INNOVAZIONE SOCIALE

Il Fondo per l'Innovazione Sociale: un nuovo modello di *governance* per le politiche pubbliche

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** La complessa ricerca della definizione di innovazione sociale. **3.** L'esperienza italiana: il Fondo per Innovazione Sociale. **3.1** Le progettualità oggetto di analisi. **3.1.1** Il progetto "Hold on – Invecchiamento rigner-Attivo" del Comune di Bergamo. **3.1.2** Il progetto "Mai troppo tardi" del Comune di Novara. **3.1.3** Il progetto "Ia-Ia-o" del Comune di Catanzaro. **3.1.4** Il progetto "Homes4All - a Torino il diritto all'abitazione si innova" del Comune di Torino. **4.** Considerazioni conclusive.

di Matteo Bortoli

ABSTRACT: L'obiettivo del presente elaborato è quello di analizzare l'esperienza del Fondo per l'Innovazione Sociale (breviter FIS) come modello di sperimentazione e diffusione dei processi di innovazione sociale, secondo schemi tipici della finanza ad impatto. A tal fine, il contributo è strutturato come segue. Nella parte iniziale, viene fornita una definizione "sistemica" di innovazione sociale con indicazione delle caratteristiche e delle peculiarità di tale modello di governance. Successivamente, si analizza la struttura e gli ambiti di intervento del FIS. Il lavoro prosegue con la descrizione di alcune iniziative progettuali finanziate dal Fondo, oggetto di studio ed analisi tramite l'indicazione dei risultati sin ad ora conseguiti. Infine, la parte finale intende dare conto delle criticità e, al contempo, delle diverse soluzioni elaborate dall'esperienza del FIS che si auspica possano essere adottate nell'immediato futuro a livello "sistemico" al fine di affrancare tale strumento di governance da una logica meramente sperimentale.

ABSTRACT: *This contribution means to analyze the experience of the Social Innovation Fund, as a spreading model of the Social Innovation processes, according to the typical pattern of the impact finance. The first part shows the definition of Social Innovation, with the typical features of this model of governance. Then, some project initiatives - financed by the Fund - with their results will be analyzed. The last part points out the problems and the developed solutions of the different experiences that could be adopted in the immediate future, in order to launch this model of governance.*

1. Introduzione.

L'emergere di nuovi problemi e l'acuirsi dei tradizionali bisogni sociali, uniti ad una cronica carenza di risorse, hanno messo in evidenza l'inadeguatezza dei modelli tradizionali di intervento, facendo emergere la necessità di elaborare un nuovo paradigma di azione che vede coinvolti tutti gli attori parti dell'ecosistema: pubbliche amministrazioni, terzo settore, settore *for profit* e società civile.

Ecco, dunque, che in questo scenario l'innovazione sociale può rappresentare un nuovo modello in grado di rispondere ai bisogni sociali tramite l'elaborazione di nuove forme di collaborazione tra risorse, *expertise*, *skills* e *asset* di tutti gli attori pubblici e privati coinvolti.

Di recente, anche il Consiglio dell'Unione Europea ha riconosciuto l'importanza

dei processi innovativi in settori chiave come lo sviluppo locale e l'occupazione[1].

A tal fine, il Consiglio reputa necessario promuovere "*un ecosistema favorevole all'innovazione sociale e legata al territorio, agevolando le iniziative di cooperazione e partenariato tra soggetti dell'economia sociale e circolare, imprese tradizionali, soggetti erogatori di finanziamenti, amministrazioni pubbliche locali e altri portatori di interessi*"[2].

È necessario, dunque, ripensare i tradizionali ruoli sino ad ora ricoperti dai diversi attori parte dell'ecosistema per approdare verso nuovi modelli di *governance* partecipativa e multi-attoriale che mirino a superare i tradizionali antagonismi.

In tale contesto, la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere il ruolo di abilitatore dei processi di innovazione sociale tramite l'acquisizione non di semplici beni e/o servizi, bensì di determinati risultati associati e conseguiti da ciascuna iniziativa progettuale.

Allo stesso tempo, cambia anche la prospettiva del settore privato in quanto l'innovazione sociale può rappresentare l'occasione per gli operatori economici di riconfigurare la propria attività produttiva in chiave di imprenditoria sociale, orientandola verso forme di finanziamento ancorate al raggiungimento di un determinato impatto sociale.

Il mutamento dei ruoli tradizionalmente ricoperti dai diversi soggetti conduce ad una combinazione di diversi sistemi valorali: il valore intangibile (quello umano, relazionale, empatico e fiduciario), il valore tangibile (la redditività di una determinata iniziativa) e il valore sociale (il raggiungimento di un determinato obiettivo sociale)[3].

Ecco, dunque, che il Fondo per l'Innovazione Sociale rappresenta il primo strumento a titolarità pubblica (che nella specie fa capo al Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che consente di diffondere e realizzare modelli innovativi di intervento per rispondere a vecchi e nuovi bisogni sociali, mediante il coinvolgimento di diversi attori del settore privato (*profit* e non *profit*) secondo lo schema della finanza ad impatto.

2. La complessa ricerca della definizione di innovazione sociale.

Il termine "innovazione sociale" è suscettibile di assumere varie definizioni a secondo del differente approccio che si intende adottare[4].

Facendo leva su di una visione sistemica e trasformativa, con il termine innovazione sociale si intende fare riferimento ad un processo collaborativo multi-attoriale e multi-settoriale di invenzione, sperimentazione, sostegno e disseminazione di nuo-

1 Consiglio dell'Unione Europea, raccomandazione del 23 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale, C/2023/1344.

2 Consiglio dell'Unione Europea, raccomandazione C/2023/1344 cit., paragrafo 8, p. 10-11.

3 M.J. Le Ber, O. Branzei, *(Re)Forming Strategic Cross-Sector Partnerships: Relational Processes of Social Innovation*, in *Business & Society*, 49, 1, 140-172.

4 In tema, la letteratura suole distinguere quattro concezioni: a) pragmatica, secondo cui l'innovazione sociale consiste in attività innovative progettate e finalizzate al perseguimento di obiettivi che incontrano bisogni degli individui e della società, sviluppate da organizzazioni con finalità sociali; b) sistemica, secondo cui l'innovazione sociale consiste in un processo di cambiamento della società che impatta sulle capacità di agire e reagire alle problematiche sociali; c) manageriale, secondo cui l'innovazione sociale consiste nella elaborazioni di modelli organizzativi e tecnici più efficienti ed efficaci rispetto al passato; d) critica, secondo cui l'innovazione sociale consiste in processi decisionali *bottom-up*, in opposizione ai tradizionali modelli *top-down*. In tema, si veda J. Caullier-Grice, A. Davies, R. Patrick, W. Norman, *Defining Social Innovation. Final Report Summary – TEPSIE (The theorethical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe)*, in *www.cordis.europa.eu*; D. Maccallum, F. Moulaert, J. Hillier, S. Vicari Haddock, *Social Innovation and territorial development*, Londra, 2009; C.Yen-Yun Lin, J. Chen, *The impact of Societal and Social Innovation*, Berlino, 2016.

ve soluzioni (servizi, prodotti, modelli organizzativi) [5] orientate alla soddisfazione di nuovi e vecchi bisogni sociali[6].

Il cambiamento che innesta il processo di innovazione sociale si sviluppa in diverse fasi[7] che si dispiegano lungo un orizzonte temporale stabile e duraturo, articolato come segue: a) la diagnosi del problema sociale; b) l'elaborazione della proposta; c) la sperimentazione della soluzione adottata; d) la scalabilità dell'iniziativa tramite l'aumento di efficacia e della dimensione sociale; e) la sistematizzazione, ossia l'incorporazione dei risultati ottenuti nelle politiche pubbliche al fine di generare un impatto sociale duraturo.

Possono individuarsi quattro caratteristiche che connotano ogni processo di innovazione sociale: a) l'orientamento verso la soddisfazione di bisogni sociali e la generazione di *outcome* positivi di medio-lungo periodo; b) il coinvolgimento dei soggetti privati mediante lo sviluppo di processi di co-programmazione e co-progettazione nella generazione di valore pubblico; c) il cambiamento delle logiche tradizionali sottese ai rapporti tra i vari *stakeholder* basate su modelli *top-down* e *silos based*; d) la modificazione dei criteri di misurazione del valore pubblico generato, non più incentrato solo sui classici concetti di efficacia ed efficienza, ma comprensivo anche dell'impatto sociale ed ambientale prodotto.

Dunque, l'innovazione sociale è costituita dalla nascita di nuove forme di *governance*[8] incentrate su nuovi modelli di tipo reticolare che favoriscono la connessione

---

5 Sebbene le prime teorie elaborate sul tema dell'innovazione sociale risalgano alla seconda metà degli anni 60, le prime politiche pubbliche si hanno solo a partire dagli anni 2000 negli Stati Uniti d'America, dove nel 2009 venne istituito il *White House Office of Social Innovation* con il fine di supportare il Governo americano in investimenti su soluzioni innovative ed efficaci per cercare di superare la crisi finanziaria. Successivamente, nel 2010 in Gran Bretagna l'innovazione sociale ha rappresentato il cuore della proposta programmatica denominata "*Big Society*". Il tema diviene cruciale anche in Europa dove l'innovazione sociale viene inserita fra i campi di intervento della Strategia Europa 2020 (Commissione Europea, Comunicazione del 3 marzo 2010, n. 2020). Poco dopo, nel 2013 la Commissione Europea ha varato un *Social Investment Package* che si è posto l'obiettivo di favorire la scalabilità dei progetti e delle politiche di innovazione sociale. A tali iniziative ne sono seguite di numerose che – sempre nel contesto europeo – affrontano anche il tema dell'innovazione sociale e segnatamente: iniziativa faro Europa 2020 "*l'Unione dell'innovazione*" (Commissione UE, SEC (2010) 1161); regolamento UE n. 1304 del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo Sociale Europeo; il regolamento UE n. 1058 del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di coesione; il Fondo Sociale Europeo *Plus* (istituito con il regolamento del 24 giugno 2021, n. 1057 che integra il FSE e sostituisce il programma EaSI. Il Fondo prevede una dotazione finanziaria pari a 761 milioni per l'innovazione sociale e l'occupazione); Fondo europeo per gli investimenti strategici (istituito con regolamento del 25 giugno 2015, n. 1017). Ancora, nel contesto europeo si annoverano diversi progetti di ricerca teorica ed empirica sull'innovazione sociale finanziati dall'UE: TRANSIT (*Traformative Social Innovation Theory*); TEPSIE (*The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe*); CrESSI (*Creating Economic Space for Social Innovation*), SI-DRIVE (*Social Innovation: Driving Force of Social Change*). Parimenti, degna di rilevanza risulta anche l'iniziativa del governo portoghese denominata "*Portugal Inovação Social*" che costituisce il primo esempio di fondo ad impatto finanziato con le risorse europee (nella specie pari a 150 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo) e il primo tentativo di politica pubblica volta a prevedere la diffusione di modelli di innovazione sociale.

6 La dimensione sociale dell'innovazione entra in gioco sotto tre distinti aspetti: a) la soddisfazione di bisogni sociali; b) i processi di condivisione della conoscenza; c) la creazione di nuove forme di *governance*. Il primo aspetto pone l'attenzione sul cambiamento che si intende generare rispetto a problematiche sociali tramite miglioramenti sia in termini qualitativi che quantitativi del servizio erogato, sia a livello micro (singoli individui) che macro (di sistema). Il secondo aspetto si incentra sull'idea che per affrontare complessità sistemiche di tipo socio-economico è necessario creare un flusso di conoscenze condiviso non inquadrato dentro un'unica organizzazione. Infine, il terzo aspetto impone di costituire nuovi modelli relazionali e decisionali tra i diversi soggetti coinvolti, fondati sul principio consensualistico e su di un processo generativo non sequenziale (come nei modelli tradizionali), bensì reticolare. In tema, si v. J. Millard, V. Fucci, *The role of social innovation in tackling golbal poverty and vulnerability*, in *Frontiers of Sociology*, 2023; L. Mizzau, F. Montanari, *Open Innovation, città e luoghi di innovazione: una visione integrata di ecosistema e innovazione*, in L. Mizzau, F. Montanari (a cura di) *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, 2016, pp. 23-39.

7 Le diverse fasi illustrate sono frutto dell'elaborazione della letteratura: si veda R. Murray, J. Caulier Grice, G. Mulgan, *The open book of social innovation*, in *The Young Foundation*, 2010, p. 11 ss.

8 Nell'ambito dei processi di innovazione sociale, le diverse forme di governance pluri-attoriali si distinguono in deboli ovvero forti. Le prime si ispirano a legami informali (si pensi ai *network* di imprese ad impatto sociale, agli spazi di *co-working* o agli incubatori sociali), mentre le seconde si fondano sui legami formali istituzionalizzati ovvero contrattualizzati (si pensi alle imprese sociali ovvero alle *partnership* pubblico-private).

socio-materiale tra i diversi soggetti parte del processo generativo.

In tal modo, vengono abbandonati i tradizionali schemi verticali-sequenziali per approdare verso nuovi modelli dove l'individuazione di ambiti di azione, soluzioni e bisogni viene affidata ad un *network* di soggetti e alla loro capacità di combinare alleanze e relazioni[9]che si fondano su legami di reciproca dipendenza e cooperazione[10].

Si giunge, dunque, all'elaborazione di nuovi modelli organizzativi e a nuove forme di collaborazione che combinano e allineano obiettivi sociali ed economici: si pensi all'evoluzione del rapporto tra settore pubblico, settore non *profit* e la comunità (tradizionalmente basato su forme di concessioni e finanziamenti a fondo perduto) che grazie al processo di innovazione sociale approda verso gli istituti della co-progettazione e della co-produzione di servizi[11]; oppure, ancora, al rapporto tra settore *profit* e non *profit* (tradizionalmente basato sulle donazione del primo a beneficio del secondo) che si orienta verso forme di finanziamento *outcome-oriented* o forme di configurazione dell'attività produttiva in chiave di imprenditoria sociale.

---

9 Sul tema, la letteratura accademica – al fine di rappresentare i legami tra i diversi attori parte del processo di innovazione sociale - evoca metaforicamente l'immagine di una quadrupla elica dove vengono distinti i seguenti ruoli: a) *developer*; b) *promoter*; c) *supporter*; d) *knowledge provider*. I primi comprendono tutti i soggetti e gli spazi fisici ovvero virtuali di condivisione della conoscenza dove prende piede il processo innovativo. Tale ruolo viene assunto da: centri di ricerca; *focus group*; *network* tematici; organizzazioni della società civile ecc. I *promoter* sono tutti i soggetti pubblici ovvero privati che sono disposti a mettere a disposizione le risorse umane ed economiche per realizzare l'impatto sociale sotteso al processo innovativo. Tale ruolo viene generalmente assunto dalla pubblica amministrazione che per missione istituzionale è chiamata al perseguimento del pubblico interesse. La terza categoria (*i.e.* i *supporter*) comprende tutti i soggetti pubblici e privati che favoriscono la disseminazione e la scalabilità dell'innovazione sociale. A tal fine, essi hanno il ruolo di trasferire la conoscenza tra diversi attori attraverso strumento di comunicazione e lo scambio di pratiche innovative. Infine, nella quarta categoria sono ricompresi tutti coloro che apportano conoscenze speciali che arricchiscono i processi di innovazione sociale. Tra questi rientrano coloro che forniscono servizi di consulenza e soprattutto i valutatori indipendenti dell'impatto sociale chiamati a certificare la creazione di un impatto sociale legato ad una determinata iniziativa progettuale con il fine di accrescere la fiducia nell'iniziativa. In tema, si v. H. Etzkowitz, *The dynamics of innovation: from National Systhem and "Mode 2" to a triple Helix of univresity-industry-governement relations*, in *Research policy*, 2000, 2, pp. 109-123; E.G. Carayannis, E. Grigoroudis, D. Stamati, T. Valvi, *Social Business Model Innovation: A Quadruple/Quintuple Helix-Based Social Innovation Ecosystem*, in *IEEE Transactions on Engineering Managment*, 2019, pp. 235-248; J. Terstriep, D. Rehfeld, M. Kleverbeck, *The Economics of Social Innovation*, Londra, 2022; C. Yen-Yun, S. Chen, *The impact of Societal and Social Innovation*, cit.

10 Un esempio in tal senso è rappresentato dalla "Comunità di pratica" per l'innovazione sociale, costituita per il supporto delle progettualità finanziate dal Fondo Innovazione Sociale. Tale comunità è nata come *social network* tra *partner* e amministrazioni che ha favorito: a) la circolazione delle conoscenze tra gli addetti ai lavori impegnati nei progetti sperimentali di innovazione sociale finanziati dal FIS; b) la condivisione dei dati; c) la costituzione di partenariati (anche solo a livello informale) fra i partecipanti al Programma; d) la diffusione di buone prassi; e) il confronto su questioni di carattere tecnico, metodologico e gestionale, funzionali all'implementazione degli interventi. Tali obiettivi sono stati perseguiti in tre modi: a) favorendo l'approfondimento di temi di comune interesse con forum e *webinar* dedicati; b) supportando lo scambio e la condivisione di conoscenza tra gli attuatori del Programma; c) promuovendo la condivisione delle *best practies* e del *know how* sviluppato. A supporto conoscitivo dell'innovazione sociale e delle *best practies* a livello internazionale, Formez ha reso disponibile anche un canale tematico "Innovazione sociale" (*http://innovazionesociale.formez.it/*).

11 Tali istituti sono disciplinati dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, ai sensi del quale: "*In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner*". Tale previsione viene richiamata anche dall'art. 11 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 al fine di escluderla dall'ambito di operatività della normativa in tema di contrattualistica pubblica.

In questo scenario, come detto, muta anche il ruolo della p.a. che diviene promotrice di un nuovo ecosistema di *governance* delle politiche pubbliche, improntato ad un approccio che coniuga la dimensione sociale con quella economica.

Il soggetto pubblico è chiamato, dunque, ad abbandonare approcci ispirati a logiche adempitali di mera *accountability* per approdare ad un modello di *governance* proiettivo basato su nuovi sistemi relazionali che misuri e valuti l'impatto sociale[12] generato da una determinata iniziativa, grazie alla definizione di innovativi strumenti giuridici e finanziari (i.e. *outcome contract* e sistemi di *payment by result*).

3. L'esperienza italiana: il Fondo per l'innovazione sociale.

Il Fondo per l'innovazione sociale, istituito ad opera dell'articolo 1, co. 205 della l. 27 dicembre 2017, n. 205, mira a promuovere – sotto la responsabilità e il coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri[13] - modelli amministrativi innovativi di intervento per rispondere a vecchi e nuovi bisogni sociali, mediante il coinvolgimento di attori e finanziatori privati[14] (attraverso, come visto, la creazione di forme di collaborazione e coordinamento di tipo

12 È importante specificare che dalla nozione di *outcome* deve essere tenuta distinta quella di impatto. L'impatto sociale riguarda il cambiamento attribuibile specificamente all'iniziativa di innovazione sociale mentre l'*outcome* sono gli effetti osservabili nel medio lungo periodo (cambiamenti comportamentali, sociali e istituzionali), che sono influenzati anche da fattori esogeni e che vanno oltre la responsabilità della singola impresa sociale. Al fine di determinare l'impatto generato e distinguerlo dall'*outcome*, vengono impiegati metodi di valutazione che permettono di effettuare delle analisi controfattuali che consentono di verificare l'addizionalità generata dall'iniziativa rispetto a ciò che sarebbe comunque accaduto (c.d. "*deadweight*). Nel momento in cui viene misurato l'impatto deve essere depurato: a) dal cambiamento che non dipende dall'iniziativa e che sarebbe accaduto comunque (c.d. "*deadweight*"); b) i risultati raggiunti da altre iniziative ("*attribution*"); c) la diminuzione dell'impatto nel tempo (c.d. "*drop-off*"); d) le conseguenze indesiderate (sia positive che negative) dell'iniziativa di innovazione sociale. Per una disamina del concetto di impatto sociale si v. M. Bertani, E. Fassina, *La valutazione dell'impatto sociale, negli Enti del Terzo Settore. Studio preliminare per un nuovo modello di misurazione*, in *Università di Verona - Dipartimento di scienze economiche*, 2019; S. Zamagni, P. Venturi, S. Rago, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, in *Impresa Sociale*, 6, 2015, p. 81. Gli autori al fine di esemplificare la distinzione sopra illustrata richiamano come esempio la realizzazione di un corso di formazione per disoccupati volto all'inserimento lavorativo. In tale caso, l'*outcome* è rappresentato dal numero di soggetti che hanno frequentato il corso e dal numero di persone che successivamente hanno trovato lavoro, l'impatto, invece, è rappresentato dal vantaggio socio-economico conseguito dalla società grazie ad un aumento del numero di nuovi occupati.

13 Il ruolo assegnato al Dipartimento è stato quello di soggetto abilitatore del processo di innovazione sociale attraverso la validazione di progetti ed idee che partono "dal basso" e che siano in grado di dare una risposta più efficace ai bisogni dei cittadini e più efficiente rispetto all'allocazione e utilizzo delle risorse (tanto pubbliche quanto private).

14 Il protagonismo dei soggetti privati è dimostrato dalla possibilità per gli stessi di ricoprire il doppio ruolo di *provider* e di finanziatori dei servizi innovativi oggetto delle progettualità presentate dai Comuni. Tra i principali attori privati coinvolti nelle *partnership* di progetto, il 54% include operatori del settore *no profit*, il 25% il settore *for profit*, il 10% dalle Università (pubbliche ovvero private) e il restante 12% dagli enti pubblici. La tipologia del finanziatore vede un 50% rappresentato da banche, un 15% da fondazioni, un altro 15% da società di gestione del risparmio, un 10% da enti del terzo settore e un ultimo 10% da altri soggetti. Per quanto riguarda il ruolo di soggetto valutatore del progetto, il 44% è effettuato da enti *no profit*, il 28% da università, il 17% da enti pubblici e il 6% da fondazioni.

"reticolare") secondo lo schema della finanza ad impatto[15].

Il Fondo intende promuovere la costituzione di partenariati pubblico privati che ruotano attorno alla presenza di quattro attori chiave:

a) la pubblica amministrazione locale, che ha la responsabilità di individuare i bisogni sociali da affrontare e di valutare l'impatto sociale del progetto sui propri ambiti di intervento;
b) il fornitore del servizio (c.d. "*provider*"), che assume un'obbligazione "di risultato" per la corretta produzione ed erogazioni dei servizi generativi di impatto sociale;
c) l'investitore o finanziatore privato, che immette risorse per consentire la realizzazione e la diffusione del progetto sulla base del ritorno finanziario degli impatti generati;
d) il valutatore, che deve misurare l'impatto generato dal progetto.

Tali soggetti compongono una *partnership* di tipo contrattuale dove l'elemento comune è rappresentato dalla fiducia nel progetto a generare un determinato impatto sociale ed economico[16]. In questo scenario, dunque, sia attori pubblici che privati svolgono la funzione di attivatori di processi di innovazione mediante il coinvolgimento di una pluralità di *stakeholder* interessati alla soddisfazione di uno o più bisogni sociali.

Il Programma distingue i risultati generati dai progetti (cc.dd. *outcome*) in due categorie: quelli *hard* e *soft* da un lato, e quelli *cashable* dall'altro.

I primi si distinguono in base alla incontrovertibilità dell'obiettivo conseguito; un *outcome hard* può infatti essere misurato in modo oggettivo (ad es. il maggiore gettito fiscale conseguito da una crescita dell'occupazione), mentre un *outcome soft* impone il ricorso a misurazioni frutto di percezioni soggettive (ad es. il miglioramento del benessere psicologico dei beneficiari del progetto).

Gli *outcome cashable* sono, invece, gli obiettivi di ogni singolo progetto suscettibili

---

15 L'aspetto dirimente che permette di distinguere la finanza ad impatto dalla finanza tradizionale riguarda l'intenzionalità di generare un impatto sociale misurabile (oltre a quello economico). Gli strumenti finanziari di tale modello di finanza si contraddistinguono per la capacità di mettere sullo stesso piano il ritorno economico e sociale dell'iniziativa in modo da favorire interventi sostenibili nel tempo e vantaggiosi per il territorio. A tal fine, si parla di strumenti finanziari di *pay by result* dove la modalità di rimborso e remunerazione dell'investimento è ancorato al raggiungimento di determinati impatti positivi generati da una certa attività, che consentono alla p.a. di conseguire un risparmio di spesa. Tali strumenti rappresentano per ogni p.a. un indiscutibile occasione per avviare processi di innovazione sociale poiché consentono, senza nuovi oneri per il bilancio pubblico, di reperire risorse provenienti dagli operatori privati, spostando sugli stessi il rischio finanziario dell'operazione. L'*outocme payer* (solitamente la pubblica amministrazione) si impegna a corrispondere quanto pattuito in seguito all'asseverazione del risparmio di spesa pubblica derivante dal successo del progetto, effettuata da un valutatore terzo e indipendente rispetto alle parti contrattuali. Negli strumenti di *payment by result*, i fornitori delle prestazioni stipulano con la controparte pubblica *outcome-based contract* che vincolano le parti al raggiungimento di risultati sociali e ambientali definiti e misurabili orientati al miglioramento della vita degli utenti dei servizi. In tali meccanismi di finanziamento, gioca un ruolo essenziale la fiducia tra i *partner* in quanto: l'investitore crede nella capacità di un certo fornitore di raggiungere un certo risultato; l'amministrazione ritiene che il servizio abbia un ritorno economico e sociale; tutti gli attori confidano nella validità delle rivelazioni dei dati effettuate da un valutatore, terzo e indipendente in ordine alla misurazione della *performance* del servizio reso dal fornitore. Secondo i dati presenti nella pagina *web* dedicata al Fondo per Innovazione sociale (consultabile al seguente *link*: *https://www.funzionepubblica.gov.it/innovazione-sociale*), gli strumenti della finanza ad impatto utilizzati nei progetti del FIS comprendono: prestiti *KPI-linked* (utilizzati in sette progettualità); *equity* o quasi *equity* (impiegati in sei progettualità); *social impact bond* (impiegati in quattro progettualità); e altri strumenti (utilizzati in quattro progettualità).

16 Lo schema di partenariato previsto dal Fondo riprende l'approccio del *social impact investing* secondo lo strumento finanziario del *Social Impact Bond* (SIB). I SIB consistono in titoli obbligazionari emessi da un intermediario finanziario in accordo con l'ente pubblico al fine di collocarli presso investitori privati che forniscono i capitali necessari per sostenere un determinato progetto a valenza sociale. Il rendimento per l'investitore è determinato dagli impatti positivi che le attività del progetto sono in grado di generare. La complessità dello strumento finanziario *de quo* non è tanto legata all'aspetto economico relativo alla previsione del successo o meno dell'iniziativa (che ricorre in qualsiasi operazione finanziaria "tradizionale") quanto alla struttura dell'operazione che richiede una complessa rete di relazioni contrattuali tra i diversi attori (*i.e.* p.a., intermediari, investitori, prestatore del servizio, valutatore). Pertanto, alla variabile rischio finanziario si unisce la variabile "fiducia" tra i *partner* che partecipano al processo di innovazione sociale.

di essere trasformati in valore finanziario attraverso l'utilizzo di *proxy*[17] appropriate (a differenza degli *outcome non cashable*).

Vengono, dunque, rappresentate tre dimensioni di valore:

a) economico;
b) sociale;
c) sociale tradotto in valore economico.

La sostenibilità integrata dell'iniziativa viene raggiunta solo qualora l'investimento effettuato risulti inferiore sia al valore economico che al valore sociale tradotto in valore finanziario.

In tale evenienza, la dimensione sociale si lega alla sostenibilità economica-finanziaria dell'iniziativa (intesa come capacità di ottenere un ritorno economico maggiore dei costi sostenuti, idoneo a garantire un'adeguata remunerazione degli investitori privati) creando una correlazione diretta tra quest'ultima e l'impatto sociale[18].

Le aree di intervento delle progettualità finanziate dal Fondo sono individuate dall'articolo 3 del d.P.C.M. del 21 dicembre 2018[19] che distingue i seguenti ambiti[20]:

a) inclusione sociale di gruppi svantaggiati o vulnerabili (si pensi alle persone affette da disabilità, agli anziani, alle donne vittime di violenza, ai giovani disoccupati ecc.);
b) animazione culturale, da intendersi come attività volta a favorire la diffusione di iniziative in ambito culturale e formativo;
c) lotta alla dispersione scolastica, da intendersi come attività volta alla prevenzione e contrasto di abbandoni, ripetenze, frequenza irregolari rispetto alla fruizione del servizio educativo.

Ogni idea progettuale si deve articolare in tre distinte macro-fasi di intervento[21] di seguito specificate:

---

17 Con il termine *proxy* si intende fare riferimento a dati quantitativi che provano a stimare i riflessi economici degli indicatori associati a ciascun *outcome* individuato nel progetto. Si pensi, ad esempio, all'obiettivo legato all'inclusione lavorativa per i soggetti *target* del progetto (*outcome*) a cui viene associato come indicatore il numero di nuovi occupati associato a sua volta all'aumento del valore di nuovo reddito su cui calcolare l'imposizione fiscale (*proxy*). Ancora, si pensi all'obiettivo legato alla stabilità abitativa di nuclei familiari totalmente o parzialmente incapienti (*outcome*), a cui viene associato come indicatore il numero di famiglie che hanno evitato la permanenza in strutture temporanee di accoglienza a sua volta associato al risparmio conseguito dal Comune per la riduzione del costo medio del mantenimento di ogni famiglia totalmente o parzialmente incapiente (*proxy*).

18 Ad oggi, la metrica principale impiegata per la misurazione economica dell'impatto sociale è rappresentata dal *Social Return On Investment* (SROI). Per un'analisi della metodologia si v. C. Gonella – S. Cerlenco, *La finanza ad impatto sociale*, Roma, 2017, p. 61 e ss.; AA.VV., *Guida al Ritorno Sociale sull'Investimento, SROI*, *The Sroi Network-Accounting for Value, Human Foundation*, 2012; AA.VV., *Rapporto italiano della Social Impact Investment Task Force, istituita in ambito G8, La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*, Roma, 2015.

19 Il decreto in esame – deputato a disciplinare modalità e condizioni per accedere al Fondo per l'Innovazione sociale - è stato emanato in attuazione dell'articolo 1, co. 207 della l. n. 205/2017.

20 Nello specifico le aree di intervento dei progetti spaziano: dalla rigenerazione urbana (sette progettualità), all'*housing* sociale (sei progettualità), dal *welfare* comunitario (sei progettualità), all'imprenditorialità (cinque progettualità), dall'attivazione giovanile (cinque progettualità), all'occupazione e occupabilità (tre progettualità), dalla disabilità (due progettualità), all'innovazione digitale (due progettualità), dalla partecipazione culturale (due progettualità), alla *silver economy* (due progettualità). Il documento denominato "*Position Paper*", di cui all'allegato 1 dell'Avviso pubblico per la selezione dei Progetti sperimentali di Innovazione Sociale, individua, a titolo esemplificativo, i bisogni sociali che devono contrassegnare le progettualità: "*a) il coinvolgimento delle nuove generazioni in percorsi educativi e formativi inclusivi che siano generativi di concrete opportunità di inserimento socio-lavorativo; b) la creazione e/o il consolidamento di pratiche a supporto delle donne e dei minori in condizioni di difficoltà; c) la cura di condizioni di fragilità con particolare riguardo ai casi di violenza contro le donne, disagio giovanile, esclusione sociale delle persone con disabilità; d) la rigenerazione di spazi urbani in disuso finalizzata alla realizzazione di attività orientate alla legalità e alla partecipazione civica dei giovani o altri soggetti vulnerabili per la prevenzione dei fenomeni di violenza, devianza e bullismo; e) la riduzione dei gap di conoscenza rispetto all'innovazione digitale, con particolare riguardo alle nuove generazioni; f) la promozione di processi di accrescimento della partecipazione e della fruizione innovativa dei servizi culturali*".

21 La strutturazione delle distinte fasi di intervento, basata sulla spirale dei processi di innovazione sociale elaborata dalla letteratura richiamata in precedente (R. Murray, J. Caulier-Grice, G. Mulgan, *Il libro bianco sull'innovazione sociale* cit., p. 11 e ss.), risulta suddivisa in sei distinte fasi: a) diagnosi del problema; b) proposta; c) sperimentazione della soluzione; d) sostegno economico e sociale all'intervento; e) scalabilità del progetto; f) sistematizzazione.

a) studio di fattibilità e pianificazione esecutiva. Tale fase è volta alla descrizione dell'idea progettuale con analisi del bisogno sociale su cui si intende intervenire (identificato dalla p.a.) e – tramite comparazione su scala nazionale e internazionale della *best practies* - all'illustrazione del piano esecutivo predisposto dal *partner* privato per generare risposte di innovazione sociale, con particolare riguardo alla capacità di conseguire una gestione economicamente sostenibile ed efficiente[22];
b) sperimentazione. La seconda fase è finalizzata a testare l'efficacia e la replicabilità dell'idea progettuale valutando – attraverso gli indicatori e i sistemi di misurazione elaborati dal beneficiario – i risultati conseguiti[23]. In tale fase, inizia a realizzarsi il programma di *partnership* individuato nel progetto;
c) la sistematizzazione. Si tratta dell'ultima fase progettuale che mira a valutare – attraverso l'impiego degli strumenti della finanza ad impatto - la scalabilità del progetto anche in contesti più ampi di quelli oggetto di sperimentazione. In tale fase progettuale, si intende, quindi, garantire l'implementazione del progetto e la sua incorporazione nelle politiche pubbliche[24] (tanto locali quanto nazionali).

Alla data di pubblicazione dell'Avviso pubblico (i.e. 5 aprile 2019), le progettualità presentate sono state sottoposte ad una preventiva valutazione di ammissibilità al finanziamento sulla base dell'idoneità della documentazione presentata[25], e successivamente alla valutazione di merito operata dal Comitato permanente di valutazione e monitoraggio[26] sulla base dei criteri di valutazione associati a ciascuna fase progettuale[27].

Il Comitato ha ultimato i lavori per la prima fase progettuale nel mese di luglio

---

22 In tale fase progettuale, la valutazione compiuta dal Comitato permanente di valutazione e monitoraggio, di cui all'articolo 8 del d.P.C.M. del 21 dicembre 2018, è stata incentrata prevalentemente sul criterio di cui alla lettera D denominato "*Miglioramento delle capacità di innovazione delle pubbliche amministrazioni*" - individuato dal documento denominato "*Integrazione all'Avviso Fondo Innovazione Sociale – intervento II*". Tale criterio di valutazione attribuisce un massimo di 32 punti e risulta articolato in tre distinti sub-criteri: a) d.1 "*Dimostrabilità del criterio di sostenibilità economica e sociale della proposta progettuale, con particolare riferimento alla capacità e dimostrabilità di generare minori spese o maggiori entrate per la pubblica amministrazione*"; b) d.2 "*Adattabilità dell'idea progettuale alla costruzione di strumenti di finanza d'impatto sociale da cui si evinca il vantaggio per la pubblica amministrazione in termini di valore pubblico*"; c) d.3 "*Capacità di creare relazioni collaborative fra soggetti operanti sul territorio anche con riferimento allo strumento giuridico-amministrativo prescelto per il partenariato*").

23 Nella valutazione della fase II assume maggior peso il criterio A "*Significatività dei risultati emersi dallo studio di fattibilità in termini di rilevanza del bisogno sociale oggetti di intervento*", che attribuisce fino ad un massimo di 32 punti e che comprende al suo interno quattro sub-criteri (a.1 "*Chiarezza della descrizione quali-quantitativa del bisogno sociale oggetto di intervento*"; a.2 "*Accuratezza della mappatura del bisogno in relazione alla sua dislocazione territoriale*"; a.3 "*Profondità dell'impatto sociale della soluzione proposta nello studio di fattibilità per il raggiungimento degli obiettivi dell'idea progettuale*"; a.4 "*Affidabilità dei risultati emersi nello studio di fattibilità anche in riferimento al benchmark nazionali e internazionali*".

24 In tale fase progettuale, allo stato non ancora avviata, assumerà maggiore peso nella valutazione operata dalla Commissione il criterio D "*Capacità di coinvolgimento di investitori o finanziatori privati in grado di favorire la scalabilità e la replicabilità dell'intervento*" che attribuisce nel complesso un massimo di 36 punti da ripartire in tre distinti sotto-criteri (d.1 "*Valore percentuale del finanziamento privato rispetto al fabbisogno complessivo del progetto*"; d.2 "*Idoneità a produrre effetti anche a seguito della conclusione delle attività finanziate*"; d.3 "*Replicabilità in altri contesti a seguito della valutazione della sperimentazione svolta*".

25 La documentazione necessaria alla presentazione delle proposte progettuali è individuata nell'articolo 14 dell'"*Avviso pubblico per la selezione dei progetti sperimentali di Innovazione Sociale*" e include: a) *Position Paper*; b) l'elenco soggetti beneficiari; c) la domanda di ammissione al finanziamento; d) la Scheda del progetto; e) il Piano economico-finanziario; f) la dichiarazione di intenti; g) l'informativa sul trattamento dei dati personali. A ciò si deve anche aggiungere anche la Delibera di Giunta comunale o il decreto del sindaco metropolitano, contenente l'approvazione della domanda di ammissione al finanziamento.

26 Tale Comitato è stato istituito con decreto del Capo Dipartimento della funzione pubblica *pro-tempore* del 15 luglio 2019, adottato ai sensi dell'articolo 8, comma 4 del d.P.C.M. del 21 dicembre 2018. A tale organo, ai sensi del comma 1 dell'articolo 8 del decreto citato, è affidato il compito di assicurare la valutazione degli interventi ed il monitoraggio del Programma rispetto a tempi, risorse, obiettivi e criteri di selezione.

27 I criteri di valutazione delle proposte progettuali per ogni tipologia di intervento sono individuati dall'articolo 10 dell'Avviso pubblico e attribuiscono fino ad un massimo di 100 punti. Vengono ammessi al finanziamento, secondo l'ordine cronologico di arrivo e nei limiti delle risorse disponibili, solo i progetti che ottengono un punteggio complessivo non inferiore a 70/100 per ogni fase progettuale.

2020[28] e ha ritenuto ammissibili al finanziamento ventuno progettualità[29].

La valutazione delle progettualità per l'accesso alla seconda fase (*i.e.* "sperimentazione") si è conclusa poco più di due anni dopo[30] con l'ammissione di diciotto progettualità[31].

Una volta che è stata conclusa per ciascuna fase progettuale la procedura di valutazione e le pubblicazioni dei relativi risultati, ogni ente locale ha provveduto a sottoscrivere apposita convenzione con il Dipartimento per la Funzione Pubblica, che ha definito obblighi[32] e condizioni di esecuzione[33] a carico dei Comuni beneficiari del finanziamento.

Attualmente, risulta terminata la II fase del Programma, ma non risulta ancora avviata la fase III.

Le fasi progettuali decorse consentono di trarre delle prime indicazioni di segno positivo.

In primo luogo, è necessario dare atto che l'iniziativa ha avuto un buon riscontro a livello locale[34] da parte di quelle amministrazioni che hanno potuto contare su un ecosistema innovativo sviluppato, ma anche (e soprattutto) da parte del mondo *profit* e *non profit*[35].

Altro elemento positivo consiste nella creazione di una strategia di *governance* che miri a fronteggiare le criticità legate ai processi di innovazione sociale e segnatamente:

a) la difficoltà dei meccanismi di *payment by result* a raccordarsi con le logiche di funzionamento della pubblica amministrazione, ancora orientate su sistemi relazione di tipo *top-down*;

---

28 Si veda decreto del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica del 15 luglio 2020.

29 Si tratta delle progettualità presentate dai seguenti Comuni: Fermo, Torino, Padova, Treviso, Novara, Perugia, Lucca, Prato, Milano, Firenze, Roma Capitale, Lecce, Bari, Catanzaro, Brindisi, Avellino, Campobasso, Bergamo, Cuneo, Siracusa e Trapani. Sono, invece rimaste escluse dal finanziamento pubblico le seguenti Regioni: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Sardegna, Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta. Tra le Regioni richiamate non hanno presentato alcun progetto: Basilicata, Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta.

30 Si veda decreto del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica del 21 luglio 2022.

31 L'elenco dei Comuni capoluogo ammessi alla fase II include gli stessi enti locali che erano stati ammessi alla fase I, ad eccezione dei Comuni di: Treviso, Brindisi e Avellino.

32 Gli obblighi in capo al beneficiario del finanziamento pubblico (*i.e.* Città metropolitane ovvero Comuni capoluoghi di provincia) sono individuati, sia per la prima che per la seconda fase progettuale, dall'articolo 12 dell'Avviso pubblico e consistono nel: a) concludere l'attività oggetto di finanziamento per ciascun Intervento e presentare la rendicontazione nei tempi e nei modi previsti dalla convenzione; b) consentire i controlli specificati dalla convenzione; c) fornire le informazioni necessarie per il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale periodico e per la sorveglianza delle iniziative finanziate secondo tempi e modalità definite dal Dipartimento; d) finalizzare le risorse esclusivamente agli obiettivi previsti dall'Avviso; e) rispettare le regole in materia di utilizzo dei loghi e delle *policy* di comunicazione del Programma così come definite dal Dipartimento nella convenzione; f) collaborare attivamente ad iniziative di diffusione e disseminazione dei risultati conseguiti; g) rispettare ogni altro adempimento previsto in convenzione.

33 Le condizioni di esecuzione sono individuate - solo con riguardo allo svolgimento della fase II di ciascun programma - dall'articolo 11 del documento di integrazione all'Avviso Pubblico del 5 aprile 2019 e sono: a) possesso delle autorizzazioni, nulla-osta e atti, variamente denominati, previsti dalla disciplina statale e regionale, generale e di settore, in relazione alle attività oggetto di sperimentazione; b) definitività degli atti delle procedure a evidenza pubblica per la selezione del partenariato e, in caso di azione giurisdizionale, di rigetto del ricorso; c) per gli studi di fattibilità che facciano riferimento all'utilizzo di immobili, pubblici o privati, piena disponibilità dei beni immobili, anche sulla base di autodichiarazione resa dal legittimo proprietario del bene medesimo, nonché regolarità urbanistica, edilizia e amministrativa, anche sulla base delle eventuali prescrizioni stabilite da leggi di settore (a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, nel rispetto della normativa antisismica, antincendio, paesistica, di tutela dei beni culturali).

34 Dal sistema di monitoraggio del Fondo (consultabile nella sezione "*Monitoraggio dei progetti in corso*" e nella sottosezione "*Consultare dati*" riferita ai dati di aggiornamento del 15 marzo 2022), si registra una distribuzione geografica dei progetti abbastanza equilibrata, seppur con una leggera prevalenza nell'area centro-settentrionale del Paese. Le aree di intervento affrontate dalle progettualità riguardano per il 76% l'inclusione sociale, per il 16% l'animazione culturale e per l'8% la lotta alla dispersione scolastica.

35 Tra i principali attori coinvolti nelle *partnership* pubblico-privato il 34% vede come protagonista il settore no *profit*, il 25% il settore *for profit*, il 12% gli altri enti pubblici e il 10% le università. Per consultare tali dati, si v. AA.VV., *Il Programma Fondo Innovazione Sociale per politiche ad impatto. I Comuni alla prova dell'innovazione sociale*, 2024, p. 91 e ss., consultabile al seguente *link*: *chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://focus.formez.it/sites/all/files/q1_pdf_stampato.pdf.*

b) la compatibilità degli strumenti giuridici (si pensi agli istituti giuridici del partenariato pubblico-privato e del partenariato per l'innovazione, delle concessioni e della co-progettazione) con l'ecosistema dell'innovazione sociale e i diversi attori coinvolti;
c) la disomogeneità territoriale nella distribuzione degli attori del settore privato in grado di assicurare il successo del progetto;
d) la difficoltà di costruzione di rete partenariali consistenti e durature.

Infine, risulta significativa la volontà legislativa di affidare all'amministrazione centrale il ruolo di indirizzo e coordinamento del processo di innovazione sociale. Per la prima volta, infatti, la pubblica amministrazione si trova a doversi confrontare con sistemi e modelli organizzativi diversi da quelli tradizionali, dove il soggetto pubblico lega il pagamento all'erogazione di determinate prestazioni. Al contrario, nel modello *pay by result* vengono remunerati i risultati ottenuti in termini di impatto sociale dove il valore prodotto è il risparmio dovuto all'uscita dei soggetti beneficiari dal ciclo della spesa pubblica (in termini di sussidi e assistenza diretta).

Ad oggi, risulta terminata la II fase del Programma, ma non risulta ancora avviata la fase III a causa di ritardi dovuti in parte alla ritardata adozione dei d.P.C.M. di attuazione[36] e in parte allo scoppio della pandemia da *Covid*-19 nel 2020.

3.1 Le progettualità del FIS oggetto di analisi.

I successivi paragrafi prendono in esame diverse progettualità presentate dai Comuni di: Bergamo, Novara, Torino e Catanzaro.

Tali progetti ricadono nell'area di intervento dell'inclusione sociale (ad eccezione del progetto del Comune di Novara che include anche le aree dell'animazione culturale e della lotta alla dispersione scolastica) e cercano di apprestare soluzioni innovative per la risoluzione di diversi problematiche sociali: l'emarginazione (sociale e lavorativa) delle persone disabili e svantaggiate; l'emergenza e il disagio abitativo delle fasce deboli della popolazione; la disoccupazione giovanile; l'efficientamento del sistema di *welfare* per i servizi all'invecchiamento.

Si tratta di progettualità particolarmente interessanti atteso l'elevato grado di innovatività delle soluzioni apprestate, che offrono un ottimo spunto per sviluppare una riflessione su come sia possibile definirne un modello di scalabilità che superi i vincoli territoriali e temporali.

Dal punto di vista metodologico, per l'analisi delle progettualità è stato condotto uno studio qualitativo basato su fonti documentali, accompagnato da interviste a testimoni privilegiati coinvolti, a vario titolo, nelle diverse progettualità.

Nelle interviste le domande si sono focalizzate principalmente sui seguenti temi: obiettivi del progetto; caratteristiche del contesto e del territorio in cui il progetto è stato realizzato; livello di *exepertise* della pubblica amministrazione beneficiaria dell'intervento; misurazione e quantificazione dell'impatto sociale generato.

Le analisi hanno evidenziato come i diversi progetti – seppur focalizzati su contesti locali e su tematiche eterogenee – presentino alcuni elementi di ricorsività.

In particolare, è stato possibile evidenziare i seguenti elementi trasversali che presentano caratteristiche chiave in grado di creare adeguati presupposti di replicabilità: a) domande di bisogni sociali e mappatura degli stessi; b) obiettivi chiari; c) reti di

36 Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto essere adottato, ai sensi dell'articolo 1, co. 207 della legge n. 205/2017, entro il 30 marzo 2018. Esso, tuttavia, è stato adottato solo in data 21 dicembre 2018 con oltre otto mesi di ritardo dalla scadenza *ex lege* prefissata. Ciò ha inciso sulla successiva pubblicazione dell'Avviso pubblico per la selezione dei progetti sperimentali di innovazione sociale avvenuta in data 5 aprile 2019 e anche sul termine di presentazione delle domande di finanziamento fissato per la fase I in data 31 maggio 2020 e per la fase II in data 16 maggio 2022. A tali ritardi, come detto, si devono aggiungere anche le criticità connesse allo scoppio dell'evento pandemico nel 2020.

reciprocità organizzate; d) capitale umano; e) strumenti di gestione e quantificazione dell'impatto sociale.

Al contempo, è stato possibile rilevare come l'elemento di maggiore criticità comune a tutte le iniziative ha riguardato la quantificazione e la contabilizzazione in seno al bilancio comunale dell'impatto sociale generato dalle progettualità.

3.1.1 Il Progetto "*Hold on - Invecchiamento rigner-Attivo*" del Comune di Bergamo.

Il progetto del Comune di Bergamo denominato "*Hold-on invecchiamento rigener-Attivo*" si rivolge ai c.d. "giovani anziani" (rientranti nella fascia di età compresa tra i 60 e 75 anni che non esprimono un bisogno assistenziale, ma necessità legate alla sfera della socialità) e mira - attraverso lo sfruttamento del retroterra socio-economico di questa fascia di popolazione – alla creazione e alla diffusione di un innovativo modello di *welfare* di comunità, mediante strutture fisiche e digitali dove aggregare servizi di ricomposizione sociale, promozione del volontariato di prossimità e sperimentazione di modelli di *sharing economy*.

La presente iniziativa si rende necessaria a fronte del progressivo invecchiamento della popolazione[37] e della limitatezza delle risorse pubbliche, quasi interamente destinate agli anziani fragili o non autosufficienti. Attualmente, le prestazioni socio-assistenziali erogate dal Comune di Bergamo sono interamente rivolte ai cc.dd. "grandi anziani", escludendo quindi un'ampia parte di popolazione anziana (pari all'11% di quella complessiva)[38] che - seppur non manifesti l'esigenza di bisogni assistenziali - si trova a rischio di emarginazione sociale.

Ciò suggerisce (o meglio impone) la generazione di un sistema virtuoso di *welfare* che operi secondo una logica preventiva (e non riparatoria) al fine di favorire soluzioni che siano in grado si sostenere l'autonomia dei portatori di bisogno individuati (i cc.dd. "giovani anziani").

Il progetto – che si articola in cinque differenti fasi di attività[39] - intende:

a) ritardare almeno di cinque anni l'ingresso al sistema di servizi erogati per la non autosufficienza;
b) contenere e ridurre del 25% la domanda di assistenza, migliorando al contempo la qualità della vita delle persone anziane.

A tal fine, l'iniziativa propone la creazione di una piattaforma digitale[40] (denominata ISA[41]) che interviene per:

a) implementare i servizi di *welfare*, integrando l'offerta pubblica con quella privata, favorendo nuovi sistemi di offerta *multi-stakeholder*;

---

37 Secondo i dati forniti dall'Eurostat, in Italia tra il 2010 e il 2020 si è registrato un aumento to della popolazione *over* 65 di circa il 2,8%. L'Ufficio Statistico dell'U.E. evidenzia una dinamica crescente della popolazione anziana con conseguente aumento dell'indice di dipendenza degli anziani (inteso come rapporto tra il numero di persone anziane in età di inattività economica rispetto al numero di persone in età lavorativa) che attualmente si attesta intorno al 32% in Europa nel 2020, mentre in Italia si attesa intorno al 36,2%. Per una panoramica sui seguenti dati si rinvia al seguente *link*: *https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2024#population-change*.

38 Dati consultabili ai seguenti *link*: *https://www.bergamoinchiaro.it/bergamo-in-cifre//*; Open Data Comune *https://www.dati.lombardia.it/Comune-bergamo*.

39 Tali fasi riguardano: a) la creazione del gruppo di gestione (inteso come luogo di raccordo tra i diversi *partner* del progetto di partenariato) e coordinamento scientifico del progetto (ruolo assegnato all'Università Luigi Bocconi – Centro di Ricerca sulla Gestione dell'Assistenza sanitaria e Sociale) allo scopo di confrontare e analizzare le *best practies* in materia; b) la mappatura della filiera dei servizi sociali e socio-assistenziali al fine di individuare gli *stakeholder* coinvolti; c) la riorganizzazione funzionale del sistema dell'offerta dei servizi sociali e socio-assistenziali; d) l'attività di analisi e studio della domanda di servizi; e) la definizione di criteri di misurazione dell'impatto generato ed elaborazione delle *proxy* finanziarie.

40 La piattaforma digitale sarà per la p.a. un vero e proprio *market place* funzionale a pianificare e gestire azioni di sistema e strumento di garanzia nel *matching* fra domanda e offerta privata, mentre per il cittadino sarà il luogo dove ottenere risposte e canale di accesso ai servizi pubblici gratuiti. L'*hub* virtuale previsto dal progetto avrà, dunque, il duplice ruolo di connettore tra le persone e di integrazione tra i servizi, rendendone più snello l'accesso.

41 Acronimo di Innovazione Sociale Amica.

b) migliorare le *policies* di *welfare* favorendo processi di invecchiamento c.d. "attivo" in più ambiti della vita sociale (*e.g.* volontariato, relazioni sociali, servizi educativi) o anche personale (*hobby*, musica etc.).

La struttura dell'operazione, basata su meccanismi cc.dd. "*outcome* oriented" secondo il paradigma della finanza ad impatto, prevede che la remunerazione del soggetto attuatore[42] si fondi sui risparmi di spesa conseguiti dal Comune grazie alla posticipazione dell'accesso della popolazione *target* ai servizi assistenziali e sul mantenimento del benessere delle condizioni di vita e salute dei beneficiari (secondo lo schema del SIB[43]).

Si precisa che attualmente il progetto è in attesa di entrare nella fase III del Programma (*i.e.* la sistematizzazione), sebbene allo stato non risultano ancora ultimati alcuni adempimenti rientranti nella fase della sperimentazione[44].

3.1.2 Il progetto "*Mai troppo tardi*" del Comune di Novara.

Il progetto "*Mai troppo tardi*" del Comune di Novara ha come obiettivo quello di sviluppare, consolidare ed estendere pratiche innovative che consentano di rispondere a bisogni di due segmenti di popolazione con domande e caratteristiche speculari:

a) i giovani inoccupati, sottoccupati o alla ricerca di occasioni di impiego, qualificazione e creazione d'impatto;
b) la fascia di popolazione ritirata dal lavoro, sempre più numerosa, alle volte con difficoltà di accesso ai servizi, ma detentrice di buona parte della ricchezza nazionale.

L'idea progettuale si fonda sulla necessità di fronteggiare i problemi legati: da un lato all'aumento dell'invecchiamento della popolazione e dalla diminuzione del tasso di natalità; dall'altro all'aumento del tasso di disoccupazione giovanile.

A tal fine, l'iniziativa si pone l'obiettivo di coinvolgere e mettere in relazione i due gruppi *target* in attività di co-progettazione e sostegno di idee progettuali e iniziative in materia di *welfare*, elaborate dai giovani a beneficio degli anziani. Si crea, pertanto, uno scambio intergenerazionale dove i giovani acquisiscono il *know how* dai *senior* e, allo stesso tempo, quest'ultimi acquisiscono le conoscenze in relazione all'utilizzo e all'accesso dei servizi digitali.

Per attuare tali obiettivi, il Comune ha strutturato diversi gruppi di lavoro sotto la direzione di docenti e *tutor* che hanno fornito le competenze tecniche necessarie per avviare un'attività imprenditoriale: come la formulazione di *business model* e l'elaborazione di indicatori di successo. Le progettualità ritenute più interessanti hanno ottenuto un sostegno economico e sono state accompagnate in un processo di creazione imprenditoriale.

Il modello di *payment by result* del progetto prevede, in analogia con quanto illu-

---

42 Gli attuatori dell'intervento in esame sono il Consorzio Sol. Co Città Aperte Soc. Coop. Sociale e il Consorzio R.I.B.E.S. Soc. Coop. Sociale. Si tratta di operatori con documentate esperienze sui temi progettuali atteso che entrambi già dal 2013 gestiscono i servizi per la domiciliarità in co-progettazione con il Comune di Bergamo. In tale ambito, i Consorzi hanno svolto diverse attività innovative e segnatamente: a) progetto di *housing* e di residenzialità leggera per persone anziane, fragili e disabili; b) sviluppo delle azioni delle custodi sociali e degli operatori di comunità a favore della popolazione anziana a fianco dei servizi tradizionali di assistenza domiciliare; c) promozione della trasformazione dei Centri della Terza Età (CTE) in Centri per Tutte le Età (CTE); d) sperimentazioni legate all'infermiere di comunità; e) sperimentazione e promozione di filiere di prese in carico della persona fragile o della famiglia in carico ai servizi. Inoltre, entrambi i soggetti attuatori sono parti del contratto di rete (di cui all'art. 3, co. 4-*ter* e ss. del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, conv. in l. 9 aprile 2009, n. 33) promosso nel 2013 da quattro consorzi di cooperative bergamaschi finalizzato a sviluppare progetti di ricerca e sviluppo su tematiche sociali e a progettare e realizzare iniziative innovative.

43 Per una breve descrizione del *social impact bond* si rinvia alla nota n. 16.

44 Allo stato, infatti, non risulta essere entrata in funzione la piattaforma digitale ISA che avrebbe dovuto essere operativa già durante la fase di sperimentazione, da poco conclusa. Allo stesso modo, non è ancora stata definita la forma giuridica, la struttura operativa e la compagine societaria della società veicolo (partecipata dal Comune di Bergamo) chiamata a gestire la piattaforma digitale.

strato per l'iniziativa del Comune di Bergamo, una modalità di remunerazione dell'ente finanziatore condizionata al raggiungimento di determinati risultati sociali e segnatamente:

a) il miglioramento dell'occupabilità dei giovani e della loro capacità di reddito e di consumo, sia per aver erogato servizi agli anziani, sia per aver ricevuto da questi accompagnamento al lavoro;
b) incremento delle possibilità/capacità di accesso ai servizi digitali da parte dei *senior*;
c) riduzione dell'isolamento sociale e aumento del senso di comunità sia per i *senior* che per i giovani.

A tali *outcome* corrispondono una serie di indicatori[45] che a loro volta sono stati tradotti in *proxy* finanziarie[46] al fine di quantificare il risparmio economico conseguito dal Comune.

Il progetto ha visto la partecipazione di 11 giovani e 73 anziani divisi in distinti gruppi di lavoro che – all'esito della fase di sperimentazione – hanno ideato tre diverse *start-up* innovative[47].

Ciò ha avuto come "effetto sociale" sia un notevole miglioramento delle competenze imprenditoriali dei giovani sia un incremento delle competenze digitali dei *senior* che ha portato un aumento di circa il 30% nell'utilizzo dei servizi digitali offerti dal Comune di Novara.

Sebbene l'ente locale non abbia riscontrato particolare difficoltà nella stesura della documentazione contrattuale secondo le logiche tipiche del modello *payment by result*, le criticità che hanno colpito il progetto hanno riguardato gli aspetti economico-contabilistici. Più in particolare, il Comune ha incontrato difficoltà nella quantificazione dell'impatto generato in termini di maggiori risparmi di spesa per l'ente pubblico.

3.1.3 Il progetto "*Ia-Ia-o*" del Comune di Catanzaro.

Il progetto "*Ia-Ia-o*"[48] promuove la nascita di una rete di fattorie sociali attraverso

45 Con riguardo al primo *outcome* (individuato alla lettera a) del paragrafo precedente), sono statti previsti i seguenti indicatori: a) nuovi contratti di lavoro posti in essere e loro valore per anno; b) nuove *start up* realizzate e stima del possibile fatturato per anni; c) livello di competenza imprenditoriale/lavorativa raggiunto; d) situazione psicologico/attitudinale. Gli indicatori previsti per il secondo *outcome* (lettera b) sono: a) fruizione dei servizi pubblici o privati digitali o attraverso canali digitali; b) risparmi per amministrazioni e aziende di servizi per lo *switch* da modalità di accesso fisiche a digitali (ad esempio costo delle filiali rispetto alla modalità home banking); c) soddisfazione rispetto ai prodotti derivanti dall'attività progettuale; d) livello di competenza informatica raggiunto (*soft*, *non cashable*); e) situazione psicologico/attitudinale. Infine, con riguardo all terzo obiettivo del progetto (individuato alla lettera c) sono stati individuati i seguenti indicatori: a) partecipazione a nuove attività sociali; b) livello di *skill* sociali riferite dai partecipanti; c) situazione psicologico/attitudinale. L'elenco degli indicatori associati al progetto sono consultabili presso la *dashboard* visualizzabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica dedicato al FIS alla sezione "*Monitoraggio dei progetti in corso*".

46 L'elenco delle numerose *proxy* associate agli indicatori del progetto è consultabile presso la *dashboard* visualizzabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica dedicato al FIS alla sezione "*Monitoraggio dei progetti in corso*". La *dashboard* indica le seguenti *proxy*: a) costo annuale palestra pro capite (giovani); costo annuale teatro pro capite (anziani); costo di un corso di avviamento professionale pro capite; fatturato *start up*; *range* stipendio annuale under 30 pro capite; risparmio annuale Comune su servizi erogati per anziano coinvolto; risparmio annuale pro capite Comune con servizi digitali; risparmio annuale pro capite SSN con telemedicina; risparmio mensile pro capite reddito di cittadinanza.

47 Sono state ideate le seguenti *start-up* volte a rispondere ad esigenze sociali della popolazione *senior*: "*Ricordame*" di promemoria di azioni importanti; "*Andiamoci*" di condivisione di trasporti per favorire la partecipazione ad eventi dei senior; "*Gastronomia*" per la condivisione di esperienze culinarie.

48 IA-IA-Ò è l'acronimo di Inclusione, Autonomia, Innovazione, Accompagnamento, Opportunità.

l'attivazione di un "Centro Servizi" socio-sanitari presso il Comune di Catanzaro[49], che funzioni da catalizzatore e formatore di nuove iniziative destinate all'utilizzo dell'agricoltura sociale[50] come leva efficace per il supporto e l'inserimento lavorativo di persone vulnerabili (nella specie disabili e soggetti svantaggiati).

In tal modo, si intende affrontare il problema legato all'emarginazione sociale e lavorativa delle categorie sopraindividuate, tramite l'attivazione di processi formativi volti all'acquisizione di competenze sociali e professionali spendibili nel mondo del lavoro agricolo, prevenendo, al contempo, i rischi sanitari, sociali e giudiziari di medio/lungo termine correlati alle condizioni di vita dei soggetti beneficiari.

L'aspetto innovativo del progetto consiste nella realizzazione di una prima fattoria sociale[51] che possa funzionare da "laboratorio sperimentale" delle *best practices* per la costruzione di un modello operativo replicabile.

A conclusione del progetto, i soggetti beneficiari saranno inseriti nel circuito virtuoso generato dai servizi erogati dagli operatori economici presenti nella rete di fattorie sociali, acquisendo il ruolo di *tutor* nei confronti di ulteriori utenti (disabili o svantaggiati) che entreranno come fruitori dei servizi della rete.

Il modello progettuale, improntato a logiche *outcome-based*, prevede che la remunerazione del prestatore del servizio (a carico del Comune) si basi sulla corresponsione di una quota parte per le attività di inclusione sociale (entro i limiti massimi della spesa corrente in ambito socio-sanitario) e su di un'eventuale quota premiale per l'impatto generato in termini di benessere psicofisico[52] e di

---

49 Il "Centro Servizi" opererà come vero e proprio "ente di governo" di tutta la rete fornendo i seguenti servizi: a) coordinamento dell'iniziativa progettuale e governo della Rete delle fattorie sociali; b) erogazione dei servizi di orientamento alle possibilità terapeutiche, riabilitative, di supporto e di inserimento socio-lavorativo per l'utenza disabile e per i *care leavers*; c) attrattore di competenze mediche, psicologiche, educative, riabilitative, attraverso convenzioni da mettere in atto con i principali attori nazionali disponibili a collaborare con l'iniziativa in essere; d) attività di formazione per gli imprenditori agricoli vogliosi di adattare e trasformare le proprie imprese in una direzione sociale; e) formazione per i soggetti disabili e/o svantaggiati, allo scopo di renderli più autonomi e competenti nella gestione delle proprie difficoltà familiari e quotidiane; f) avviamento all'autonomia per adolescenti e giovani dimittendi ovvero dimessi dal circuito delle tutela con percorsi di formazione e introduzione al mondo del lavoro; g) iniziative pubbliche di comunicazione e sensibilizzazione rivolte all'intera cittadinanza; h) creare una rete di collaborazione con istituti scientifici, di ricerca e di università allo scopo di monitorare iniziative di carattere innovativo da poter sperimentale e mette in atto; i) creare un dibattito permanente sui temi della disabilità, sui *care leavers* e sulle modalità per cercare di contrastare l'esclusione sociale a cui tali categoria sono sottoposte.

50 Con il termine "agricoltura sociale" si intende fare riferimento ad un complesso di attività a rilevanza sociale, sanitaria ed educativa che impiegano le risorse dell'agricoltura e che vengono erogate a beneficio di persone interessate da disagi di natura fisica, psico-fisica e a rischio di esclusione sociale. A livello nazionale, l'agricoltura sociale è ora disciplinata dalla legge 18 agosto 2015, n. 141. L'articolo 1 della citata legge individua le attività che rientrano nella nozione di agricoltura sociale: "*a) inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati, definiti ai sensi dell'articolo 2, numeri 3) e 4), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, di persone svantaggiate di cui all'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, ((di migranti e rifugiati)) e di minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale; b) prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana; c) prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante; d) progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica*".

51 La fattoria sociale può essere definita come un'azienda agricola che affianca all'attività produttiva l'offerta di servizi culturali, assistenziali e occupazione volti "*all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio*" a beneficio sia di bambini in età prescolare che delle persone in difficoltà sociale, fisica e psichica (*cfr.* art. 2, co. 1, lett. d) della l. 18 agosto 2015, n. 141). Le fattorie sociali attribuiscono, quindi, al mondo agricolo anche un valore sociale grazie soprattutto alla flessibilità e varietà organizzativa del lavoro (sia in termini di orario che di mansioni) e all'accoglienza dell'ambiente lavorativo (grazie al contatto quotidiano con il mondo animale e vegetale). Si insta così un circolo virtuoso tra inclusione di soggetti svantaggiati, attività imprenditoriale e sviluppo sostenibile.

52 A tale *outcome* è stato associato come indicatore l'aumento dei ricavi per le aziende agricole sociali esistenti a seguito dell'adesione alla Rete e come *proxy* il fatturato generato dall'attività sociale delle nuove fattorie sociali.

miglioramento delle condizioni di autonomia[53] dei soggetti *target*.

La presente iniziativa si struttura attraverso la stipulazione di due distinti contratti "*outcome oriented*": il primo tra fornitore del servizio e investitore, volto ad acquisire le risorse per implementare il modello di fattoria sociale e, al contempo, garantire il rimborso del capitale investito[54] nonché la remunerazione dello stesso tramite il raggiungimento dell'obiettivo sociale anelato[55]; il secondo tra *outcome payer*, fornitore del servizio e investitore, volto a disciplinare le modalità di remunerazione del servizio e del capitale investito tramite la combinazione di meccanismi puri di *payment by result*[56] e meccanismi di pagamenti tradizionali[57].

All'esito della fase di sperimentazione, il progetto ha avuto esiti estremamente postivi.

In primo luogo, è stato attivato il "Centro Servizi" che ha provveduto ad avviare un percorso di inserimento a favore delle persone con disabilità tramite l'avvio delle attività della fattoria sociale prevista nel progetto. Quest'ultima ha attivato percorsi di formazione per i soggetti beneficiari in attività di agricoltura che hanno contribuito a favorire l'inserimento lavorativo di otto ragazzi (a fronte di un *target* di cinque)[58].

In secondo luogo, l'attività espletata ha permesso di generare i primi effetti anche in termini di sviluppo locale di nuove realtà imprenditoriali[59] (anticipando, quindi, un effetto riconducibile alla fase di sistematizzazione).

Allo stato attuale, il progetto attende di entrare nell'ultima fase del Programma che sarà dedicata all'ampliamento della rete di fattorie sociali che verranno gradualmente integrate nel progetto.

Infine, anche per tale progettualità le difficoltà riscontrate si sono incentrate sull'elaborazione della documentazione contrattuale "*outcome based*" e sulla quantificazione e rendicontazione dell'impatto sociale generato all'interno del bilancio comunale.

3.1.4 Il Progetto "*Homes4All - a Torino il diritto all'abitazione si innova*" del Comune di Torino.

Il progetto denominato "*Homes4all – a Torino il diritto all'abitazione si innova*"

53 A tale *outcome* è stato associato come indicatore il numero di soggetti avviati al lavoro e come *proxy* il valore dei nuovi redditi su cui calcolare l'imposizione fiscale.

54 Il rimborso del capitale avviene tramite il pagamento della retta per le prestazioni socio-assistenziali erogate sia con la vendita a mercato di prodotti e servizi.

55 Nella specie, come visto, rappresentato dall'inclusione lavorativa e dell'autonomia dei soggetti beneficiari.

56 Nella specie è stato costituito un fondo di *venture philanthropy*. Il *social venture capital* o *capital venture philanthropy* consiste in uno strumento di finanza ad impatto caratterizzato dall'elevato coinvolgimento dell'investitore nel progetto che mette a disposizione non solo le risorse finanziarie, ma anche un supporto collaborativo a favore di imprese capaci di generare redditività sul capitale investito collegato al raggiungimento di specifiche finalità ambientali e/o sociali. Per un'analisi dello strumento in esame, si v. P. Galeone – M. Meneguzzo, *La finanza sociale. Pubblico, privato, non profit: le prospettive comuni in Europa e in Italia*, Catanzaro, 2016, p. 53 e ss.

57 Nella specie consistenti nei ricavi dalla vendita al libero mercato di servizi socio-assistenziali e nei ricavi dal pagamento della retta per l'erogazione delle prestazioni lavorativo-assistenziali.

58 Fonte: documento intitolato "*Modello di innovativi sociale del progetto: IA-IA-O – Rete di fattorie sociali per l'inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità e dei care leavers*", presentato alla Giornata di Scambio di Conoscenza nella Comunità di Pratica del FIS, Roma, 22 aprile 2024, p. 8.

59 Al termine della fase di sperimentazione un operatore ha avviato il percorso di riconoscimento della qualifica di "fattoria sociale" e altri due hanno manifestato la volontà di intraprendere tale percorso. Fonte: documento intitolato ""*Modello di innovativi sociale del progetto: IA-IA-O – Rete di fattorie sociali per l'inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità e dei care leavers*", presentato alla Giornata di Scambio di Conoscenza nella Comunità di Pratica del FIS, Roma, 22 aprile 2024, p. 8.

interviene sul tema del disagio abitativo[60] tramite la promozione di una strategia di *housing* sociale che coinvolge diversi attori pubblici e privati (*for profit*, terzo settore e investitori) [61].

Il progetto intende ampliare l'offerta immobiliare privata a costi accessibili tramite la presa in carico del patrimonio immobiliare sfitto[62], che verrà poi assegnato alle famiglie beneficiarie[63] al fine di accompagnare queste ultime verso soluzioni abitative stabili[64].

Si vuole, dunque, da un lato ridurre i tempi di attesa per l'alloggio pubblico ampliando l'offerta immobiliare a costi accessibili e, al contempo, efficientare la spesa pubblica; dall'altro lato sviluppare un sistema di presa in carico e accompagnamento dei nuovi beneficiari che emancipi quest'ultimi dall'assistenzialismo sociale.

L'iniziativa individua i seguenti *outcome*:

a) aumento dell'accessibilità degli alloggi in termini economici e temporali;
b) rafforzamento e miglioramento del benessere familiare;
c) maggiore stabilità abitativa.

La struttura dell'operazione – in applicazione degli schemi di *pay by result* – prevede che la remunerazione del *social service provider* avvenga su un orizzonte temporale progressivo di tre anni e in misura proporzionale alla quota di *outcome* finali raggiunti[65].

L'aspetto innovativo dell'iniziativa consiste nella creazione di un nuovo modello di *governance*[66] che prevede l'immissione di quote di capitale da parte di investitori privati per la valorizzazione di un sistema di mappatura del patrimonio immobiliare inutilizzato o sottoposto a procedure giudiziarie.

---

60 Secondo i dati forniti dall'Osservatorio sulla condizione abitativa della Città di Torino, il numero dei procedimenti di sfratto avviati nel 2023 risulta pari a 1220 (in lieve calo rispetto ai procedimenti avviati nel 2022 e nel 2021 pari rispettivamente a: 1365 e 1516). A livello nazionale, invece, secondo l'ufficio studi dell'agenzia immobiliare Abitare Co sono circa 450.000 le famiglie in Italia che hanno già ricevuto uno sfratto esecutivo nel 2023 e sono 1 milione i nuclei che temono di non riuscire a onorare le rate del mutuo.

61 Avviato nel mese di febbraio 2020, il progetto vede come capofila la Città di Torino in partenariato con la Homes4All S.r.l. Società Benefit, Brainscapital S.r.l. Società Benefit, Homers S.r.l. Società Benefit, Associazione ACMOS e Camera di Commercio di Torino. Il ruolo di soggetto valutatore viene ricoperto dalla Fondazione Euricse – European Research Institute on Cooperative and Social Enterprices.

62 A Torino, il Comune stima in circa 50 mila unità gli alloggi sfitti. Fonte: https://torino.corriere.it.

63 Le famiglie beneficiarie della presente iniziativa sono state individuate all'interno dei nuclei familiari presenti nella graduatoria dell'Agenzia Sociale Comunale per la Locazione (Lo.c.a.Re.). Il Comune nell'assegnazione dell'alloggio pubblico ha tenuto conto dei seguenti fattori: a) numero e composizione del nucleo familiare; b) problematiche socio-sanitarie; c) tempi di registrazione dell'istanza; d) ISEE inferiore ad € 26.000,00.

64 L'attività di accompagnamento delle famiglie viene effettuata dall'Associazione Acmos per un periodo pari a 18 mesi dall'inizio della locazione. Essa comprende le seguenti attività: a) riunioni di coordinamento con i servizi sociali; b) supporto per l'inserimento o re-inserimento nel mondo del lavoro; c) promozione di laboratori di educazione finanziaria; d) supporto nel recupero dei canoni di locazione; e) colloqui di monitoraggio con i beneficiari; f) progettazione di un piano di azioni utili al raggiungimento degli obiettivi; e) mappatura delle risorse territoriali. La formalizzazione dell'impegno reciproco avviene con la sottoscrizione di un patto di adesione e corresponsabilità rispetto al perseguimento delle finalità del progetto.

65 Per la progettualità in esame gli indicatori di misurazione associati agli *outcome* sono i seguenti: a) numero di famiglie che hanno evitato la permanenza in strutture temporanee; b) numero di famiglie che hanno ridotto il tempo di attesa per l'accesso alla casa; c) famiglie che hanno avuto accesso alla casa con canone ridotto/convenzionato; d) numero di famiglie che hanno percepito una maggiore serenità nella propria vita; e) numero di persone che hanno migliorato il proprio benessere personale; f) numero di nuclei familiari che hanno migliorato il proprio benessere. Le *proxy* finanziarie che consentono di tradurre il *set* di indicatori in risparmi di spesa sono le seguenti: a) risparmio sul costo delle strutture temporanee di accoglienza (che hanno un costo medio di € 1.000,00 per famiglia; b) risparmio totale per famiglia incapiente; c) risparmio totale per famiglie parzialmente incapienti. L'elenco degli indicatori associati al progetto sono consultabili presso la *dashboard* visualizzabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica dedicato al FIS alla sezione "*Monitoraggio dei progetti in corso*".

66 Il Comune ha, da sempre, affrontato il problema legato al disagio abitativo secondo una logica esclusivamente assistenzialistica e non generativa, con strumenti che includevano la creazione di fondi di garanzia e di misure di sostegno economico per la locazione e attivazione di reti di strutture abitative temporanee anche attraverso la stipula di convenzioni con il settore privato.

All'esito della fase di sperimentazione (da poco conclusa), il progetto ha visto la partecipazione di 18 nuclei familiari (per un totale di 49 beneficiari), di cui 7 hanno terminato il percorso di accompagnamento sociale, mentre i restanti 11 lo stanno portando a termine.

Tali risultati hanno permesso al Comune di conseguire un risparmio di spesa netto stimato pari a poco più di € 14.000,00 per ogni nucleo familiare su di un arco temporale di 24 mesi[67].

Inoltre, si è registrata anche una notevole riduzione del tempo medio di attesa per accedere all'abitazione che si attesta sui 4 mesi e 18 giorni, a fronte di un tempo medio di attesa pari a 24 mesi[68]. Infine, grazie alle misure di sostegno economico erogate dalla *NewCO*[69] ogni nucleo familiare parzialmente capiente[70] (in totale pari a 13) ha potuto beneficiare di un risparmio sul canone di locazione mensile pari a €66,00 mentre per ogni nucleo incapiente[71] (in totale pari a 5) il risparmio si attesta su €139,00[72].

A differenza delle iniziative precedentemente illustrate, la definizione e lo sviluppo dell'idea progettuale non hanno incontrato particolari criticità, potendo contare su un ecosistema locale in tema di *social innovation* estremamente sviluppato[73].

4. Considerazioni conclusive.

Il FIS ha avuto il merito di generare un nuovo modello di *governance* delle politiche pubbliche in ambito sociale mediante l'introduzione delle seguenti innovazioni: a) metodologie di finanziamento e pagamento legati agli *outcome* che vengono assunti come causa essenziale di contratti sottoscritti dalle diverse parti dell'ecosistema innovativo; b) approccio multi-attoriale mediante il coinvolgimento di *partner* pubblici, privati, *profit* ed enti del terzo settore; c) modelli di *governance* collaborativi multilivello basati sul coordinamento delle azioni individuali e di gruppo tramite la costituzione di team, *partnership*, alleanze o *network*.

Tali benefici hanno determinato una maggiore professionalizzazione del soggetto pubblico e, al contempo, uno stravolgimento dell'agire tradizionale dell'amministrazio-

---

67 Fonte: documento intitolato "*Presentazione dei risultati del primo anno di attività del progetto Homes4All – a Torino il diritto all'abitazione si innova*", presentato alla Giornata di Scambio di Conoscenza nella Comunità di Pratica del FIS, Roma, 22 aprile 2024, p. 6.

68 Fonte: documento intitolato "*Presentazione dei risultati del primo anno di attività del progetto Homes4All – a Torino il diritto all'abitazione si innova*", cit., p. 6.

69 Homes4All s.r.l. Società *Benefit Startup* innovativa è la società costituita per dare attuazione concreta al progetto, divenuta operativa a partire dalla fase di sperimentazione. La società provvede all'acquisizione e alla gestione degli immobili comunali, ristrutturandoli e mettendoli a norma. Tale attività consente di aiutare a rimettere in circolo l'ingente patrimonio immobiliare inutilizzato che viene successivamente assegnato alle famiglie in emergenza abitativa. Quest'ultime, vengono accompagnate lungo un percorso di rafforzamento dell'autonomia economica e abitativa in collaborazione con i servizi sociali e il terzo settore. Queste attività implementano un modello di *social housing* diffuso e fortemente innovativo che genera impatti positivi sociali e ambientali.

70 Da un punto di vista economico, un nucleo familiare si considera parzialmente capiente potrebbe quando non raggiunge la "piena capacità economica" a causa di fattori come: la mancanza di reddito sufficiente, il numero ridotto di membri che contribuiscono al reddito familiare, o la presenza di membri non autosufficienti o che non generano entrate (come bambini o persone anziane). Nel presente progetto sono stati selezionati 13 nuclei familiari parzialmente capienti.

71 Per nucleo familiare incapiente si intende una famiglia il cui reddito è insufficiente a coprire le spese legate all'abitazione (condominio, riscaldamento, gas, acqua, elettricità, telefono, affitto). Nel presente progetto sono stati selezionati cinque nuclei familiari incapienti.

72 Fonte: documento intitolato "*Presentazione dei risultati del primo anno di attività del progetto Homes4All – a Torino il diritto all'abitazione si innova*", cit., p. 6.

73 Nell'area torinese opera dal 2017 la piattaforma denominata "Torino *Social Impact*" della quale fanno parte oltre 320 realtà tra imprese, istituzioni, operatori e finanziatori in seguito alla sottoscrizione di un *Memorandum of Understanding*. Torino *Social Impact* rafforza e promuove, tramite modelli ispirati alla logica della finanza ad impatto progetti e attività di tutti gli enti locali che agiscono per trovare soluzioni ai bisogni sociali del territorio di riferimento. Per raggiungere siffatto obiettivo, la piattaforma aggrega tramite gruppi di lavoro le diverse istituzioni e operatori che a diverso titolo compongono l'ecosistema della finanza ad impatto torinese.

ne non più incentrato su filiere formali di competenze verticali, bensì improntato su di un nuovo paradigma intersettoriale volto a generare impatti sociali.

In tale scenario, la p.a. non agisce più sul mercato come semplice *buyer*, ma orienta i comportamenti degli operatori verso l'impatto sociale, il cui raggiungimento diviene il fine ultimo dell'agire amministrativo.

Tuttavia, la grande portata innovativa dei processi di innovazione sociale si accompagna anche a diverse criticità che rendono le iniziative affette da una scarsa propensione a scalare oltre il microambiente da cui originano, non riuscendo a divenire soluzioni di sistema. Ciò è dovuto ai seguenti fattori: a) difficoltà di raccordo con le politiche pubbliche e con le logiche di funzionamento di dispositivi amministrativi classici; b) disomogeneità territoriale nella presenza di attori privati in grado di generare impatto sociale; c) difficoltà di costruire reti di partenariato pubblico privato stabili e durature; d) difficoltà di quantificare e rendicontare l'impatto sociale generato all'interno del bilancio comunale.

L'esperienza del FIS ha affrontato – seppur in una logica sperimentatale – le suddette criticità.

A tal fine, come illustrato, le progettualità finanziate dal Fondo hanno elaborato le seguenti soluzioni: a) nuove forme di affidamento dei servizi e degli interventi previsti dal Fondo tramite modelli giuridici previsti dall'ordinamento orientati verso logiche *outcome oriented*[(74)]; b) maggiore flessibilità della contabilità pubblica tramite l'impiego di strumenti di misurazione dell'impatto sociale generato[(75)]; c) sistemi

74 Si intende far riferimento non solo alla categoria contrattuale del partenariato pubblico privato, ora disciplinato dal Libro IV del d.lgs. n. 36/2023, ma anche alle altre forme di cooperazione fra enti locali ed enti del terzo settore disciplinate dal Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017 (i.e. Codice del Terzo settore). Anche il partenariato per l'innovazione - ora disciplinato dall'articolo 75 del d.lgs. n. 36/2023 - rappresenta un istituto idoneo ad attuare processi innovativi orientati all'impatto sociale. Del resto, il considerando 49 della direttiva 2014/24 UE precisa che questa specifica procedura risponde ad esigenza che non possono essere soddisfatte ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato ed è diretta allo sviluppo e successivo acquisto "*di prodotti, servizi o lavori caratterizzati da novità e innovazione*".

75 Le diverse metodologie di misurazione dell'impatto sociale attualmente in uso sono il frutto del lavoro espletato non solo dalla comunità accademica, ma anche da organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, OCSE, ILO), istituzioni finanziarie e associazioni di categoria. In materia, la letteratura ha osservato a livello internazionale ben settantasei modelli di misurazione dell'impatto. Tra queste, le metriche maggiormente note a livello internazionale sono le seguenti: *Best Available Charitable Option* (BACO ratio); *Cost-Benefit Analysis* (CBA); *Social Return On Investment* (SROI); *Balnced Scorecard*; *Social Impact Assesment* (SIA); *Global Reporting Framework* (GRI); *Randomized Controlled Trials* (RCT); *Outcome star*; *Impact Reporting and Investement Standards* (IRIS). In tema si v. C. Grieco, G. Iasevoli, L. Michelini, *Impresa sociale e creazione di valore: una tassonomia dei modelli di misurazione dell'impatto sociale sul territorio*, in *Sinergie – Italian Journal of Mangment*, 2012, 61-82; F. Giordano , F. Perrini , D. Langer, Misurare l'impatto sociale, Milano, 2019; F. Perrini , C. Vurro, *Valutazione degli impatti sociali. Approcci e strumenti applicativi*, Milano, 2013.

partecipati di misurazione e valutazione dell'impatto[76].

Il conseguimento di tali obiettivi dimostra – seppur con le innegabili difficoltà rappresentate – che è possibile elaborare e attuare processi di innovazione sociale a traino pubblico.

Ad oggi, i risultati conseguiti costituiscono per la p.a. un importante patrimonio conoscitivo che consente di imprimere una svolta concreta alle politiche pubbliche, orientandole verso progressi sociali misurabili e durevoli nel tempo.

La sfida che si prospetta è, dunque, quella di innalzare l'innovazione sociale a strumento di politica pubblica affrancandola da una dimensione squisitamente sperimentale; solo così si possono gettare le basi per innovare i sistemi di *welfare* e per apprestare una soluzione "sistematica" a nuovi e vecchi bisogni sociali.

---

76 Invero, come osservato in letteratura, il processo di misurazione dell'impatto non deve ridursi ad una mera ricerca standardizzata dell'oggetto della misurazione, ma deve al contrario fondarsi su di un processo inclusivo di partecipazione e co-produzione delle comunità locali, alimentando così una cultura della misurazione dell'impatto. In tema, si v. S. Zamagni, P. Venturi, S. Rago, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, cit. p. 87-88. Secondo gli autori: "*sostanziale risulta dunque non solo definire gli strumenti di misurazione, ma costruire ancor prima un processo che abbia determinate caratteristiche, in primis l'inclusività e la partecipazione della comunità appunto, in linea con i tratti peculiari dei soggetti del Terzo settore e delle imprese sociali. Come sostengono Zappalà e Lyons (Zappalà, Lyons, 2009), "la metrica utilizzata per misurare l'impatto sociale delle imprese sociali dovrebbe essere collegata allo scopo della misurazione in base ai bisogni degli stakeholder". Ecco, dunque perché un approccio alla misurazione dell'impatto sociale così strutturato può contemplare al suo interno anche metriche diverse in base alle differenti categorie di stakeholder coinvolte in tale processo in maniera continuativa e interessate dagli esiti da esso derivanti, alimentando così al contempo anche la diffusione di una cultura della misurazione dell'impatto al loro interno. Un modello di misurazione dell'impatto sociale (Figura 3) dovrebbe, quindi, prevedere 4 fasi, di cui la prima di "pianificazione degli obiettivi attraverso il coinvolgimento degli stakeholder". Il principio di democraticità caratterizza questa fase del processo, in quanto gli obiettivi della valutazione dell'impatto vengono condivisi ed individuati attraverso un processo cui partecipano le categorie di stakeholder coinvolti nell'attività/organizzazione di cui si misura l'impatto. Di conseguenza, il processo prosegue con l'analisi delle attività, attraverso l'individuazione e la verifica di disponibilità delle fonti di dati, sia qualitativi che quantitativi, in grado di portare successivamente alla misurazione dell'impatto, mediante la scelta della metodologia e dello strumento più appropriato rispetto agli obiettivi prefissati e al conseguente avvio del processo di misurazione. L'ultima fase del modello riguarda la "valutazione", nel senso etimologico del termine: "valutare" significa infatti attribuire valore, ossia significato, ai risultati conseguiti dal processo di misurazione, riconnettendo gli esiti quali-quantitativi del processo di misurazione all'interno di un paradigma che permetta di comprendere, attraverso la sua contestualizzazione all'interno di un modello interpretativo, il contributo specifico ossia il valore aggiunto sociale delle imprese oggetto di analisi. Gli esiti della fase di "valutazione" e della conseguente comprensione del cambiamento apportato dall'impresa sociale osservata saranno successivamente la base informativa per la riformulazione di strategie e conseguenti obiettivi che l'organizzazione si porrà per lo sviluppo futuro, al fine di rispondere sempre più puntualmente ai bisogni insoddisfatti della propria comunità di riferimento*". Per una rassegna delle tecniche di misurazione dell'impatto più diffuse si rinvia alla nota precedente.