisfare i loro bisogni primari. <http://www.onesib.org/>.

Gli investitori sociali, in particolare fondazioni e *charities*, si sono impegnati a versare £5 milioni a favore dell'intermediario *Social Impact Partnership Lp* per finanziare l'operatività del programma *One\* Service* per sei anni.

*BIG Lottery Fund*<sup>7</sup> ha siglato un contratto con *Social Impact Partnership* per definire le modalità di pagamento della remunerazione e di restituzione del capitale prestato agli investitori in caso di successo del programma. In linea teorica questo pagamento è in capo alla PA, ovvero il Ministero, e dovrebbe rientrare nella contrattazione con l'intermediario per la definizione dei risultati e dei metodi di misurazione. Da quanto emerso nelle interviste agli attori coinvolti, il *BIG Lottery Fund* parteciperà al pagamento dovuto dal Ministero in caso di successo, grazie allo stanziamento di fondi per sostenere l'intera operazione.

Il risultato finale del programma verrà valutato da due *independent assesor*, *QinetiQ* e *University of Leicester*, che avranno il compito di misurare l'efficacia dell'intervento nel corso degli anni in termini di riduzione della recidiva. I valutatori sono stati selezionati con una gara d'appalto e hanno ricevuto un incarico dal Ministero. Nel *deal* è entrata anche una società privata, la *Peterborough Prison Management Limited*, già incaricata della gestione del carcere con il Ministero della Giustizia, che ha siglato un nuovo contratto per consentire l'operatività del SIB nello stesso carcere.

### Misurazione del risultato

Il gruppo di detenuti del carcere soggetti all'intervento, per l'intera durata del SIB (6 anni) sarà suddiviso in 3 sottogruppi da 1.000 unità ciascuno. A seconda dei tempi di rilascio dei detenuti, si immagina di completare l'intervento su ciascun gruppo ogni due anni. I detenuti selezionati devono essere uomini maggiorenni al momento della sentenza (inferiore ai 12 mesi) detenuti e/o rilasciati dopo aver scontato il periodo di detenzione. Un detenuto con queste caratteristiche viene selezionato nel gruppo di trattamento anche se non viene coinvolto nel programma di intervento, per evitare la scelta arbitraria da parte del fornitore del servizio dei casi più "facili" da trattare.

L'obiettivo del SIB è la riduzione della recidiva, in particolare il risultato che viene misurato è il numero di condanne comminate nei 12 mesi successivi al rilascio per un nuovo reato commesso da chi è uscito dal carcere nei precedenti 12 mesi. Per misurare l'efficacia degli interventi, la *performance* dei tre gruppi di trattamento viene confrontata con quella di gruppi di controllo costruiti statisticamente a partire dai dati sulla popolazione *target* in altri carceri (detenuti per 12 mesi appena rilasciati). Una metodologia alternativa che avrebbe potuto essere impiegata è il confronto con un gruppo di controllo reale, *randomised control trial* (RCT): in tal caso il gruppo di trattamento e di controllo sarebbero stati creati in modo casuale dalla popolazione *target* (con caratteristiche note). Questa tecnica avrebbe restituito una misura anche più affidabile dell'efficacia dell'intervento. Nel caso di Peterborough si è però rinunciato a questo metodo, che avrebbe implicato l'esclusione a priori di un gruppo di detenuti, per motivi etici e politici.

<sup>7</sup> L'investimento in operazioni SIB da parte del Big Lottery Fund è parte del programma "Replication and Innovation funding programme" (Big Lottery Fund, 2010).



Il metodo statistico usato per selezionare i gruppi di controllo è il *propensity score-matching* (PSM)<sup>8</sup>. A partire da un *dataset* di osservazioni relative alle caratteristiche dei detenuti nelle carceri inglesi (i.e. età, nazionalità, tipo di reato, durata, data di rilascio, numero di reati, etc...)<sup>9</sup>, viene costruito un modello *logit* per stimare la probabilità di ogni detenuto di essere beneficiario del trattamento. Ogni detenuto del gruppo di trattamento di Peterborough viene dunque associato a un gruppo di controllo costituito dai dieci detenuti in altre carceri più simili per caratteristiche osservabili e quindi con il punteggio più vicino in termini di probabilità di essere a loro volta beneficiari. Il risultato è misurato come differenza tra il numero medio di condanne (recidive) nel gruppo di controllo nazionale e nel gruppo di trattamento di Peterborough, che si presume sia inferiore alla fine del programma.

### Modello finanziario

Il modello prevede che se il risultato (numero di condanne recidive) si riduce del 10% (rispetto al gruppo di controllo) in almeno uno dei gruppi di trattamento oppure del 7,5% in media nei tre a fine periodo, il Ministro si impegna a pagare un valore fisso pattuito per ogni condanna evitata (risultato misurato come differenza). A titolo di esempio, se a fine trattamento il rapporto tra condanne e detenuti è pari al 18% nel gruppo di controllo e all'8% nel gruppo di trattamento n°1, la differenza nel risultato è pari al 10%. L'obiettivo è raggiunto e per determinare il pagamento si calcola il numero di condanne evitate (10% di 1.000) e si moltiplica per il valore fisso pattuito. Tale valore deriva dalla negoziazione tra Ministero e *Social Finance* e tiene conto del costo stimato per detenuto e del tasso di rendimento atteso dagli investitori. Se dopo due anni il gruppo n°1 raggiunge la numerosità di 1.000 detenuti rilasciati, si può immaginare una prima tranche di pagamento solo dopo 3 o 4 anni dall'investimento.

## 2.2 SIB New York City

Nel corso dell'estate 2012, la città di New York e la banca d'affari Goldman Sachs hanno annunciato il primo SIB americano, ispirato al modello adottato nel carcere di Peterborough. Il SIB finanzia un programma di intervento sui giovani, denominato *ABLE (Adolescent Behavioral Learning Experience)*, che ha l'obiettivo di ridurre il tasso di recidiva tra gli adolescenti già detenuti nel carcere di Rikers Island.

### Attori coinvolti (*stakeholder*)

- beneficiari (popolazione *target* del programma): Adolescenti di 15-18 anni detenuti nel carcere di Rikers island o appena rilasciati;
- Pubblica amministrazione: *New York City - Department of Corrections*;
- fornitori del servizio: *Osborne Association*; *Friends of Island Academy*;
- investitori sociali: *Goldman Sachs*;

8 Dettagli del modello impiegato in Appendice 2 – Metodi controfattuali.

9 Analisi statistica descrittiva dei dati provenienti dal Police National Computer.

- fondazioni e donatori: *Bloomberg Philanthropies*, altre due fondazioni<sup>10</sup> per la copertura dei costi di intermediazione e valutazione di MDRC;
- intermediario specializzato: MDRC
- valutazione interna: MDRC
- valutatore indipendente che misura il risultato finale: *Vera Institute of Justice*

L'amministrazione carceraria della città di New York (*DOC-Department of Corrections*) ha deciso di intervenire per ridurre il tasso di recidiva tra gli adolescenti: quasi il 50% dei giovani che lasciano il DOC di New York ritornano in carcere entro un anno. Per farlo ha siglato un contratto SIB, nella forma di un prestito (*loan*), che permette di finanziare il programma (ABLE) rivolto ai giovani carcerati.

Il soggetto che gestisce l'implementazione del programma è l'intermediario MDRC, un'organizzazione di New York che si occupa di politiche sociali. Tale organizzazione è responsabile verso l'amministrazione e gli investitori del buon esito dell'operazione e controlla l'operato dei due fornitori dei servizi per i giovani: *Osborne Association* e *Friends of Island Academy*. I servizi del programma ABLE prevedono attività di formazione durante l'orario scolastico e attività ricreative per mettere in pratica quanto appreso durante il lavoro in classe. Questo dovrebbe incrementare le capacità dei giovani sia nel percorso di studi sia nella successiva ricerca di un impiego, allontanando il rischio di nuovi comportamenti criminali.

Goldman Sachs si è impegnata a finanziare con capitale di debito l'implementazione del programma, offrendo un prestito di \$9,6 milioni all'intermediario MDRC per sostenere l'operatività delle due associazioni per quattro anni. Ma non solo.

*Bloomberg Philanthropies* (fondazione del sindaco Bloomberg) ha concesso a MDRC un ammontare di \$7,2 milioni a fondo perduto (*grant*) che verrà tenuto come fondo di garanzia a copertura parziale del prestito di *Goldman Sachs*. Anche in caso di successo dell'intervento, i fondi rimarranno a disposizione di MDRC per supportare futuri investimenti a elevato impatto sociale nella città di New York.

Inoltre, i costi di valutazione interna e intermediazione, stimati (fonte: Goldman Sachs) in circa \$600-700.000, sono coperti con risorse aggiuntive stanziare da altri investitori filantropici. In pratica l'operazione, per com'è stata disegnata, non è in grado di sostenere (almeno non in fase di avvio) i propri costi di strutturazione, valutazione e gestione, che quindi devono trovare altra copertura. Se si considera che ci dovrebbero essere altri costi nascosti da parte di MDRC, il rischio che si arrivi a una incidenza del 10% (circa \$1 milione) dei costi di transazione sul totale dell'importo dell'operazione è molto alto.

Il risultato finale del programma verrà valutato da un valutatore esterno e indipendente, il *Vera Institute of Justice*, che avrà il compito di misurare l'efficacia dell'intervento nel corso degli anni in termini di riduzione della recidiva.

10 Non sono stati comunicati dettagli e nominativi di questi investitori.

Tabella 2.1 - Struttura di pagamento del SIB di New York

Riduzione del numero di giorni in carcere	Pagamento a MDRC (\$)	Costi evitati per la pubblica amministrazione (\$)*
≥20,0%	11.712.000	20.500.000
≥16,0%	10.944.000	11.700.000
≥13,0%	10.368.000	7.200.000
≥12,5%	10.272.000	6.400.000
≥12,0%	10.176.000	5.600.000
≥11,0%	10.080.000	1.700.000
≥10,0% ( <i>target</i> )	9.600.000	≥1.000.000
≥8,0%	4.800.000	≥1.000.000

Nota: (\*) Risparmio stimato dei costi al netto del pagamento del programma.

Fonte: Dati di progetto SIB New York

Quest'ultimo ha siglato un contratto direttamente con l'amministrazione di New York per evitare problemi di conflitti di interesse nel caso di un rapporto contrattuale tra valutato (MDRC) e valutatore.

### Misurazione del risultato

La popolazione *target* del programma ABLE è composta da tutti gli adolescenti che entrano in carcere a 16-18 anni e che hanno un'alta probabilità di commettere nuovi reati negli anni dopo il rilascio. Gli interventi di formazione e *training* vengono prestati in carcere e nella comunità dopo il rilascio con l'obiettivo di aumentare le capacità di autocontrollo, di soluzione dei problemi e di auto-stima. Il programma è rivolto annualmente a 3.000 adolescenti che verranno aiutati per 4 anni. Il *budget* stanziato per gli interventi è di \$2,4 milioni all'anno. Il risultato finale sulla base del quale verrà decretato il successo dell'iniziativa, è la riduzione del tasso di recidiva, misurato dal numero di giorni di carcere evitati: l'obiettivo concordato è una riduzione di almeno il 10%.

Il metodo per valutare l'efficacia del programma è il confronto con un gruppo di controllo costruito su base storica, prendendo come riferimento i dati relativi ai giovani nella medesima fascia di età della popolazione *target* incarcerati negli ultimi 5 anni. La *baseline* storica così costruita, viene controllata per fattori (sia endogeni che di selezione) in modo da avere un termine di paragone "simile" al gruppo di trattamento e depurare l'effetto marginale dell'intervento dagli effetti di altre variabili esogene. Il tasso di recidiva della *baseline* viene paragonato a quello della popolazione trattata, che viene monitorata per 2 anni dopo il rilascio (e il trattamento). La valutazione interna della *performance* verrà effettuata direttamente da MDRC durante lo svolgimento del programma, senza alcuna possibilità da parte dell'investitore di avere un monitoraggio diretto.

### Modello finanziario

Il modello di SIB della Città di New York prevede due contratti principali.

Il primo contratto è siglato tra MDRC e l'amministrazione carceraria della città di New York per l'affidamento dell'incarico di implementazione del programma ABLE. Il contratto prevede che in caso di mancato raggiungimento del risultato atteso, e relativo risparmio dei costi, l'amministrazione non sia tenuta a sostenere le spese operative. In questo modo il rischio di insuccesso del programma non è in capo alla PA che lo trasferisce su altri attori. Nel caso in cui il risultato sia migliore dell'obiettivo pattuito, l'amministrazione è tenuta a pagare a MDRC un ammontare crescente in proporzione al risparmio dei costi generato (vedi tabella 2.1).

Al raggiungimento ipotetico del *target* (10%), l'amministrazione è tenuta a pagare \$9,6 milioni all'intermediario, con un risparmio stimato dei costi, al netto del pagamento, superiore a \$1 milione. Questi importi non includono le spese di intermediazione di MDRC che sono coperte dal contributo di due fondazioni.



*Orto biologico realizzato presso il carcere di Como dal Consorzio Solco Como*

Il secondo contratto è stipulato tra MDRC e Goldman Sachs. Si tratta di un prestito di importo pari a \$9,6 milioni. Se il tasso di recidiva a seguito del progetto si riduce almeno del 10%, MDRC riceve \$9,6 milioni che restituisce a Goldman Sachs (non trattiene una percentuale di intermediazione perché i suoi costi sono coperti da contributi a fondo perduto). Per l'investitore, il *target* rappresenta il punto di ritorno dell'investimento (*break even*). Se il risultato è superiore, realizza anche un ritorno sul capitale prestato. L'investitore non riceve alcun pagamento da parte di MDRC se il risultato è inferiore al 10%.

Il rischio finanziario di fallimento del programma dunque è in capo al finanziatore privato. Tuttavia il SIB di New York presenta una caratteristica che lo allontana dal modello *standard*. Esiste infatti un fondo di garanzia pari a \$7,2 milioni, stanziato dalla fondazione *Bloomberg Philanthropies*, di cui MDRC può disporre nel caso di insuccesso del programma. In tal caso altre due fondazioni copriranno i costi di intermediazione di MDRC. Tali fondi risultano a fondo perduto e rappresentano una garanzia a copertura del finanziamento di GS. E' chiaro che l'esistenza di questo fondo altera la natura del SIB: Goldman Sachs rischia di perdere solo parte del finanziamento concesso. In ogni caso, rispetto a un finanziamento diretto del programma da parte del *Bloomberg Philanthropies*, il meccanismo del SIB rappresenta uno stimolo all'impiego efficiente delle risorse e, soprattutto in caso di successo, lascia intatto il fondo di garanzia da poter impiegare per il sostegno ad altri programmi per la città.

## 2.3 Alcuni casi di Pay for Result in Gran Bretagna

### Troubled Families Programme

Nel corso del 2012, il *Cabinet Office (Social Investment and Finance team)* ha condotto uno studio di fattibilità per valutare le potenzialità di strumenti PfR e SIB per affrontare i problemi delle famiglie disagiate in quattro comunità locali (*Westminster City Council, Birmingham City Council, Leicestershire County Council e the London Borough of Hammersmith and Fulham*). La definizione della popolazione *target* si è basata su dati esistenti a livello locale, dati storici sulle famiglie che partecipano a programmi di sostegno e dati nazionali, in particolare quelli tratti dalla ricerca del *National Centre for Social Research (NatCen)* per il *Department for Education (DfE)*.

I risultati di questo rapporto sono il riferimento principale alla metodologia utilizzata nei progetti pilota delle quattro autorità locali e descrivono la *performance* di 20 *Intensive Intervention Projects (IIP)* per ragazzi giovani (8-19 anni) tra Aprile 2009 e Gennaio 2011- valore di £13 milioni . Il gruppo di trattamento è stato selezionato da una popolazione *target* di 1.836 giovani, ed è composto di 790 unità che hanno terminato o preso parte a un IIP per almeno otto mesi. La popolazione è stata individuata grazie alle segnalazioni di agenzie quali *Youth Offending Service (YOS)* e *Youth Offending Team (YOT)*, scuole e servizi sociali.

L'obiettivo del programma di IIP è il miglioramento delle condizioni dei giovani rispetto a quattro categorie di problemi: formazione e occupazione, comportamento criminale e anti-sociale, famiglia, salute. Per ciascuna di queste categorie sono stati individuati degli indicatori (11 in totale) che misurano il comportamento dei giovani (in termini di problemi di alcol, di droga, attività criminale, abusi familiari, etc..). Il risultato del programma viene valutato mediante il confronto tra la situazione individuale di ciascun ragazzo prima e dopo il trattamento. Il risultato è raggiunto in una delle quattro aree se l'indicatore non rileva più un determinato comportamento e fattore di rischio. Il successo è "completo" se tutti gli indicatori critici indicano un miglioramento, "parziale" se il miglioramento riguarda uno solo degli indicatori di comportamento.

Il metodo di valutazione è basato sul parere soggettivo dello *staff* che realizza delle diagnosi accurate e individuali, grazie all'uso di liste di controllo, dando vita a un archivio dati (*Intensive Intervention Information System - IIIS*) con tutte le informazioni sui soggetti coinvolti. L'impatto è dunque misurato in modo soggettivo con un approccio che non prevede la creazione e il confronto con un gruppo di controllo di giovani con le stesse caratteristiche non interessati dal programma di intervento.

### The Work Programme

Il *Work Programme* è un contratto di *welfare-to-work* lanciato in tutto il Regno Unito nel giugno del 2011 che fornisce supporto a disoccupati di lungo termine o persone che hanno comunque perso il lavoro da tempo. Lo schema PfR è strutturato in 18 contratti d'area con 40 *providers* di servizi individuali per l'inserimento lavorativo: lo schema di pagamento prevede una tariffa di partenza per ogni beneficiario, un pagamento per ogni posto di lavoro ottenuto e, infine,

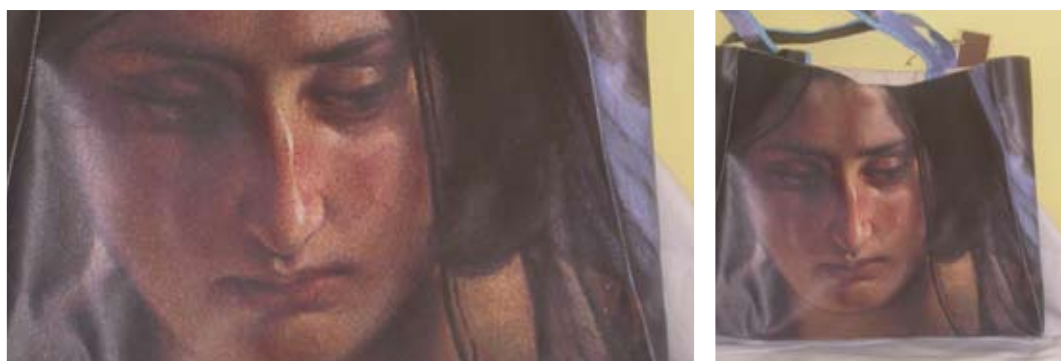
dei pagamenti periodici (fino a 52 settimane) per il mantenimento del lavoro. Questo sistema crea un forte incentivo a risultati sostenibili nel lungo periodo e spinge i fornitori a continuare il supporto alle persone perché mantengano il posto di lavoro.

Il programma è universale, non rivolto a singoli gruppi di individui ma esteso a tutta la popolazione in cerca di impiego con un sussidio di disoccupazione (*out-of-work income-replacement benefit*). I beneficiari che hanno queste caratteristiche possono chiedere volontariamente di partecipare al programma o possono essere coinvolti tramite i centri lavoro. I dati relativi al servizio fornito dall'operatore A4E indicano un gruppo di 115 mila individui in cerca di lavoro che hanno partecipato al programma nel primo anno.

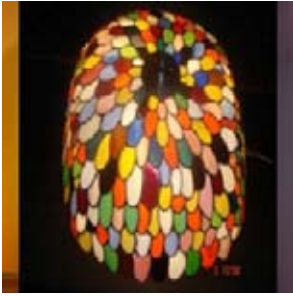
Il risultato del programma è il numero di posti di lavoro ottenuti dai disoccupati beneficiari dell'intervento. I primi dati di A4E indicano che solo 4.000 beneficiari, ovvero il 3,5%, hanno ottenuto un lavoro stabile nel primo anno di attività. Questo risultato è inferiore al valore atteso dal *Department for Work and Pension* (DWP) che ha stimato pari al 5,5% il valore soglia per considerare l'intervento efficace. Il 5,5% era il valore atteso di nuova occupazione in assenza del programma, basato sulle previsioni di crescita economica fornite da *Office for Budget Responsibility* per il 2010 e 2011 che si sono poi rivelate errate. Il punto è capire se la *performance* inferiore alle attese sia dovuta alla scarsa efficacia del programma o ad altri fattori congiunturali: i posti di lavoro possono non essere aumentati come ci si attendeva per difficoltà oggettive dovute alla crisi, anche se il fornitore ha fornito tutto il supporto necessario a favorire il processo di inserimento.

Il meccanismo di pagamento non è tuttavia basato sulla differenza di *performance* rispetto alla *baseline* prevista, ma sul numero di nuovi posti di lavoro conseguiti in termini assoluti. Il risultato e il pagamento è stato comunque condizionato negativamente dall'andamento economico ma sarebbe stato ulteriormente penalizzato dal confronto con una previsione errata come quella definita dalla *baseline*. Questo caso evidenzia i limiti di alcuni approcci metodologici, soprattutto quando non si valutano attentamente i rischi e le variabili di contesto che possono condizionare la *performance* del programma.





*Borse del laboratorio sartoriale della Casa Circondariale di Vigevano*



Modello prodotto nella vetreria artigianale "Il passo" attiva presso il Carcere di Bollate

### 3.1 Quale ruolo per la finanza privata nei servizi sociali?

È opinione diffusa che il sistema di *welfare* e, in generale, il sistema dei servizi pubblici che si è progressivamente consolidato nelle ultime decadi non possa essere mantenuto nelle medesime condizioni. Negli anni '70, in particolare, sono cresciuti gli ambiti di intervento dello Stato, nelle sue varie articolazioni, nella vita dei cittadini, dalla salute, all'assistenza, alla previdenza, alla cultura, all'istruzione e via dicendo. Questa presenza si è espressa in termini di servizi erogati sia in forma diretta da parte della PA sia in forma indiretta, attraverso l'*outsourcing* a soggetti privati. Sommando le due modalità, la spesa complessiva ha raggiunto nel tempo livelli assai elevati. Le dinamiche sociali da un lato (in particolare, la componente demografica), quelle di mercato dall'altro (l'aumento delle aspettative da parte dei cittadini) hanno finito col confliggere con la situazione economica e finanziaria dei bilanci pubblici, che, in misura via via crescente, hanno evidenziato limiti di sostenibilità. Il circolo "virtuoso" che si era innestato nel periodo del *boom* economico del dopoguerra e che si è mantenuto per i decenni immediatamente successivi (forte crescita economica, sostanziale flessibilità dei bilanci pubblici, equilibrio nella composizione delle coorti demografiche) aveva consentito un livello di spesa pubblica generoso. Oggi molte di queste condizioni sono venute meno: il debito pubblico ha raggiunto livelli tali da non permettere politiche di *deficit* sistematico; la globalizzazione ha reso più dura la competizione nei mercati internazionali; l'invecchiamento della popolazione ha modificato la geografia dei bisogni.

In misura diversa, in tutti i Paesi europei si è andata perciò consolidando una tendenza che va nella direzione di una riduzione del ruolo degli Stati in ordine alla copertura dei bisogni di servizi sociali in senso lato. Non è questa la sede per approfondire questo tema, complesso e delicato, né di esprimere valutazioni di merito – che attengono a una sfera squisitamente politica. Senza assumere che questa strada sia l'unica o la migliore possibile, occorre prendere atto di una circostanza oggettiva, e cioè che tutti i governi europei stanno definendo o realizzando un'agenda che implica la ricerca di soluzioni innovative<sup>11</sup>. L'esternalizzazione di alcune categorie di servizi a soggetti privati, intrapresa con sempre maggiore intensità a partire dagli anni '80, ha prodotto delle importanti efficienze gestionali (soprattutto riducendo alcuni costi fissi per la PA) e ha parzialmente riconfigurato il sistema di offerta, ma ha mantenuto in capo allo Stato la quasi totalità dell'onere economico.

Tentativi, più o meno strutturati, di coinvolgere organizzazioni diverse dalla PA nella realizzazione delle politiche pubbliche hanno suscitato una viva curiosità sotto il profilo della teoria politica, ma non sembrano aver davvero spostato i termini della questione. Nel Regno Unito, in particolare, il governo conservatore attualmente in carica ha fortemente insistito sulla proposta della cosiddetta *Big Society*, che prevede una maggior responsabilizzazione delle comunità locali nella soddisfazione delle aspettative dei cittadini in termini di servizi

<sup>11</sup> Il 27 novembre 2012, a proposito del sistema sanitario nazionale, il presidente del Consiglio dei ministri, Mario Monti, ha affermato: «Abbiamo la consapevolezza di vivere un momento difficile: la crisi ha colpito tutti e ha impartito lezioni a tutti. [...] Il campo medico non è un'eccezione, le proiezioni di crescita economica e quelle di invecchiamento della popolazione mostrano che la sostenibilità dei sistemi sanitari, incluso il nostro servizio sanitario nazionale, di cui andiamo fieri, potrebbe non essere garantita se non ci saranno nuove modalità di finanziamento e di organizzazione dei servizi e delle prestazioni.



**Tabella 3.1** - La spesa sociale per settori d'intervento: un confronto Italia-Europa (% sulla spesa sociale totale)

	Italia	EU 25
Previdenza	61,8	45,7
Sanità	25,7	28,3
Disabilità	6,4	8,0
Famiglia/infanzia	4,1	8,0
Disoccupazione	1,8	6,6
Politiche abitative / Esclusione sociale	0,2	3,5

Fonte: Eurostat-Esspros.

(la *Big Society Capital*, di cui si è detto sopra, è un elemento importante di questo programma).

È sicuramente presto per svolgere una valutazione compiuta di questo esperimento, ma l'analisi delle iniziative realizzate e dei risultati finora prodotti sembra suggerire un'interpretazione ancora prudente circa l'opportunità di prenderlo ad esempio. Nella realtà dei fatti, all'oggettiva riduzione dei trasferimenti dello Stato alle articolazioni locali della PA ha corrisposto un generale abbassamento dei livelli di servizio. La creatività della politica locale e della società civile organizzata ha portato all'elaborazione di progetti di un certo interesse, ma ancora incapaci di produrre risultati apprezzabili. Nel 2011, in Italia, lo Stato ha speso €349,7 miliardi<sup>12</sup>, pari al 22,1% del prodotto interno lordo, per garantire servizi di *welfare* (nel 2001 la spesa sociale era di €234,1 miliardi, pari al 20,9% del PIL). Si tratta evidentemente di cifre cui nessun soggetto privato si può anche lontanamente avvicinare. I dati più recenti sulla composizione della spesa sociale mostrano che il 60,7% è destinato alla previdenza, il 26,4% alla sanità, il 5,9% all'assistenza ai disabili, il 4,7% alla famiglia, 1,9% alla disoccupazione, e infine lo 0,3% alla lotta all'esclusione sociale (Tabella 3.1). La spesa sociale media dei Paesi europei non è molto diversa (nel 2011, si attestava mediamente attorno al 20% del PIL), anche se la composizione varia abbastanza significativamente: la spesa previdenziale italiana è significativamente superiore alla media europea, mentre le spese per le altre voci sono leggermente o significativamente più basse della stessa.

In sintesi, nessuno sembra ancora aver trovato una formula che possa rappresentare non tanto un'alternativa a quella attuale (che non sarebbe realistica né, probabilmente, sensata), quanto perlomeno un credibile complemento. Questo non significa, tuttavia, che non si possano realizzare degli spazi significativi di sussidiarietà, lasciati alla libera iniziativa dei mercati o dei quasi-mercati. La situazione attuale del nostro Paese dimostra, in realtà, che esiste un forte dinamismo e che è possibile incanalare l'azione di diversi operatori privati verso un'azione di supporto efficace del ruolo pubblico. Ci riferiamo, nello specifico, al cosiddetto "privato sociale" – un mondo variegato che opera attraverso

<sup>12</sup> Eurostat, Government finance statistics, Summary tables, 1/2012.

un'ampia pluralità di modelli organizzativi e di *business*: si va dal volontariato informale, al volontariato organizzato, alle imprese sociali. Le forme giuridiche utilizzate sono quelle tipiche del *nonprofit* (associazioni, fondazioni e comitati da un lato e, quando la dimensione imprenditoriale è più significativa, cooperative). In generale, al di là del ruolo che possono giocare le donazioni, le fonti di ricavo largamente prevalenti sono rappresentate dal pagamento di servizi da parte della Pubblica amministrazione; la quota di ricavi da "domanda pagante" privata, ancorché crescente, rimane minoritaria.

Esistono peraltro degli ambiti in cui la collaborazione tra PA e soggetti del privato sociale ha portato a risultati di eccellenza. L'*housing* sociale è forse l'esempio migliore, che costituisce indubbiamente un caso di buona pratica a livello internazionale.

### 3.2 Profili giuridici

Assumendo quindi che abbia senso occuparsi di come integrare il ruolo di operatori del privato sociale con quello dello Stato nell'erogazione di servizi sociali, occorre ritornare alla questione delle risorse e alla possibilità di mobilitare anche capitali privati. Essi, come abbiamo visto, non rappresentano un'alternativa sistemica al meccanismo attuale basato sulla fiscalità; tuttavia, possono svolgere una funzione di complemento e di sostegno in talune situazioni specifiche. Uno di questi potrebbe essere quello della sperimentazione di pratiche innovative nel campo della prevenzione del disagio sociale, terreno su cui, a oggi, la PA italiana non è riuscita a esprimere politiche particolarmente avanzate. Ed è proprio questo l'ambito in cui si sono concentrati i progetti sostenuti attraverso i SIB. Torniamo quindi al punto da cui siamo partiti, cioè l'utilità e la praticabilità di uno specifico strumento (nel nostro caso, il SIB), all'interno di un quadro evolutivo.

Ci concentriamo ora sulle questioni legate alla sua applicabilità all'interno del sistema di regole che vige nel nostro Paese. Riepilogando: nonostante il nome *bond* richiami il concetto di obbligazione, dal punto di vista giuridico il SIB non è un'obbligazione. Tecnicamente, infatti, le obbligazioni sono titoli che danno diritto a chi le acquista alla restituzione del capitale e alla corresponsione di una cedola; circostanze, entrambe, che non sussistono nel caso del SIB, il cui meccanismo prevede una forte aleatorietà sia sulla quota capitale sia su quella interessi.

Il motivo per cui non è conveniente procedere all'emissione di un titolo obbligazionario vero e proprio da parte della società di scopo o dell'intermediario stesso non è tanto legato ad aspetti tecnico-finanziari (in realtà, se essa avesse le caratteristiche patrimoniali richieste, potrebbe effettivamente farlo), quanto alla natura dei rapporti tra le parti coinvolte nell'operazione.

Il SIB è configurabile come un contratto atipico, che lega tra loro una pluralità di parti a obbligazioni reciproche parziarie. Meglio, come un insieme di contratti distinti tra loro, che si richiamano vicendevolmente e i cui contenuti rappresentano condizioni reciproche, così come è stato sperimentato nell'esperienza inglese.

Il numero e la natura dei soggetti coinvolti nell'operazione possono variare a seconda della sua complessità e del tipo di organizzazione attraverso cui la Pubblica amministrazione, in particolare, opera<sup>13</sup>. In generale, tuttavia, è possibile affermare che gli attori il cui ruolo è necessario sono:

1. la società di scopo;
2. la pubblica amministrazione;
3. il/i fornitore/i dei servizi [sociali];
4. gli investitori;
5. il valutatore indipendente.

A propria volta, la società di scopo (1) può essere il risultato di un accordo tra più parti, nel qual caso occorre aggiungere alla lista dei contratti anche quello che poi risulta nell'atto costitutivo. In termini contrattuali, le relazioni sono disciplinate da una serie di accordi paralleli come specificato in tabella 3.2.



*Lavoratori inseriti in una cooperativa sociale di tipo b dello sportello mestieri di Albino*

### 3.3 Questioni aperte

I problemi che si pongono nel momento in cui si immagina la realizzazione di un SIB in Italia possono essere articolati in due categorie: da un lato, questioni di ordine giuridico, legate ai vincoli del sistema normativo; dall'altro, questioni di ordine organizzativo e culturale, tipiche del contesto sociale, politico e istituzionale del nostro Paese.

#### 3.3.1 La normativa sugli appalti pubblici

Il rapporto contrattuale più importante dal punto di vista sostanziale, nel senso che è quello sul quale si regge tutta l'architettura contrattuale, è quello che lega la società di scopo con la Pubblica amministrazione titolare delle competenze relative all'ambito sociale in cui l'operazione si colloca.

<sup>13</sup> Nel più volte citato caso del SIB del carcere di Peterborough, per esempio, la parte pubblica è rappresentata dal Ministero della Giustizia, ma nel deal è entrata anche una società privata incaricata della gestione del carcere (la Peterborough Prison Management Limited). In quel caso, poi, è entrato in gioco anche il Big Lottery Fund, con un ruolo di finanziatore, ma in una posizione diversa rispetto agli altri investitori.

Tabella 3.2 - Accordi contrattuali bilaterali

Parti		Natura e oggetto	Commenti
Società di scopo	Pubblica amministrazione	(appalto atipico) obiettivo da raggiungere e strumenti di misurazione del risultato	La PA potrebbe dover a propria volta negoziare e formalizzare accordi specifici con altre amministrazioni (per esempio, per la copertura finanziaria)
Società di scopo	Investitori	(mutuo) condizioni economiche e finanziarie del finanziamento	Il finanziamento può avvenire in più tranche (a chiamata)
Società di scopo	Fornitore/i di servizi	(appalto) erogazione del servizio teso alla generazione dell'impatto sociale positivo	Data la natura fiduciaria del rapporto, dovrebbe essere esclusa la possibilità del subappalto
Pubblica amministrazione	Verificatore	(appalto o c. d'opera) verifica dell'effettiva produzione dei risultati ( <i>output</i> ) e degli effetti ( <i>outcome</i> ) attesi	

Fonte: Avanzi

Formalmente, ci troviamo di fronte a un appalto, cioè a un contratto (regolato dagli articoli 1566 e seguenti del codice civile), in cui una parte (appaltatore) assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, l'obbligazione di compiere in favore di un'altra (committente o appaltante) un'opera o un servizio. Nel caso in cui il committente sia una PA, si applica una disciplina specifica, che nell'ordinamento italiano, è contenuta nel Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il cosiddetto Codice degli Appalti. Il principio generale contenuto in questo provvedimento prevede che l'affidamento dei servizi debba "garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice".

Un primo ordine di problemi che rileva laddove si intenda realizzare un'operazione di SIB in Italia è legato all'individuazione del fornitore di servizi da parte della PA. Infatti, data la natura innovativa dello strumento, non si può dire che esista un mercato maturo cui la PA si possa rivolgere, facendo riferimento a *standard* di servizio consolidati. La scelta della controparte e la disciplina del rapporto, quindi, difficilmente possono seguire le procedure normali. Viene da ritenere che l'elevato grado di sperimentaltà richieda un meccanismo di affidamento *ad hoc*. Tuttavia, non è scontato che questa situazione di eccezionalità possa configurare un'esclusione della disciplina sopra citata. Il Codice prevede infatti che le regole generali possano non essere applicate solo per una serie di contratti tassativamente individuati nel Titolo II della Parte Prima del decreto (e negli allegati ivi richiamati). A ben vedere, è possibile sostenere che servizi come quelli che si realizzano nell'ambito di un SIB possano essere fatti rien-



trare tra i “servizi sanitari e sociali” di cui all’allegato II B<sup>14</sup>, esclusi dall’art. 20 del Codice.

In ogni caso, laddove non si ritenesse sostenibile l’esclusione dal campo di applicazione della disciplina, lo stesso Codice (art. 27) prevede che “L’affidamento dei contratti pubblici aventi a oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall’ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L’affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l’oggetto del contratto. [...]” Naturalmente, l’applicabilità o meno della disciplina degli appalti pubblici non è, di per sé, una condizione ostativa ai fini della realizzazione di un’operazione di SIB. È di tutta evidenza, tuttavia, che, nel caso positivo, la renderebbe più complessa: immaginare una procedura di selezione per un servizio che non è mai stato realizzato prima, infatti, rappresenta un ostacolo di non poco conto. È possibile, inoltre, che il grado di specificità del servizio produca una selezione estrema dei soggetti potenzialmente concorrenti, per cui si dovrebbe applicare una procedura farraginosa e complessa per selezionare un operatore che, per le sue caratteristiche quasi uniche, poteva ben più facilmente essere individuato fin da subito.

Peraltro, la difficoltà nell’applicazione delle regole sugli appalti pubblici (la cui fonte è, lo ricordiamo, nel diritto comunitario) è stata riscontrata anche nel caso inglese: il Ministero della Giustizia ha infine ritenuto di dover fare un’eccezione alla regola, pur non escludendo che, in teoria, una procedura di selezione competitiva avrebbe potuto portare a ottenere migliori condizioni economiche (Ministry of Justice, 2011).

Queste vischiosità del sistema devono essere imputate alla novità dello strumento e quindi alla sopravvenuta necessità di adattare la normativa a una fattispecie i cui contorni non sono ancora del tutto definiti. È immaginabile che, qualora le future sperimentazioni dovessero produrre risultati positivi, si individuerà una procedura amministrativa in grado di risolvere le varie questioni aperte.

### 3.3.2 La disciplina della finanza pubblica

L’elemento più complesso da gestire nella progettazione di un SIB italiano è però collegato al sistema di regole che presiede la spesa pubblica. Il SIB, infatti, prevede in capo alla PA un’obbligazione incerta sia nell’*an* sia, in qualche misura, nel *quantum*. La PA, cioè, dovrebbe prendere impegni oggi per il futuro e il cui importo è collegato a variabili non definibili all’atto dell’assunzione.

Un primo ordine di problemi è proprio legato alla definizione del contratto: la relazione tra la PA e la società di scopo è, di fatto, un derivato, essendo l’attività effettivamente svolta dal fornitore di servizi il “sottostante”. In quanto tale, è precluso alla PA in forza dell’art. 62, legge 133/2008, secondo la formulazione contenuta nella Finanziaria 2009 (legge 203/2008). In realtà, sulla natura di contratto derivato si può discutere e riteniamo possa essere formulata una

14 In particolare: “servizi sanitari e di assistenza sociale – CPV 85000000-9”.

disciplina dei rapporti tra le parti tali da configurare una relazione compatibile con il diritto delle PA.



*Detenuti al lavoro presso le serre di floricoltura della Cooperativa Cascina Bollate*

Un secondo ostacolo è poi rappresentato dalle regole contabili in materia di finanza pubblica: infatti, nel momento in cui la PA decide l'accantonamento a bilancio di una somma a copertura di determinate spese, assume l'obbligo a pagare. La giurisprudenza della Corte dei Conti stabilisce che l'atto di impegno serve a disporre l'imputazione della spesa al capitolo di bilancio *ad hoc*, e ha l'effetto di costituire un vincolo concreto di destinazione della somma impegnata, la quale non potrà essere utilizzata per destinazioni diverse da quella prevista. È assodato che la PA possa assumere impegni di spesa per servizi la cui esecuzione si protragga per più esercizi, quindi superando il vincolo, tutto politico, della legislatura o della consiliatura. La somma stanziata diventa indisponibile (e quindi rimane destinata allo scopo) se il vincolo cui è collegata è *perfzionato*, cioè se deriva da obbligazioni completamente definite, com'è nel caso di un contratto valido. Successivamente, con la liquidazione, la PA determina l'esatto ammontare della spesa o del debito e contestualmente individua l'esatto creditore.

Nel caso inglese, l'impegno di spesa da parte del Ministero della Giustizia è stato registrato contabilmente come sopravvenienza passiva (*contingent liability*); solo al verificarsi delle condizioni individuate, tale accantonamento si è trasformato in un costo liquidabile, con conseguente aggiustamento delle scritture contabili. La PA italiana, analogamente, dovrebbe quindi prevedere l'impegno di spesa più alto (la corresponsione delle quota capitale e degli eventuali *bonus* in caso di *overperformance*), salvo poi trovarsi con una sopravvenienza attiva nel caso in cui l'esperimento sociale (il sottostante del prodotto finanziario derivato) non abbia successo e quindi il SIB non debba essere ripagato.

La disciplina dei meccanismi di spesa introdotti dal Patto di stabilità ha però reso più difficile per le PA l'assunzione di obblighi a medio termine. In teoria, le spese per investimenti non sono impedito. Tuttavia, il nuovo sistema ammette le spese solo nella misura in cui siano stati rispettati dalla PA in questione una serie di altri parametri tesi a mantenere l'equilibrio complessivo del bilancio pubblico. Inoltre, le leggi finanziarie degli ultimi anni e la cosiddetta *spending review* hanno, da un lato, progressivamente ridotto, in termini assoluti, i trasferimenti alle amministrazioni centrali e periferiche nonché agli enti locali; ma, soprattutto, hanno reso più incerto l'effettivo ammontare delle risorse disponi-



bili. In questo contesto, certamente le PA sono più riluttanti ad assumere obbligazioni per periodi medio-lunghi e, in generale, a promuovere l'innovazione.

### 3.3.3 Complessità del sistema di accordi tra gli attori

Un ulteriore ordine di problemi è collegato alla complessità dell'architettura contrattuale e ai costi conseguenti. Anche se, nel caso inglese, l'idea è stata concepita e la proposta è stata messa a punto da un fornitore esterno, non v'è dubbio sul fatto che la PA abbia dovuto investire risorse significative per fare la propria parte. Il "tempo uomo", anche se non rileva ai fini del bilancio della PA come una voce di spesa aggiuntiva, rappresenta ovviamente un costo che, in tempi di risorse scarse, deve essere attentamente valutato *ex ante* per essere certi che sia sostenibile. Gli organici della PA non sono, generalmente parlando, ridondanti. E le competenze che questo tipo di operazione richiede si ritrovano, quando vi sono, in capo a figure con un elevato grado di esperienza, che sono evidentemente le più costose e spesso contese su più ambiti. La loro allocazione a un progetto innovativo, con un elevato livello di rischio, non è quindi scontata nel contesto attuale. Non si tratta di un ostacolo legale, quanto piuttosto organizzativo, che non può essere sottovalutato. Né è immaginabile che la PA si limiti ad aderire a una proposta che arriva dall'esterno senza un investimento di impegno diretto o possa esternalizzare completamente la tutela dei propri interessi a un terzo, sia pure meritevole di fiducia.

### 3.3.4 Vischiosità dei meccanismi nel mercato

Una criticità di ordine generale è rappresentata dalle modalità di lavoro delle PA italiane. Al di là dei non rari casi di eccellenza, all'interno dei quali sono possibili sperimentazioni di qualità, mediamente l'approccio è poco propenso all'innovazione. Un atteggiamento orientato al rispetto delle regole formali più che alla soluzione dei problemi rappresenta indubbiamente un ostacolo alla ricerca e al cambiamento.

Le PA sono spesso poco propense alla collaborazione e alla condivisione di obiettivi e responsabilità. La regionalizzazione delle politiche sociali e, in generale, il sempre maggiore grado di autonomia delle amministrazioni locali hanno talvolta creato dei sistemi che non comunicano tra di loro. Le informazioni di cui ciascuna PA dispone non sono facilmente integrabili tra loro a causa delle differenze delle metodologie con cui sono state raccolte ed elaborate. In particolare, la scarsa qualità dei dati disponibili rende difficile l'elaborazione di misure credibili, per esempio, riferite al costo dei servizi e agli eventuali risparmi che potrebbero derivare dagli interventi. Se le regole di contabilità pubblica attraverso cui vengono classificate le varie voci di costo sono lontane dalle logiche di una contabilità industriale, i costi marginali e quindi i margini di efficientamento sono difficilmente valutabili.

Questi e altri fattori simili non rappresentano, in quanto tali, un impedimento formale alla sperimentazione di un SIB; ma costituiscono evidentemente delle circostanze non favorevoli, di cui sarebbe sbagliato non tener conto in una valutazione oggettiva di realizzabilità. Questo grado di incertezza complessivo rende quindi elevato il rischio che una soluzione formalmente precaria non regga alla valutazione di un giudice amministrativo che venisse sollecitato a pronunciarsi da una qualsiasi parte che lamentasse la violazione di un suo

interesse legittimo. Peraltro, anche dal lato dell'offerta dei servizi sociali non si registra un'entusiastica tensione verso l'innovazione: una parte consistente del Terzo settore italiano appare ancora molto legato a modelli tradizionali, evidentemente più rassicuranti dal punto di vista dei contenuti delle attività e dei rischi connessi alla loro remunerazione. L'idea di meccanismi di pagamento legati ai risultati sembra piuttosto lontana dalle aspirazioni degli operatori del privato sociale, cui è richiesto evidentemente un salto di qualità nel modo in cui i servizi vengono progettati ed erogati.



*Manufatti in terracotta prodotti nel laboratorio della Casa di Reclusione di Bollate*

### 3.3.5 L'offerta di capitale

Abbiamo finora dato per scontato che, messo in opera il meccanismo, vi sarebbero stati degli investitori disposti a sostenerlo. Ma quali potrebbero essere i soggetti interessati a e capaci di farlo? Appare fortemente improbabile che essi possano essere trovati nel cosiddetto mercato *retail*, cioè quello delle famiglie. Ciò non tanto perché non si trovino tra gli italiani dei cittadini disposti a rischiare una parte del proprio patrimonio per un investimento con finalità sociali (anzi, qualora l'intervento da finanziare fosse fortemente connesso con la dimensione locale, sarebbe probabile la mobilitazione di un forte interesse), quanto perché il costo del collocamento finirebbe con l'incidere eccessivamente sui costi, già molto alti, che gravano sull'operazione. Per avvicinarsi a un obiettivo minimale di efficienza finanziaria, occorre perciò immaginare che il capitale debba essere conferito da un numero relativamente limitato di soggetti, con un'alta propensione al rischio e una dichiarata vocazione sociale. Il che riduce drammaticamente le dimensioni del mercato, di fatto rappresentato dalle fondazioni di origine bancaria, tra gli investitori istituzionali, e dagli *high net worth individuals (HNWI)*<sup>15</sup>, tra i privati. Fondi pensione, assicurazioni, imprese (soprattutto se quotate), difficilmente potrebbero sottoscrivere titoli simili a quelli di cui stiamo parlando senza assumersi il rischio che venga loro contestata la violazione dei doveri fiduciari nei confronti dei loro *stakeholder*

<sup>15</sup> Tale locuzione è comunemente usata nel mondo della finanza (in particolare nel *private banking*) e del lusso per indicare le persone che possiedono un alto patrimonio netto. Anche se non esiste una chiara definizione, vengono tipicamente racchiusi in questa definizione quelle persone il cui patrimonio "globale netto personale, immobile di residenza escluso" eccede il milione di dollari secondo la definizione di Cap Gemini-Merrill Lynch.



di riferimento (beneficiari o azionisti che siano). L'obiettivo sociale dell'investimento può compensare il livello di rischio finanziario solo in presenza di una esplicita natura sociale dei fini che caratterizzano l'organizzazione.

Data questa premessa, l'effettivo successo di un'operazione di raccolta di capitali non può essere data per scontata.

### **3.4 Un caso interessante: le cooperative sociali di tipo B della Provincia di Brescia**

Un caso positivo in Italia, ovvero un contesto in cui si potrebbe avviare una sperimentazione per l'esistenza di dati affidabili, è l'esperienza operativa delle coop B di inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati. L'Università di Brescia ha infatti sviluppato un modello di valutazione economica (VALO.R.IS) che monetizza i costi e i benefici dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (Chiaf, 2010). Tale metodologia confronta quali costi e benefici derivano alla PA dall'esistenza di coop sociali di tipo B e dall'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati nelle stesse. La stima dei benefici prevista dal modello parte dall'ipotesi limite che tali soggetti possano essere collocati al lavoro solo attraverso le cooperative sociali e questo tende probabilmente a sovrastimare gli effetti positivi, oltre al fatto che non è apparentemente previsto alcun costo di intervento.

#### **Benefici per la P.A**

- > gettito IVA da attività degli svantaggiati;
- > gettito IRPEF degli svantaggiati;
- > mancata assistenza socio-sanitaria;
- > mancato versamento pensione I.C.;
- > mancato sostegno minimo vitale;
- > costi per la PA;
- > contributi erogati alla coop;
- > esenzioni fiscali ONLUS;
- > esenzione oneri contributivi svantaggiati.

Il modello è stato sviluppato in 6 mesi e applicato a 29 cooperative di tipo B nella Provincia di Brescia per l'anno 2010 (il calcolo per il 2011 è attualmente in corso). Le 29 imprese corrispondono al 27,35% del totale cooperative sociali di tipo B bresciane iscritte all'albo regionale al 31/12/2010. In totale, sono stati analizzati 746 casi di soggetti svantaggiati, inseriti nel corso del 2010 nelle suddette imprese. Tra essi:

- > 410 persone con invalidità;
- > 90 persone con disagio psichiatrico;
- > 119 persone con problemi di dipendenze;
- > 13 persone in misure alternative al carcere;
- > 8 minori in età lavorativa con disagio sociale;

- 106 soggetti con un generico disagio sociale non certificato.

Escludendo questi ultimi, si tratta del 59% del tot. svantaggiati inseriti nelle coop sociali di tipo B bresciane e del 15% delle persone con svantaggio inserite nelle coop sociali di tipo B lombarde. I risultati dell'analisi quantitativa mostrano che nel 2010 le coop di tipo B hanno creato un valore economico per la PA di circa €3,1milioni. Tale valore, suddiviso per i 746 soggetti inseriti, dà un valore annuo medio, per singolo soggetto inserito, di €4.209, calcolato anche per singola tipologia di disagio:

- con invalidità è di €4.689;
- con disagio psichiatrico è €5.346;
- con problemi di dipendenze è €3.034;
- in misure alternative al carcere è €9.918;
- in minore età, con disagio sociale è €1.281;
- con disagio sociale non certificato è €5.931.

La cooperazione di inserimento lavorativo ha generato un risparmio economico (stimato) a favore della P.A.:

- di €5,2 milioni in tutta la provincia di Brescia;
- di €20,8 milioni in Regione Lombardia.

Tali valori sono proiezioni della media ottenuta dalle 29 imprese analizzate, ma la significatività del dato deriva dalla rappresentatività del campione, soprattutto a livello provinciale. Il risparmio generato dall'inserimento lavorativo di soggetti in carcere o in misure alternative al carcere è di assoluto rilievo (anche a causa dell'elevato costo giornaliero delle carceri). Nonostante ciò, tra le tipologie di svantaggio inserite in cooperativa sociale in Lombardia, la classe dei detenuti rappresenta solo il 7% (senza considerare che, oltre al risparmio economico, vi è il valore sociale della reintegrazione nella società, non contabilizzato nel modello).

Da parte della PA, è interessante valutare quanta parte dei costi che essa sostiene sono legati a contributi e quanti al particolare regime fiscale che caratterizza la cooperazione di inserimento lavorativo:

- i contributi considerati sono solo quelli di natura pubblica, e rappresentano il 18% dell'ammontare totale dei "costi" che la cooperazione genera alla PA. Si ricorda che questi contributi non sono "costanti", possono riguardare specifiche progettualità e verificarsi solo in determinate annualità;
- per il restante 82% si tratta di defiscalizzazione di cui beneficia la cooperazione sociale di inserimento lavorativo. Il 62% di tale defiscalizzazione riguarda i contributi e gli oneri sociali dei lavoratori svantaggiati.

Il modello potrebbe essere facilmente applicato ad altre coop di tipo B e alle coop di tipo A, se pur esistano dei problemi legati alla valutazione del costo dei dipendenti delle coop versus il costo dei dipendenti pubblici in termini di beneficio collettivo.



*Coltivazioni florovivaistiche di Cascina Bollate presso la Casa di Reclusione di Milano Bollate*



*Detenuti al lavoro presso le coltivazioni della Cooperativa Cascina Bollate*

Dalla ricerca emerge un quadro di grande complessità. In estrema sintesi, si può concludere che la realizzazione di un SIB è un esercizio non impossibile né inutile; ma, per riuscire nell'intento e ricavare risultati non altrimenti raggiungibili in modo più efficiente, è necessario il verificarsi di numerose condizioni (prima, durante e dopo la progettazione), cosa obiettivamente non facile.

Sarebbe tuttavia errato formulare un giudizio negativo sullo strumento solo perché di difficile realizzazione. La complessità è anche un elemento di ricchezza che, se gestito, può produrre un importante valore aggiunto. Per esempio, la numerosità degli attori coinvolti rende ovviamente più complicata la gestione dei rapporti sia nella fase di preparazione sia in quella di esecuzione e di rendicontazione; ma, per converso, questa circostanza offre l'opportunità per costruire nuove relazioni, rafforzare legami e, in ultima analisi, produrre capitale sociale.

Quindi, riteniamo che allo studio possa seguire una sperimentazione, che consenta di affrontare concretamente le situazioni qui solo teoricamente tratteggiate, di risolvere i problemi e di verificare i vantaggi effettivi. Troppe situazioni richiedono infatti di essere provate nella realtà per potervi ricavare delle conclusioni definitive.

#### **4.1 Le opportunità**

Il SIB rappresenta un tentativo di grande valore di percorrere nuove strade nella vasta area della collaborazione tra soggetti pubblici e privati nell'erogazione di servizi sociali. Le opportunità più interessanti che le sperimentazioni finora realizzate sembrano aver messo in luce sono:

1. il SIB consente alla PA di realizzare progetti di innovazione sociale senza assumere eccessivi rischi finanziari. È vero che lo Stato è, tra tutti i soggetti operanti sul mercato, quello che ha la possibilità di accedere al mercato dei capitali alle condizioni più favorevoli. Quindi, in teoria, qualsiasi soluzione finanziaria che preveda l'acquisizione di capitali da parte di altri investitori è subottimale. Il vantaggio del SIB non è tanto nell'efficienza finanziaria complessiva dell'operazione, quanto nel fatto che chi ne trae il maggior vantaggio, la PA, non corre il rischio dell'insuccesso. Il SIB, infatti, lo trasferisce sugli investitori privati. La PA ha un esborso solo nel caso di successo, che

è determinato dal risparmio di spesa per la PA stessa. In sintesi, si tratta di uno strumento che rende possibile la realizzazione di politiche sociali preventive che altrimenti non verrebbero prese in considerazione;

2. il meccanismo di remunerazione degli investitori previsto dal SIB impone una rigorosa metodologia di misurazione dei risultati. Questa circostanza:
  - a. può incidere sull'approccio dei fornitori di servizi e degli intermediari, che sono fortemente incentivati al raggiungimento degli obiettivi. Tutto questo si può tradurre in un significativo miglioramento dell'efficacia degli interventi sociali;
  - b. stimola gli operatori sociali a un approccio al progetto orientato all'innovazione e all'efficienza, che può portare a una selezione del sistema di offerta basata su fattori competitivi;
  - c. garantisce un sistema più trasparente nell'utilizzo delle risorse pubbliche, ancorato a misurazioni chiare e tendenzialmente oggettive e verificabili;
3. il coinvolgimento degli investitori privati:
  - a. stimola l'innovazione anche nel campo finanziario, incrementando la gamma di strumenti a disposizione;
  - b. rende possibile un ruolo attivo anche da parte di soggetti tradizionalmente estranei al perseguimento di fini sociali, aumentando la partecipazione e la condivisione di obiettivi di interesse pubblico;
  - c. fa entrare nel gioco nuove risorse aggiuntive rispetto a quelle altrimenti disponibili, consentendo un effetto di leva;
4. la complessità del meccanismo, che richiede l'intervento sinergico di diversi attori coordinati tra loro, produce un aumento del capitale sociale, misurato in termini di densità delle relazioni e di qualità dei legami fiduciari che li legano.

## 4.2 Le criticità e le aree di miglioramento

Il SIB, per il modo in cui è stato concepito e realizzato nei casi analizzati, rimane uno strumento largamente perfettibile. In particolare:

1. i costi di transazione sono ancora molto elevati. Certamente, il fatto che si tratti di una sperimentazione con caratteristiche di forte innovatività ha comportato, nei due casi già avviati, un investimento iniziale assai elevato. Questa giustificazione lascia presumere che, una volta stabilizzata la prassi, l'avvio del processo risulterà più facile. Tuttavia, a causa della complessità intrinseca dello strumento, è probabile che i costi rimarranno comunque piuttosto alti. Resta da capire se avranno un'incidenza tale da inficiarne l'equilibrio generale;
2. il rischio non è distribuito in modo equo, nel senso che è allocato esclusivamente sugli investitori finanziari. La società veicolo e i fornitori di servizi sociali, di fatto, non corrono rischi in caso di insuccesso, se non sul piano reputazionale. Proprio questa concentrazione di rischio in capo agli investitori ha reso necessario l'intervento di ulteriori soggetti con un ruolo di prestatori ultimi di garanzia, la cui presenza tuttavia finisce col rendere meno credibile la natura di strumento di mercato dello schema;

3. a fronte di un rischio elevato, gli investitori hanno un potere assai limitato. Possono scegliere se aderire o meno all'offerta, ma, una volta sottoscritto il contratto, non hanno un formale diritto di voce sulla gestione del progetto;
4. i fondi di garanzia potrebbero avere una funzione più efficace se fossero utilizzati nella forma di fondo rotativo e fossero quindi messi a disposizione di diversi progetti in sequenza, cosa che consentirebbe di realizzare un effetto di moltiplicazione.

### 4.3 Quale ruolo per una fondazione di origine bancaria?

La Fondazione Cariplo, e più in generale tutti i soggetti della stessa natura, potrebbe intervenire in diverse fasi del processo, mettendo a frutto alcuni *asset* specifici di cui dispone. Più precisamente, potrebbe:

1. valorizzare le esperienze e le competenze come attore attivo nel campo dei progetti sociali. Una Fondazione conosce i problemi, gli operatori, le dinamiche tipiche che si realizzano quando si agisce in questo territorio. Potrebbe perciò aiutare la PA nella gestione del progetto di SIB, dall'individuazione delle aree di intervento, alla valutazione dei programmi proposti e dei soggetti fornitori di servizio, alla definizione delle metodologie di valutazione e così via. In sintesi, potrebbe agire come consulente di sistema;
2. utilizzare il proprio patrimonio e quindi agire come investitore istituzionale socialmente orientato. Questo ruolo, a sua volta, può essere declinato in due accezioni:
  - a. di investitore in senso proprio, sottoscrivendo quote più o meno ampie del SIB;
  - b. di assicuratore del rischio di altri investitori, attraverso la capitalizzazione di un fondo di garanzia.

Pur non escludendosi vicendevolmente, queste tre funzioni difficilmente potrebbero essere svolte contemporaneamente – perlomeno nell'ambito di un medesimo programma di SIB. Dovendo dare un'indicazione di preferenza, riteniamo che l'ultimo dei ruoli identificati (quello di garante) sia forse quello più consono alla natura di una Fondazione e più utile allo sviluppo dello strumento. Infatti, è ragionevole immaginare che esista un certo numero di investitori "sociali" che sarebbero disposti a sostenere un SIB se il loro rischio fosse, almeno in parte, coperto da un fondo di garanzia. Con una dotazione che protegga gli investitori nella misura, per esempio, del 50%, la Fondazione potrebbe realizzare un effetto di leva finanziaria importante, mobilitando risorse molto maggiori di quelle che potrebbe mettere a disposizione direttamente. Inoltre, considerato che l'accesso al fondo di garanzia potrebbe non essere necessario (anzi, dovrebbe, visto che si presume che i progetti vengano scelti con raziocinio), si potrebbe realizzare un meccanismo di rotazione che consenta, con la medesima dotazione, di facilitare la realizzazione di successive operazioni.

### 4.4 Raccomandazioni per gli altri attori coinvolti

Abbiamo visto che, perché il SIB possa essere realizzato con successo, occorre il contemporaneo verificarsi di numerose condizioni, che dipendono da soggetti diversi. Occorre, in altre parole, che si metta in campo uno spirito collaborativo. Le raccomandazioni in questo senso possono andare in due direzioni:





1. in termini generali, possono essere formulati degli auspici – forse un po' banali e tuttavia importanti:
  - a. nei confronti della PA, perché si dimostri sempre più attenta all'innovazione e concretizzi questa attenzione con un approccio flessibile, collaborativo e trasparente e realmente orientato alla soluzione dei problemi reali;
  - b. nei confronti degli operatori del Terzo settore, perché non si arroccino nei territori conosciuti del sistema degli appalti della PA e tentino qualche sortita in quelli, meno rassicuranti, dei meccanismi di pagamento a fronte di risultati, proponendo progetti sfidanti e innovativi;
  - c. nei confronti degli operatori finanziari, perché mettano a disposizione strumenti e competenze al servizio di cause sociali, contenendo la pur legittima spinta alla massimizzazione dei profitti generati dai margini;
2. in termini più specifici, sembrano particolarmente utili taluni interventi:
  - a. la rimozione dei vincoli dettati dal patto di stabilità per progetti di innovazione sociale finalizzati all'ottenimento di risparmi per la PA;
  - b. l'introduzione di un sistema fiscale di vantaggio per gli investitori sociali che abbiano ricavato degli utili generati dal successo del SIB;
  - c. la mappatura di interventi innovativi nel campo della fornitura di servizi sociali che possano essere terreno fertile per la creazione di un SIB
  - d. l'applicazione in contesti diversi di metodologie per la raccolta di dati e per la misurazione dei risultati ottenuti da determinati programmi. Tale attività può essere favorita nell'ambito del Terzo settore, a prescindere dagli obiettivi di creazione o meno di un SIB, in quanto migliora la capacità di relazione con la Pubblica amministrazione, favorisce l'efficienza operativa e aumenta la capacità di attrarre capitali di natura privata.



*Abiti da cerimonia della Cooperativa Sociale Alice presso gli istituti di San Vittore e Bollate*

### Finanza privata per il Terzo settore

La debolezza dei modelli di *business* si riflette anche sul grado di sofisticatezza degli strumenti finanziari utilizzati. Poiché il tema oggetto di indagine nel presente rapporto rimane quello degli strumenti finanziari, vale la pena di approfondire i bisogni che gli operatori del sociale esprimono e l'adeguatezza delle risposte fornite dalle istituzioni finanziarie. La vigente normativa in tema di organizzazioni che a vario titolo vengono incluse nell'ambito del Terzo settore pone precisi vincoli alle modalità di reperimento di capitali, sia a titolo di rischio che a titolo di debito.

Nel primo caso, oltre ai limiti per le organizzazioni che per forma giuridica non possono prevedere la ripartizione del capitale, a tutti soggetti regolati dalla legge sulle Onlus (incluse le cooperative sociali) o dal D.lgs. 155 del 2006 sull'impresa sociale<sup>16</sup> è fatto divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione, comunque denominati. Tale prescrizione è penalizzante soprattutto per cooperative<sup>17</sup> e imprese sociali che svolgono attività commerciali e che potrebbero offrire partecipazioni (quote o azioni) al capitale della società. Nel secondo caso, ovvero per l'emissione di titoli di debito, vi sono minori limitazioni di tipo giuridico (in particolare la loro remunerazione non viola il divieto della distribuzione degli utili per le imprese e cooperative sociali), anche se si deve notare che gli strumenti al momento esistenti hanno delle caratteristiche tali da renderne complessa l'emissione.

I titoli obbligazionari possono essere emessi dalle cooperative e dalle imprese sociali *ex lege*, compatibilmente con le norme che disciplinano la fattispecie dalla Spa o Srl a seconda dello *status* giuridico dell'emittente. La normativa fissa nel doppio del capitale sociale l'importo massimo finanziabile mediante l'emissione di titoli obbligazionari, limite in verità derogabile nel caso in cui si verificano una serie di fattispecie, come ad esempio che l'ulteriore emissione, oltre il limite previsto, sia a beneficio di investitori qualificati soggetti a vigilanza prudenziale o vi sia una garanzia ipotecaria sull'emissione. Tali titoli possono essere collocati solo a investitori professionali e, in caso di successiva circolazione, l'investitore qualificato che li trasferisce risponde della solvenza della società nei confronti degli acquirenti che non siano investitori professionali o soci della società medesima. Infine, la legge indica anche dei limiti alla remunerazione massima riconoscibile su tali strumenti, fissandola per le cooperative in uno *spread* massimo del 4,5% rispetto al tasso di interesse massimo garantito dai buoni postali fruttiferi, in caso di sottoscrizione da parte di soci cooperatori, e del 5% rispetto al tasso ufficiale di riferimento per le imprese sociali.

<sup>16</sup> D. Lgs. n. 460 del 4 dicembre 1997 "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale" e D. Lgs. 24 marzo 2006 n.155, "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118".

<sup>17</sup> Grazie alle novità introdotte dalla riforma del diritto societario, anche le cooperative hanno la facoltà di ricorrere all'emissione di strumenti finanziari: l'articolo 2526 cc sancisce che "l'atto costitutivo può prevedere l'emissione di strumenti finanziari secondo la disciplina prevista per le società per azioni e stabilisce i diritti di amministrazione e patrimoniali attribuiti ai loro possessori e le eventuali condizioni per il trasferimento di tali strumenti".



*Linea di borse e zaini econcompatibili prodotti da Ecolab, attiva presso San Vittore*

In linea teorica dunque questi titoli possono essere strumenti di finanziamento anche per il Terzo settore. Tuttavia il prestito obbligazionario può essere impiegato solo nei casi di imprese mature, con garanzie patrimoniali, che abbiano consolidato il proprio *business* a valenza sociale e che siano in grado di garantire il pagamento di interessi e il rimborso del capitale ricevuto. Al momento, questa tipologia di emissione obbligazionaria è pressoché inesistente, data la scarsa diffusione di soggetti aventi le caratteristiche indicate. Restano anche molti dubbi circa il potenziale futuro di mercato almeno per due ragioni:

- inadeguatezza dello strumento finanziario per il tipo di imprese;
- incompatibilità della scala dimensionale con l'istituto dell'impresa sociale (è difficile che un'impresa di medie dimensioni in grado di emettere un *bond* si trasformi in impresa sociale senza scopo di lucro).

Tutte le altre categorie di organizzazioni *nonprofit* (diverse dalle società e dalle cooperative) devono ricorrere a strumenti di finanziamento alternativi, alcuni dei quali purtroppo stentano a prendere piede, altri non sono ancora stati messi a punto.

Un tipo di strumento di debito che è stato pensato appositamente per il finanziamento di enti *nonprofit* è il c.d. titolo di solidarietà<sup>18</sup>, un valore mobiliare caratterizzato dal fatto che i fondi raccolti mediante emissione e offerta al pubblico devono essere destinati obbligatoriamente ed esclusivamente al finanziamento di Onlus. Sono titoli a tasso fisso non convertibili che possono essere emessi esclusivamente da banche o intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del Testo Unico Bancario. Purtroppo questi titoli non hanno risposto alle esigenze di finanziamento del settore *nonprofit* poiché a oggi non sono mai stati realizzati.

Le limitate possibilità di accesso al mercato dei capitali si riflettono dunque nel ricorso prevalente all'indebitamento verso i propri soci o verso istituti di credito tradizionali. Tuttavia, come più volte osservato, tanto da esponenti del mondo bancario, quanto del Terzo settore, sebbene con motivazioni diverse e spesso contrastanti, l'accesso al credito da parte di organizzazioni *nonprofit* è

<sup>18</sup> Istituiti dal decreto legislativo n.460/1997.

## APPENDICE 1

talvolta più teorico che fattuale. Numerose sono le ragioni di tale difficoltà. In *primis*, non si può non fare menzione dei problemi di asimmetria informativa che caratterizzano il rapporto tra Terzo settore e banche, ancora più accentuato rispetto a quelli associati a qualunque rapporto creditizio verso il mondo *for profit*, data la lontananza di linguaggi, vedute e competenze. In secondo luogo, le metodologie di valutazione e i criteri seguiti nel processo di istruttoria di fido si sono mostrati spesso inadeguati a valutare e cogliere pienamente la capacità di credito e di rimborso di questa tipologia di organizzazioni. Infine, il rapporto si è ancor più complicato con l'entrata in vigore degli accordi di Basilea 3 che hanno modificato i requisiti patrimoniali per ciascun affidamento legandoli al rischio specifico. La banca in caso di prestito a una *nonprofit* deve accantonare un patrimonio di vigilanza superiore, dato che quest'ultima presenta un livello di rischio mediamente più alto di un'impresa commerciale.

Le difficoltà che il sistema bancario tradizionale, a meno della marginale eccezione (in Italia) delle BCC, mostra nel relazionarsi con il Terzo settore, ha portato alla nascita di operatori di credito specializzati, in grado di valutare meglio l'affidabilità delle organizzazioni *nonprofit*. Questo aspetto richiede la definizione di strumenti *ad hoc* che permettano e facilitino l'accesso al credito delle organizzazioni *nonprofit* e delle imprese sociali. Questi istituti di credito specializzati, innovando strumenti e approcci, sfruttando economie di specializzazione e un'elevata conoscenza del settore per l'abbattimento dei costi di istruttoria, sono riusciti a dare una risposta, sebbene ancora insufficiente, alle difficoltà sopra rappresentate.

Gli spunti più interessanti nella definizione di nuove soluzioni per apportare maggiori risorse private a supporto di iniziative a finalità sociale sono legati all'emergere della pratica di investimento denominata *Impact Investing*. Secondo la definizione del GIIN<sup>19</sup>, organizzazione che, sorta per iniziativa di circa 40 fondazioni filantropiche, oggi riunisce i principali operatori del mercato, si tratta di "*investments intended to create positive impact beyond financial returns*", ovvero di investimenti volti a creare un impatto positivo oltre al rendimento finanziario.

La definizione puntualizza dei cambiamenti di logica e approcci importanti. Innanzitutto, si tratta di investimenti, ovvero di trasferimento temporaneo di risorse, che però necessitano di essere restituite con un congruo livello di remunerazione. Inoltre, viene esplicitato che il fine ultimo è la creazione, volontaria e intenzionale di impatto sociale, relegato a effetto secondario per altre strategie di investimento<sup>20</sup>. In sostanza tale pratica si è sviluppata sulla scia di una nuova filosofia di investimento, che sostituisce all'obiettivo di massimizzazione dei rendimenti finanziari una più complessa e articolata funzione obiettivo. Nello specifico, chi investe secondo tale approccio lo fa perseguendo un doppio dividendo, derivante dal fine di coniugare rendimento finanziario e impatto sociale e/o ambientale, che risulti tangibile e misurabile.

<sup>19</sup> Global Impact Investing Network.

<sup>20</sup> Si pensi ad esempio agli investimenti sostenibili e responsabili (SRI secondo l'acronimo inglese), che interpretano l'attenzione alle aree sociali, ambientali e di governo societario (ESG) come un fattore in grado di individuare delle sacche (evitando rischi e cogliendo opportunità) di redditività non catturate dalla classica analisi fondamentale.



L'interesse verso questo nuovo modo di intendere l'investimento finanziario è cresciuto allorché si è consolidata la consapevolezza sulla possibilità di finanziare modelli di *social business* che, oltre a creare valore sociale e ambientale, fossero scalabili e sostenibili (e talvolta molto profittevoli) dal punto di vista economico-finanziario. Nello specifico, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, imprenditori sociali hanno dimostrato come, a fronte di margini unitari contenuti - in virtù dei prezzi volutamente bassi per ragioni di equità nell'accesso - è possibile servire i mercati BoP<sup>21</sup>, realizzando un interessante livello di profitti grazie ai volumi di vendita molto elevati. Proprio in questa tendenza verso il soddisfacimento di bisogni primari di fasce della popolazione più fragili, gli osservatori del settore vedono una delle sue linee di evoluzione.

A oggi non esistono ancora dati certi sulle dimensioni del fenomeno: le principali analisi condotte in merito stimano il potenziale di crescita del mercato nei prossimi 5 anni tra i 500 e i 1.000 miliardi di dollari (Monitor Institute, 2009; JP Morgan Global Research, 2010). Il settore è ancora lontano dall'aver costruito meccanismi di intermediazione e architetture standard efficienti e mostra ancora altissimi tassi di sperimentazione. Ne consegue che quasi ogni operazione risulta sostanzialmente unica o presenta numerose specificità, la gestione delle quali fa notevolmente lievitare i costi di progettazione e, di conseguenza, di transazione. In tale arena operano soggetti abbastanza diversi, sia sul lato dell'offerta sia della domanda di capitali, accomunati tuttavia dalla visione dell'attività di investimento come strumentale al conseguimento di un impatto sociale.

Dal lato dell'offerta di capitale, una prima macro caratterizzazione può essere definita sulla base della scala di priorità.

Si possono infatti individuare investitori *financial first*, i quali, pur desiderosi di conseguire un impatto sociale, subordinano questo fine al conseguimento di rendimenti finanziari che siano almeno competitivi rispetto a quelli garantiti sui mercati tradizionali. Tra questa tipologia di investitori, protagonisti principali sono alcuni grandi gruppi bancari commerciali, istituzioni finanziarie internazionali per lo sviluppo (ad esempio l'IFC<sup>22</sup>) e alcuni investitori istituzionali, in particolare fondi sovrani, fondi pensione e i fondi di investimento di *social venture capital*.

Gli investitori *impact first*, attribuiscono invece priorità all'impatto sociale conseguito, essendo a tal fine disposti anche a sacrificare parte dei rendimenti finanziari conseguibili mediante impieghi alternativi. In questo gruppo di investitori hanno un ruolo predominante fondazioni di erogazione, family trust/office, HNWI e *venture philanthropist*.

Dal lato della domanda di capitale, vengono finanziate secondo questo approccio cooperative, micro, piccole e medie imprese, *start up* innovative molto scalabili e *social business*, principalmente nel Sud del mondo, ma non solo. Le organizzazioni oggetto di investimento sono selezionate indipendentemente dalla forma e dallo *status* giuridico, ma esclusivamente sulla base del poten-

21 Acronimo inglese per *Base of the Pyramid*.

22 International Finance Corporation, World Bank Group.

## APPENDICE 1

ziale di generare impatto sociale. Dovendo comunque garantire la restituzione del capitale (e la sua remunerazione), generalmente si tratta di organizzazioni imprenditoriali che sfruttano meccanismi di mercato per vendere beni/erogare servizi, secondo modalità molto efficienti ed efficaci, a fasce di popolazione in condizioni di povertà e/o emarginazione, che non avrebbero avuto la possibilità di accedere a quei beni/servizi se venduti secondo modalità diverse.

L'aspetto più interessante di queste pratiche è rappresentato dalla pluralità di strumenti messi in campo per soddisfare esigenze finanziarie di diverso tipo. Quello dell'*Impact Investing* si presenta più come una strategia-filosofia di investimento che come una asset class a se stante. Volendo di conseguenza delineare una sintetica panoramica delle classi di attivo in cui a oggi questo approccio è stato sperimentato, ritroviamo una ampia gamma di strumenti, dai fondi di *private equity* e *venture capital*, al capitale di debito, a strumenti ibridi di mezzanino, alle garanzie finanziarie sino ai prestiti commerciali e agli strumenti monetari per la gestione della liquidità. Proprio tale ampiezza di attivi interessati spiega l'estrema eterogeneità, pocanzi richiamata, di soggetti attivi nel mercato. Questo stesso fattore abilita la possibilità di strutturare le operazioni in modo molto circostanziato, ritagliando la durata, la forma tecnica e l'architettura del rapporto di finanziamento sulla base di specifiche esigenze dell'organizzazione e della fase del suo ciclo di vita. Si riporta in Tabella A.1 uno specchietto di sintesi delle principali forme di finanziamento impiegate.

Nonostante l'interesse che questa nuova filosofia di investimento sembra riscuotere tra una ampia gamma di investitori, sembra tuttavia lecito sottolinearne alcuni limiti. In particolare, le criticità che l'*Impact Investing* presenta sono ascrivibili principalmente a tre dimensioni.

In *primis*, anche a causa dello stadio piuttosto ancestrale nello sviluppo dell'approccio (e in particolare dell'intera infrastruttura di mercato), il settore sembra particolarmente debole da un punto di vista della misurazione dell'impatto generato. In una primissima fase, quasi pionieristica, la generazione di effetti positivi sul contesto sociale su cui si andava ad agire era più frutto di assunzioni (se non presunzioni) *ex ante*, che un risultato effettivamente misurato *ex post*. È questo ad esempio il caso degli investimenti nelle istituzioni di microfinanza (IMF) operanti nel Sud del mondo, per i quali, per molto tempo, la possibilità di dare accesso al credito a individui alle soglie dell'emarginazione (sia finanziaria che sociale) veniva di per sé considerato un investimento ad alto impatto.

A causa di queste premesse, non si riteneva quindi necessario misurare le conseguenze sociali, ambientali ed economiche di tale pratica sul contesto sociale di riferimento. Molti osservatori individuano in questa scarsissima attenzione alla misurazione dei risultati la ragione fondamentale che ha portato ad alcune pericolose derive del settore, quali elevatissimi tassi di indebitamento della clientela delle IMF e nefaste conseguenze ambientali delle attività finanziate, che per lungo tempo sono state sottostimate. Oggi si assiste a una presa di coscienza dell'assoluta esigenza di monitorare con attenzione e continuità le conseguenze prodotte da questa tipologia di investimenti sul contesto sociale sul quale vanno a insistere. Tuttavia, come individuato nel corso della trattazione, le metodologie attualmente impiegate, anche negli esperimenti più all'avanguardia, risultano molto complesse, mediamente di difficile comprensione per gli investitori e in ogni caso molto onerose in termini di tempo e risorse neces-

**Tabella A.1 - Principali forme di finanziamento**

Strumento finanziario	Termini	Implicazioni per il beneficiario	Possibili beneficiari del Terzo settore
Donazioni	Durata: breve termine Pagamenti: nessuno Restituzione: nessuno	<ul style="list-style-type: none"> <li>In genere da impiegare per progetti</li> <li>Alto costo di <i>fundraising</i></li> <li>Bassa flessibilità di impiego</li> </ul>	Imprese sociali <i>ex lege</i> Cooperative sociali Associazioni Organizzazioni <i>nonprofit</i>
Capitale di debito	Durata: lungo termine (3-7anni) Pagamenti: interessi Restituzione: si	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il pagamento di interessi sul debito richiede un modello di <i>business</i> a basso rischio</li> <li>Assetto proprietario invariato</li> <li>Ampi diritti per i prestatori di capitale in caso di <i>default</i></li> <li>Elevata flessibilità nell'uso del capitale</li> </ul>	Imprese a finalità sociale Imprese sociali <i>ex lege</i> Cooperative sociali Associazioni Organizzazioni <i>nonprofit</i>
Capitale di rischio	Durata: illimitata Pagamenti: dividendi Restituzione: no	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diluizione della proprietà</li> <li>Gli investitori sociali hanno diritto di voto e/o controllo</li> <li>Partecipazione al profitto di impresa per gli investitori</li> <li>Impatto potenziale sulla cultura dell'impresa</li> </ul>	Imprese a finalità sociale Cooperative sociali
Capitale Mezzanino (convertibile)	Durata: lungo termine (3-7anni) Pagamenti: interessi Restituzione: si	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il pagamento di interessi annui richiede flussi di cassa certi</li> <li>Diluizione della proprietà se convertito in azioni della società</li> <li>Restituzione del capitale dovuta</li> <li>Partecipazione ai profitti per l'investitore sociale</li> </ul>	Imprese a finalità sociale Cooperative sociali
Capitale Ibrido	Durata: lungo termine (3-7anni) Pagamenti: nessuno Restituzione: dipende dalla struttura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strumento finanziario non costoso</li> <li>Assetto proprietario invariato</li> <li>Condivisione del rischio con l'investitore</li> <li>Grande flessibilità</li> </ul>	Imprese a finalità sociale Imprese sociali <i>ex lege</i> Cooperative sociali Associazioni Organizzazioni <i>nonprofit</i>

Fonte: adattamento da *Achleitner, Spiess-Knafl et al. [2011]*

## APPENDICE 1

sarie. Se ne deduce che moltissimo resta ancora da fare per poter dare effettività (riscontrabile e quindi misurabile) all'obiettivo di generazione volontaria di impatto, che costituisce il principio fondante dell'approccio.

Riprendendo l'appena citato caso nel segmento della microfinanza, è possibile evidenziare un ulteriore nodo critico per lo sviluppo, ovvero la reputazione e la credibilità futura di questa strategia di investimento. È infatti lecito chiedersi se la massiccia presenza nel settore di operatori e istituzioni finanziarie marcatamente commerciali, non possa far propendere nel breve-medio periodo verso una soluzione del *trade off* potenziale tra rendimento e impatto a tutto favore del primo. Nel settore della microfinanza si riscontra un preoccupante correlazione tra l'ingresso nel settore di operatori finanziari "tradizionali" e la dinamica crescente dei tassi di indebitamento delle famiglie servite. L'approccio decisamente orientato al profitto potrebbe di fatto snaturare il principio della volontà di conseguire un impatto o quanto meno piegarlo, come in altri approcci all'investimento più istituzionalizzati, all'obiettivo della redditività del capitale investito. Il rischio è che quello dell'impatto si trasformi, in una totale deriva, più in una leva di *marketing* che in un effettivo doppio dividendo.

Infine non si può non notare come, rapportato allo specifico contesto italiano, questo approccio, applicato al settore del sociale, presenta notevoli ostacoli formali e culturali. Nel nostro Paese infatti, tanto il quadro regolatorio, quanto la storia, la tradizione e la cultura inerenti il Terzo settore, pongono dei seri limiti all'*Impact Investing*. Da un punto di vista meramente formale, il fatto che l'investimento si sostanzia nell'ingresso del capitale sociale e richieda una remunerazione, si scontra con il vincolo di non distribuzione degli utili, che sancisce l'impossibilità per le organizzazioni del Terzo settore di distribuire una qualunque forma di rendimento ai propri soci/associati. Anche quando una certa remunerazione è ammessa *ex lege*, come nella fattispecie della forma cooperativa e dell'impresa sociale, altri meccanismi peculiari della fattispecie giuridica, come il voto capitaro, la clausola di mero gradimento e in generale tutte le procedure che rendono difficile sia l'entrata che l'uscita dalla compagine sociale, rendono l'investimento non praticabile.

Questo ostacolo formale diventa sostanziale se si considera che per storia, tradizioni e cultura, il Terzo settore italiano è certamente il primo protagonista non pubblico nel dare risposta ai bisogni sociali emergenti. Diversamente da altri contesti, caratterizzati dalla presenza di imprenditori sociali *for profit* o *low profit*, in Italia le organizzazioni che presidiano queste aree di fallimento del mercato sono essenzialmente tutte realtà giuridicamente *nonprofit*. Questo significa che escludendo questo settore dal lato della domanda di capitali, l'*Impact Investing* fallirebbe nell'allocare capitali proprio alle organizzazioni più bisognose e più orientate alla generazione di un impatto sociale.





### Metodi controfattuali

#### Metodi sperimentali

Afferiscono alla prima categoria tutti quegli approcci che, per la ricostruzione del dato controfattuale (non osservabile per definizione), nell'ambito del disegno sperimentale identificano in maniera distinta due gruppi di individui che costituiranno la popolazione di riferimento per il *test*. Uno, quello di trattamento, cui verrà applicato l'intervento oggetto di sperimentazione e un altro, il gruppo di controllo, al quale invece lo stesso non verrà somministrato. L'idea fondamentale del metodo sperimentale scaturisce dalla procedura per la sperimentazione clinica utilizzata per testare l'efficacia di farmaci e/o tecniche cliniche nuovi. Questa prevede che un certo numero di pazienti, affetti da una certa patologia che ci si prefigge di curare, venga casualmente suddiviso, all'atto stesso della somministrazione, in due gruppi mediante sorteggio: a un primo gruppo ("sperimentale") viene somministrato il farmaco, all'altro ("di controllo") una sostanza inerte, il cosiddetto placebo. Il gruppo di controllo serve a riprodurre la situazione controfattuale: il decorso della patologia che si osserva tra i membri del gruppo di controllo approssima nella costruzione sperimentale il decorso che la patologia avrebbe avuto tra i membri del gruppo sperimentale, qualora essi non avessero ricevuto il farmaco. Una differenza statisticamente significativa in senso favorevole tra il decorso osservato per il gruppo sperimentale e quello osservato per il gruppo di controllo indica che il farmaco è, in media, efficace.

La tecnica appena descritta viene definita *Randomised Control Trial* (RCT), per rimarcare come l'assoluta casualità nell'assegnazione di uno degli individui coinvolti nella sperimentazione all'uno piuttosto che all'altro gruppo costituisca il fattore metodologico essenziale per garantire significatività e validità delle differenze osservate sulle variabili di risultato tra i due gruppi. Se applicata a un campione sufficientemente grande, la randomizzazione produce infatti due gruppi statisticamente equivalenti sia nelle caratteristiche osservabili che nelle caratteristiche non osservabili. Ciò rende il gruppo di controllo la ricostruzione più affidabile della situazione controfattuale.

Tuttavia la RCT non è l'unica soluzione per l'identificazione, tra gli individui coinvolti nel programma, di un sottoinsieme, il gruppo di controllo appunto, da utilizzare come oggetto di rilevazione per la ricostruzione del dato controfattuale. Sempre nell'ambito dei metodi sperimentali troviamo infatti anche la tecnica denominata *Temporal Control Trial* (TCT), che ben si presta a essere utilizzata in programmi di intervento organizzati per cicli successivi, a ognuno dei quali un gruppo di individui diversi viene sottoposto al trattamento sperimentale. In questo caso infatti, invece di definire una suddivisione netta dei partecipanti in due gruppi distinti, viene sfruttato il fattore tempo per ricostruire il dato controfattuale. Nello specifico, individuato il primo gruppo da sottoporre al trattamento, si confronterà il valore assunto dalla variabile di *outcome* dopo l'intervento con quello rilevato per il secondo gruppo che prenderà parte al programma, ma prima che venga a esso applicato l'intervento sperimentale.

Oltre al fattore temporale anche quello geografico è stato utilizzato in letteratura come parametro di ricostruzione del controfattuale. In particolare, con la tecnica definita *Geographic Control Trial* (GCT) la divisione tra gruppo di tratta-

mento e di controllo non avviene per separazione temporale, bensì geografica, individuando una regione in cui somministrare l'intervento e altre come aree di controllo, ove gli individui coinvolti nel programma sono componenti del gruppo di controllo.

Il maggior pregio dei metodi sperimentali è senza dubbio la robustezza e il rigore analitico, dato che, adottando un meccanismo di controllo fisico (ovvero un gruppo di controllo costituito da individui ben identificati) garantisce la possibilità di misurare e comparare in modo oggettivo i risultati del trattamento, offrendo una soluzione molto efficace al problema di dover dimostrare l'addizionalità degli effetti dell'intervento. La prevalenza di certe caratteristiche in un campione omogeneo e la randomizzazione nell'applicazione del trattamento danno una certa confidenza sul fatto che ogni differenza statisticamente rilevante nella variabile di *outcome* misurata tra i due gruppi, sia ragionevolmente riconducibile all'intervento sperimentale.

Tuttavia affinché le considerazioni appena addotte siano valide è necessario disporre di una notevole mole di informazioni, essere certi che i dati raccolti siano affidabili e di buona qualità e che la dimensione della popolazione di individui complessivamente interessata dal programma sperimentale sia sufficientemente ampia (e la prevalenza molto alta). Inoltre, per ottenere stime corrette, è indispensabile che gruppo sperimentale e gruppo di controllo restino tali per l'intera durata dell'esperimento. Quindi, soprattutto per l'adozione della tecnica RCT, si pongono due ordini di criticità metodologiche che possono inficiare la rigore delle conclusioni. Da un lato il problema della non partecipazione, o partecipazione incompleta, da parte di coloro che sono stati assegnati al gruppo di controllo (il cosiddetto problema dei *no-show*, quelli che non si presentano, e dei *drop-out*, cioè quelli che abbandonano). Dall'altro il problema dei *cross-over*, cioè quegli individui assegnati al gruppo di controllo che riescono a usufruire ugualmente del servizio. Questi fenomeni sono definiti con il termine di *non-compliance with the assignment*, non ottemperanza all'assegnazione, e sono la principale fonte di distorsione delle stime. La rilevanza delle criticità poste alla correttezza metodologica dalla non ottemperanza all'assegnazione dipende dal fatto che, tanto i casi di *no-show* quanto quelli di *cross-over*, implicano una violazione dell'assunzione di assegnazione casuale del trattamento, che costituisce il nodo cardine della metodologia e della sua robustezza statistica. Il problema principale è infatti che la *non-compliance* non è casuale, bensì frutto di scelte consapevoli da parte degli individui sottoposti a randomizzazione. Questo comporta che, nel caso in cui i due fenomeni di cui sopra assumano dimensioni rilevanti, il semplice confronto dei risultati osservati tra il gruppo di trattamento e quello di controllo sarà distorto (*selection bias*), e deve pertanto essere considerato e corretto con tecniche econometriche *ad hoc*. La quantità di dati necessari e queste potenziali distorsioni, introducono elementi di complessità che devono essere necessariamente affrontati, con un dispendio in termini di tempo e risorse economiche.

Infine, per concludere sugli svantaggi dei metodi sperimentali, che rimangono comunque la migliore tecnica di valutazione oggi disponibile, non si può non accennare ai grossi problemi di ordine etico e politico che soprattutto gli esperimenti RCT comportano, fondandosi sulla esplicita e volontaria esclusione di una parte della popolazione di riferimento dalla possibilità di accedere a un trattamento sperimentale potenzialmente benefico. Proprio per questa caratteristica procedurale di fondo, per altro, l'applicabilità del metodo sperimentale



*Laboratorio di capoeira realizzato presso il carcere di Como dalla Coop. Sociale "Questa generazione", ACLI Como*

## APPENDICE 2



*Servizi di digitalizzazione forniti da GSP, presso la Casa di reclusione di Opera*

tale è limitata alle politiche non universali, cioè quelle a copertura parziale. Va comunque osservato che, tra tutte le possibili forme di razionamento del servizio, il caso rimane ampiamente quella più equa. Tutti gli interventi universali (quali l'istruzione elementare, gli interventi di tutela ambientale, le regole sulla circolazione stradale), non si prestano per definizione all'individuazione di un gruppo di controllo e quindi alla randomizzazione. Sul fronte teorico la scarsa generalizzabilità delle stime è forse il limite più importante del metodo sperimentale. Se infatti la randomizzazione è necessaria per garantire la validità interna delle stime, cioè il fatto che esse riflettano realmente il contributo netto dell'intervento, la sperimentazione mostra limiti maggiori sul lato della validità esterna, cioè quello della loro generalizzabilità. In particolare, gli effetti stimati su scala ridotta (tipica della sperimentazione) non tengono conto dei vincoli di tipo macroeconomico che non possono essere trascurati quando l'intervento viene applicato su larga scala.

### Metodi quasi-sperimentali

Una possibile strategia alternativa rispetto alla costruzione di un gruppo di controllo reale è definirne uno in modo sintetico, ricostruendo un gruppo di controllo statistico. In questi casi, il controfattuale può essere ricostruito soltanto postulando degli assunti non testabili, la cui stringenza diminuisce, entro certi limiti, all'aumentare dei dati a disposizione. Per la ricostruzione del controfattuale infatti, i metodi quasi-sperimentali utilizzano quelli che nel linguaggio tecnico sono definiti dati osservazionali (*observational data*), derivati dalla osservazione del corso naturale degli eventi e contrapposti ai dati sperimentali, campionati nell'ambito di un programma per la ricostruzione, in ambiente controllato, dello stesso evento che si vuole analizzare. In estrema sintesi, invece di individuare un gruppo di soggetti che fisicamente costituiscano il campione di osservazione rispetto al quale parametrare quanto misurato per il gruppo di trattamento, si individua, all'interno di un nutrito database, un sottoinsieme di "casi" che risulti il più simile possibile, rispetto a caratteristiche ritenute importanti, all'insieme degli individui trattati. La costruzione del campione statistico da usare come riferimento è dunque il frutto di un processo di selezione condotto sulla base di una serie di caratteristiche ritenute importanti ai fini sia della sperimentazione che della individuazione del gruppo di trattamento. Queste caratteristiche devono essere oggettivamente misurabili (o almeno approssimabili) mediante variabili osservabili, che quindi costituiscono il principale *driver* per individuare tra la mole di dati a disposizione, un sottoin-



sieme di casi che presentino, per queste stesse variabili, valori molto prossimi al campione di trattamento (*selection on observables*). La casualità garantita negli approcci sperimentali dalla randomizzazione del trattamento, imprescindibile per non ingenerare problemi di selezione distorta del campione, viene qui replicata in quanto l'assegnazione al trattamento, basta su variabili osservabili ( $X$ ), è casuale, così permettendo di correggere la distorsione dovuta alla selezione. In gergo si parla di condizione di *common support*, che postula che individui con gli stessi valori delle variabili  $X$  abbiano la stessa probabilità positiva di essere partecipanti e non partecipanti.

La possibilità di poter tener conto, ovvero controllare endogenamente nel modello statistico di stima, di numerose e molteplici variabili in grado di condizionare il risultato che si vuole misurare costituisce il principale vantaggio di tutte le tecniche riconducibili all'approccio quasi-sperimentale. In questo modo infatti, da un lato è possibile evitare il problema delle variabili omesse, soprattutto in riferimento alle variabili che descrivono il contesto macro-economico e sociale, che, se non introdotte nel modello, rendono le stime dell'effetto del trattamento sul risultato distorte. Dall'altro, viene garantita la possibilità di correggere internamente il modello (al momento della sua stima) rispetto ai potenziali errori di selezione di cui si è parlato in precedenza e che invece, negli approcci sperimentali, devono essere corretti *ad hoc*. Se, ad esempio, ci si rendesse conto *ex-post* di aver selezionato un campione di trattamento particolarmente motivato rispetto alla partecipazione al programma e quindi non rappresentativo dell'intera popolazione, è possibile inserire questa caratteristica nel processo di selezione del controllo statistico, così da annullare la potenziale distorsione da selezione.

Anche la famiglia dei metodi quasi-sperimentali conta molteplici e diverse tecniche che si differenziano per livello di sofisticatezza econometrica e robustezza analitica. Tra queste le più conosciute sono: la differenza nelle differenze, l'analisi di regressione, il *matching* statistico, il confronto attorno al punto di discontinuità, l'utilizzo di variabili strumentali e le serie storiche interrotte.

La tecnica *Difference in Differences* (DID) misura l'effetto di un trattamento mediante una doppia differenza, di cui una nel tempo (*pre* e *post* intervento) e una tra soggetti (destinatari e non destinatari). L'idea è di confrontare il valore medio assunto dalla variabile di risultato tra il gruppo di trattamento e un gruppo di controllo statistico per determinare se esiste una differenza statisticamente significativa attribuibile al trattamento. Tuttavia, nulla garantisce che non sussistano differenze nella composizione dei due diversi campioni statistici, ovvero che sussista un errore di selezione significativo che rende i due gruppi non direttamente confrontabili. Questa distorsione può essere corretta se è possibile ottenere dati sulla variabile risultato per entrambi i gruppi in almeno due periodi. Sottraendo la differenza tra i due gruppi misurata in un periodo precedente si elimina la parte di distorsione legata alle differenti caratteristiche tra i due gruppi che non si modificano nel tempo, isolando così l'effetto differenziale direttamente imputabile al trattamento. Se ciò che differenzia destinatari e non destinatari non cambia nel tempo, il metodo della differenza nelle differenze elimina la distorsione da selezione e produce stime corrette dell'effetto dell'intervento.

## APPENDICE 2

Nella sua forma più semplice la tecnica può essere usata potendo fare affidamento soltanto su dati aggregati della variabile risultato, senza la necessità di introdurre variabili di controllo o di disporre di dati individuali. Se si dispone, in almeno due periodi, del valore medio del risultato sia per i destinatari sia per i non destinatari dell'intervento, questo metodo consente di stimare l'effetto di un intervento senza grosse difficoltà tecniche. Tuttavia, la qualità delle stime dipende dalla numerosità dei campioni dai quali sono stati tratti le statistiche aggregate e, più in generale, questa tecnica non offre livelli di robustezza comparabili a metodologie più rigorose.

In assenza di dati pre-intervento è possibile utilizzare un modello di regressione lineare multipla, in cui si includono come variabili di controllo quelle che nel linguaggio tecnico sono detti fattori di confondimento. Queste sono le variabili che influiscono sia sulla selezione al trattamento sia sulla variabile risultato e che, se ignorate, inficiano le stime dell'impatto. Il modello permette così di confrontare trattati e non trattati a parità di condizioni, dove la parità è garantita dalle variabili di controllo incluse. In generale, vale il criterio secondo cui quante più variabili, tra quelle che influenzano il processo di selezione, è possibile includere nella regressione, tanto più le stime saranno attendibili. Tuttavia l'assunto non testabile che sta alla base di questo modello è che non esistano altre variabili, escluse quelle a disposizione, che influenzano sia l'assegnazione al trattamento sia la variabile su cui si misura l'effetto della politica.

La tecnica del *Propensity score matching* (PSM) consiste nell'effettuare un abbinamento statistico che permette di creare un gruppo di controllo *ex-post*, individuando, in una *baseline* più vasta, i soggetti non trattati più simili, nelle caratteristiche osservabili, ai trattati. Una volta selezionato il gruppo di controllo, l'effetto del trattamento è semplicemente la differenza tra le medie della variabile risultato nel gruppo dei trattati e nel gruppo dei non trattati abbinati. Nell'abbinamento il gruppo di controllo è formato dopo il trattamento ed è basato su tecniche statistiche che garantiscono il bilanciamento tra i due gruppi rispetto alle loro caratteristiche osservabili. Esistono una serie di algoritmi diversi di *matching* che si differenziano per la metodologia adottata, per la numerosità di variabili di selezione contemplabili, e anche per la dimensione e numerosità dell'unità di controllo alla quale ciascuna delle osservazioni del gruppo di trattamento viene comparata. Solitamente, in letteratura si tende a prediligere algoritmi del tipo uno a molti, ovvero che tendono a individuare nel gruppo dei non trattati un insieme di osservazioni, nello specifico quelle che mostrano il *propensity score* più simile al singolo individuo del gruppo di trattamento.

La tecnica del confronto sul punto di discontinuità (*Regression discontinuity design, RDD*) è particolarmente indicata in quei casi in cui l'esposizione al trattamento è determinata dalla posizione del singolo individuo rispetto a una soglia, stabilita con riferimento a una caratteristica osservabile. La tecnica consiste nel confrontare gli effetti dei trattati e dei non trattati, adeguatamente identificati in un apposito intorno della soglia di ammissibilità al trattamento, che rappresenta dunque il punto di discontinuità. Quando si confrontano gli individui marginali, cioè quelli situati subito sotto e subito sopra la soglia, si ha una situazione simile alla randomizzazione, per cui l'effetto del trattamento è identificato confrontando i risultati ottenuti dagli "ultimi ammessi" e dai "primi esclusi", senza incorrere nella distorsione da selezione. Tuttavia la corrispondenza perfetta tra i due gruppi individuati in prossimità del punto di disconti-



*Attività di assemblaggio presso la casa di Reclusione di Milano Opera*

nuità è fortemente dipendente dalla numerosità dei gruppi di riferimento: se per costituire due gruppi sufficientemente numerosi ci si allontana troppo dalla soglia, le ipotesi sulla loro equivalenza risultano compromesse.

La tecnica delle serie storiche interrotte (*Interrupted time series analysis*) consiste in una diversa declinazione della stessa logica alla base del confronto sul punto di discontinuità: se nel caso precedente la discontinuità era data da una soglia di ammissione che discriminava tra due diversi gruppi di individui (trattati e non trattati), nelle serie storiche interrotte la discontinuità è di carattere temporale. La tecnica ben si presta infatti nel misurare l'effetto di politiche e interventi che vengono introdotte, per una certa popolazione, da un preciso istante temporale in poi. Pertanto, in questo scenario il controfattuale è costituito dalla stessa popolazione che poi verrà esposta al trattamento, ma in un periodo temporale a esso precedente.

Infine, l'utilizzo di variabili strumentali (*Instrumental variables, IV*) ben si presta in situazioni in cui l'assunto della selezione sulle osservabili delle tecniche di *matching* non è valido. Questo si verifica nei casi in cui un fattore esterno, pur non avendo alcun effetto diretto sulla variabile risultato, influenza fortemente il processo di selezione, condizionando le scelte degli individui coinvolti. Con l'introduzione di queste variabili di controllo, si riesce quindi a isolare l'effetto differenziale dei fattori esterni sulla variabile risultato, depurandolo invece dall'effetto di altre variabili non osservabili.

Indipendentemente dalla particolare tecnica adottata, si può in ogni caso dire che i metodi quasi-sperimentali offrono numerosi vantaggi rispetto alle tecniche sperimentali. Innanzitutto, sollevano da qualunque questione di carattere etico e politico di selezione dei partecipanti. Inoltre, grazie alla selezione sulle osservabili, la metodologia consente da un lato di ricostruire una buona approssimazione del controfattuale, individuando un gruppo (statistico) di controllo quanto più simile a quello di trattamento e che sia di dimensioni tali da garantire anche un'ottima affidabilità metodologica e statistica. Ovviamente questo implica l'esigenza di dover disporre di una notevole mole di dati di buona qualità e, di conseguenza, l'esistenza di adeguati strumenti e procedure per la raccolta di informazioni su larga scala, punto questo molto critico per certe agenzie pubbliche, soprattutto in Italia.

## APPENDICE 2

### Metodi non sperimentali

Per chiudere la panoramica sulle famiglie di metodologie per l'analisi controfattuale, i metodi non sperimentali individuano in una *baseline* storica il riferimento rispetto al quale comparare i risultati misurati nel gruppo di trattamento. Tale *baseline*, costruita appunto su dati storici, può essere individuata in un campione della popolazione appartenente all'area geografica di estrazione del gruppo di trattamento. Altre volte invece, come *baseline* vengono presi i dati storici relativi agli stessi membri del gruppo di trattamento che ne descrivono la situazione (in termini di variabile obiettivo) prima che venissero coinvolti nel programma. Ultima possibilità è considerare come controfattuale la previsione fatta da esperti, basata sulle informazioni desunte mediante intervista, su come sarebbe evoluta la variabile risultato se gli individui non avessero preso parte al trattamento. Tra tutti gli approcci sino a qui descritti questo è certamente quello meno sofisticato e dal minor livello di robustezza metodologica. Questo soprattutto nell'ultima fattispecie, che mostra una totale assenza di indipendenza e oggettività nella valutazione dell'impatto, a causa dell'assoluta soggettività delle previsioni degli esperti usate come controfattuale.

### Interviste

- › Jane Newman, Social Finance Ltd International Director.
- › Andrea Phillips, Executive Director, Urban Investment Group, Goldman Sachs.
- › Massimo Bordignon, Università Cattolica.
- › Marco Ratti, Banca Prossima.
- › Roberto Randazzo, studio legale R&P.
- › Elisa Chiaf, Università di Brescia.





## BIBLIOGRAFIA

### Paper e volumi

- Boyce I., Hunter G., Hough M. (2009), *St Giles Trust. Peer Advice Project: An Evaluation*. Report by The Institute for Criminal Policy Research, School of Law, King's College London. London: St Giles Trust.
- Casa di Carita, St Giles Trust & Epanodos (2012), *Emergency Exit: Research Report Comparing and Analyzing Activities Relating to the Resettlement of Offenders and Identifying Elements of Best Practice at a European Level*.
- Department for Work & Pensions (2011), *The Work Programme*.
- Flint J., Batty E., Parr S., Fowler D. P., Nixon J., Sanderson D., (2011), *Evaluation of Intensive Intervention Projects*. London: DfE.
- Fondazione Cariverona (2011), *Rapporto di monitoraggio e valutazione del progetto "Esodo – Percorsi giudiziari di inclusione socio lavorativa per detenuti ed ex-detenuti"*.
- JP Morgan Global Research, The Rockefeller Foundation and the Global Impact Investing Network (2010), *Impact Investments: An Emerging Asset Class*. New York.
- Liebman J. B. (2011), *Social Impact Bonds. Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance*. Center for American Progress.
- Lloyd C., Gowland S., Turczuk O., White C. (2011), *Monitoring and eEvaluation of Intensive Intervention Projects for Young People*. London: The National Centre for Social Research, Research Report DFE-RR112.
- Loder J., Mulgan G., Reeder N., Shelupanov A. (2010), *Financing Social Value: Implementing Social Impact Bonds*. London: The Young Foundation.
- Make Justice Work (2012), *Just Results. Payment by Results in Community Sentencing*.
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Martini A., Trivellato U. (2011), *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*. Venezia: Marsilio.
- McKinsey & Company (2012), *From Potential to Action: Bringing Social Impact Bonds to the US*.
- Ministry of Justice (2011), *Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*. Research Series 5/11.
- Ministry of Justice (2012), *Peterborough Social Impact Bond: An Independent Assessment. Development of the PSM Methodology*. Research Series 8/12.
- Monitor Institute (2009), *Investing for Social and Environmental Impact*.
- Mulgan G. (2011), *New Ways of Financing Social Value*. Power point presentation. HM Treasury.



Mulgan G., Reeder N., Aylott M., Bo'sher L. (2010), *Social Impact Investment. The Opportunity and Challenge of Social Impact Bonds*. London: The Young Foundation.

New Philanthropy Capital (2010), *Manifesto for Social Impact*. London: NPC.

NSPCC, The National Society for the Prevention of Cruelty to Children (2012), *Payment by Results: Opportunities and Challenges for Improving Outcomes for Children*.

Pro Bono Economics (2010), *St Giles Trust's Through the Gates: An analysis of Economic Impact*. London: Pro Bono Economics.

Pro-Bono Australia (2010), *NSW Trials Social Impact Bonds*.

Rickey B., Joy I., Hedley. S. (2009), *Best to Borrow? A Charity Guide to Social Investment*. New Philanthropy Capital.

Social Finance (2009), *Social Impact Bonds: Rethinking Finance for Social Outcomes*. London: Social Finance.

Social Finance (2010a), *Social Finance Innovation in Funding the Third Sector & Social Economy*.

Social Finance (2010b), *Social Impact Bonds: Unlocking Investment in Rehabilitation*. London: Social Finance.

Social Finance (2010c), *Towards a New Social Economy. Blended Value Creation through Social Impact Bonds*. London: Social Finance.

Social Finance (2011a), *A Technical Guide to Commissioning Social Impact Bonds*.

Social Finance (2011b), *A Technical Guide to Developing a Social Impact Bond: Criminal Justice*.

Social Finance (2011c), *A Technical Guide to Developing a Social Impact Bond: Vulnerable Children and Young People*.

Social Finance (2011d) *Social Impact Bonds: The One Service. One Year On*.

Social Finance (2012), *A New Tool for Scaling Impact. How Social Impact Bonds Can Mobilize Private Capital to Advance Social Good*. Supported by The Rockefeller Foundation.

Third Sector Capital Partners (2011), *Massachusetts' Pay for Success/Social Impact Bond Request for Information*.

UK Cabinet Office (2012), *Growing the Social Investment Market: A Vision and Strategy*.

UK Cabinet Office (2012), *Growing the Social Investment Market: Progress Update*.

UK Cabinet Office (2012), *Payment by Results for Troubled Families. Report on the Feasibility and Design Stage*.



*Laboratorio di capoeira realizzato presso il carcere di Como dalla Coop. Sociale "Questa generazione", ACLI Como*

## BIBLIOGRAFIA

von Glahn D., Whistler C. (2011), *Pay for Success Programs: An Introduction*. American Public Human Services Association's Policy & Practice Magazine.

von Glahn D., Whistler C. (2011), Translating Plain English: Can the Peterborough Social Impact Bond Construct Apply Stateside? *Federal Reserve Bank of San Francisco: Community Development Investment Review*, 7, 1: 58-70.

### Articoli

Adams D. (2012), *Mass. Program Ties Nonprofits' Pay to Success*. The Boston Globe, August 1.

Badawy M. (2012), *Social Impact Investing Catches on in United States*. Reuters, August 1.

Belinsky M. (2012), *Private Investment in Social Impact Bonds*. Stanford Social Innovation Review, August 8.

Chen D. (2012), *Goldman to Invest in City Jail Program, Profiting if Recidivism Falls Sharply*. The New York Times, August 2.

Chiaf E. (2010), *Le imprese sociali di inserimento lavorativo e la creazione di valore: modelli di valutazione*. Milano: Università Cattolica del Sacro Cuore, Tesi di dottorato, XXII ciclo, Anno Accademico 2008/2009.

Ferrarella L. (2012), *Quei 35 milioni che risparmieremmo facendo lavorare i detenuti*. Corriere della Sera, 17 Settembre.

Francescani C. (2012), *New York Tests Social Impact Bond Investing with Goldman Sachs*. Reuters, 2 August.

Rosenberg T. (2012), *The Promise of Social Impact Bonds*. The New York Times, 20 June.

Travis A. (2010), *Will Social Impact Bonds Solve Society's Most Intractable Problems?*. The Guardian, Wednesday 6 October.

Walker P. (2010), *Investors to Pay for Prisoner Rehabilitation*. The Guardian, 19 March.

Whitbourn M. (2012), *Westpac, CBA Embrace Social Bonds*. The Australian Financial Review, 20 March.

### Sitografia

Cabinet Office

Department for Work & Pensions (1)

Department for Work & Pensions (2)

Development Impact Bond Working Group

Euclid Network

Huffington Post  
Impact Economy  
Instiglio  
McKinsey  
Ministry of Justice  
National Society for the Prevention of Cruelty to Children  
New Philanthropy Capital  
New South Wales Government (1)  
New South Wales Government (2)  
Nonprofit Finance  
Pro Bono Economics  
Second Welfare  
Social Finance UK  
Social Finance US  
Social Impact Exchange  
The ONE Social Impact Bond website  
The Young Foundation  
Third Sector (1)  
Third Sector (2)

Le immagini che accompagnano questo lavoro sono riferite a progetti realizzati da organizzazioni lombarde che operano nel terzo settore in collaborazione con l'Amministrazione Penitenziaria per favorire il reinserimento sociale di persone detenute nei penitenziari lombardi. Tali attività, scelte per l'analogia con quelle svolte nell'ambito dei principali SIB descritti nel quaderno, danno attuazione al dettato costituzionale che prevede la rieducazione e la risocializzazione del condannato "attraverso l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno".

Si ringraziano gli enti che hanno gentilmente fornito le immagini:

PRAP, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale per la Lombardia; Progetto: Agenzia per la Promozione del Lavoro Penitenziario "ArticoloVentisette;

Consorzio Solco Como;

Associazione Caritas Diocesana di Vigevano;

Associazione Carcere e Territorio di Bergamo.

Nella Collana **QUADERNI DELL'OSSERVATORIO** sono stati pubblicati i seguenti titoli, scaricabili sul sito [www.fondazionecripiro/osservatorio](http://www.fondazionecripiro/osservatorio).

Quaderno N.1 - Periferie, cultura e inclusione sociale

Quaderno N.2 - Il valore potenziale dei lasciti alle istituzioni di beneficenza

Quaderno N.3 - Stranieri si nasce...e si rimane?

Quaderno N.4 - Oltre la famiglia: strumenti per l'autonomia dei disabili

Quaderno N.5 - L'educazione finanziaria per i giovani

Quaderno N.6 - Ricerca scientifica in ambito biomedico

Quaderno N.7 - Servizi per l'infanzia

Quaderno N.8 - Assicurazione per persone con disabilità e loro famiglie

Quaderno N.9 - Progetti e politiche per la mobilità urbana sostenibile

Quaderno N.10 - Le organizzazioni culturali di fronte alla crisi

Quaderno N.11 - I Social Impact Bond

I Social Impact Bond is licensed under a Creative Commons Attribuzione  
Condividi allo stesso modo 3.0 Unported License.

doi: 10.4460/2013quaderno11



fondazione  
c a r i p l o