

Onorevoli Senatori,

grazie dell'opportunità di offrire il mio contributo alla discussione del DDL S. 1049.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il progetto in esame coglie una prospettiva molto importante, la necessità di introdurre una componente sociale più incisiva e diretta nel portafoglio delle politiche pubbliche. L'azione politica recente, sia a livello nazionale sia europeo, ha dedicato un'enfasi e un'attenzione alla transizione green e a quella digitale, certamente meritoria ma talvolta poco bilanciata rispetto alle necessità espresse dai territori e dalle comunità, trascurando l'importanza di accompagnare le transizioni stesse con strumenti e politiche dedicate alla componente sociale, anche per arginare il rischio, purtroppo particolarmente attuale, che la green and digital transition vengano percepite come divisive, elitarie e poco inclusive. Ciò sta generando e ha già generato una lacerazione tra società, mondo produttivo e politica, facilmente osservabili in talune componenti delle tendenze elettorali. Di questo strabismo politico si trovano ampie tracce sia nel Recovery Plan, sia soprattutto nel PNRR, sia nella sua concezione sia nella sua esecuzione. Ciò a svantaggio della società e dei cittadini, ma anche delle stesse transizioni green and digital, che potranno procedere alla giusta velocità solo se accompagnate da una adeguata importanza data a una transizione sociale equa e giusta. In questo contesto, l'iniziativa in discussione traccia un percorso interessante ed andrebbe valorizzata collocandola più centralmente in un contesto di rinnovamento delle politiche, identificabile nella cosiddetta Economia Sociale di Mercato che dovrebbe, a parere di chi scrive, fare da sfondo al provvedimento in oggetto. L'Economia Sociale di Mercato è un modello per il quale si perseguono prioritariamente fini sociali utilizzando meccanismi tipici del mercato, attraverso il coinvolgimento di attori pubblici insieme alle iniziative imprenditoriali di soggetti privati, sia appartenenti al Terzo Settore sia al cosiddetto ambito profit, ivi incluso il sistema finanziario. Questo modello è già chiaramente prefigurato nell'iniziativa in oggetto che per questa ragione beneficerebbe grandemente dall'essere collocato nel solco di quanto previsto dal "Social Economy Action Plan" della Commissione Europea approvato nel 2021. Il Piano ha preso particolare vigore in seguito alle Raccomandazioni recentemente approvate dal Consiglio Europeo, che invitano gli Stati Membri a tradurre in azioni e strumenti i contenuti del Piano. La raccomandazione sembra essere stata recepita dal Governo italiano attraverso il Tavolo di Lavoro avviato presso il MEF dalla Sottosegretaria Lucia Albano. L'iniziativa legislativa in oggetto ha le caratteristiche per rappresentare una significativa modalità di realizzazione del Action Plan europeo, sia di essere d'ispirazione affinché la realizzazione italiana del Action Plan non si schiacci su logiche assistenzialistiche o filantropiche, ma che invece consideri l'Economia Sociale di Mercato come una straordinaria occasione di sperimentare una nuova generazione di politiche che sappiano produrre insieme crescita e coesione sociale.

IL MODELLO DI PROGETTO

Il testo presenta molti elementi qualificanti, come la centralità della componente sociale, il ricorso al partenariato pubblico-privato, la misurazione di impatto come elemento cardine. A quest'ultimo aspetto dedico specifiche riflessioni nel paragrafo che segue. Per ciascuno di essi, tuttavia, sono necessarie alcune precisazioni.

La tradizione dei progetti di valorizzazione di beni pubblici negli anni recenti è quella di aver dato priorità nella concezione del progetto alla componente immobiliare/urbanistica e di aver relegato la componente di valore sociale a una mera narrativa debole che si è spesso tradotta in risultati minimi e non misurati. Prova ne sia, per esempio, la lunga stagione delle politiche di innovazione cosiddette place-based, di forte contenuto locale e territoriale finanziate dai fondi strutturali, che sotto le spoglie di incubatori, acceleratori, distretti tecnologici hanno portato come unico vero risultato la ristrutturazione di vecchie filande, manifatture tabacchi e vecchi edifici industriali. Ciò ha certamente reso felici molti architetti ma non ha reso nulla in termini di dividendi sociali e generazione di valore sociale equo e condiviso (e spesso neppure crescita). La ragione primaria, a parere di chi scrive, è stata la ossessiva e prioritaria attenzione alla componente fisica del bene/progetto a discapito della componente immateriale, relegata sbrigativamente a componente secondaria e accessoria dell'operazione. Per questa ragione mi permetto di osservare che sarebbe oltremodo importante che la procedura di scelta dei progetti fosse ispirata a un principio di assoluta prevalenza della componente di progetto immateriale nella valutazione. In sostanza il principio per cui conta il contenuto e non il contenitore e che un progetto vale sulla base dell'impatto sociale realizzato e misurato. Insomma, in questi progetti la progettazione architettonica deve essere secondaria e subordinata alla progettualità sociale, che deve precedere il progetto fisico, il quale deve invece conformarsi ai contenuti dei progetti e alla nozione trasformativa di impatto sociale.

Sull'impatto sociale misurato vi è una seconda importante riflessione da proporre, per qualificare opportunamente le caratteristiche del partenariato pubblico-privato, tema che svilupperò anche nel paragrafo successivo. La caratteristica dei partenariati pubblico-privato è stata spesso la erronea equivalenza tra effetti positivi e impatto sociale. Chi scrive ritiene che una rigorosa distinzione tra effetti sociali positivi e impatto sociale sia alla base di una corretta ripartizione dei benefici tra attore pubblico e attore privato.

Il punto fondamentale è che noi sappiamo che un qualunque progetto o investimento, ben disegnato ed eseguito, produce effetti positivi, di natura molteplice. Tra questi, tuttavia, sono incluse due categorie di effetti: la prima sono le cosiddette esternalità positive, ovvero quei risultati che promanano naturalmente dall'attività dell'attore privato senza alcuno sforzo intenzionale e addizionale da parte dello stesso. Questi non possono essere considerati impatto e non devono entrare nella negoziazione tra pubblico e privato. Il principio è che possiamo considerare impatto e di conseguenza oggetto di negoziazione con il soggetto privato solo: 1) ciò che viene prodotto in maniera intenzionale (l'impatto è parte del disegno ex-ante del progetto), 2) ciò che viene misurato (è necessario avere metriche di impatto robuste e forti tanto quanto le metriche monetarie), 3) ciò che aderisce alle logiche dell'addizionalità (si tiene conto e si negozia solo quella quota parte di effetti positivi che sono addizionali rispetto a ciò

che naturalmente nascerebbe dall'impegno del soggetto privato, e dunque generati da un'esplicita volontà del soggetto privato di voler produrre un risultato sociale addizionale, anche esponendosi a rischi che potrebbero non essere interamente remunerati dalla profittabilità dell'operazione). L'aspetto della intenzionalità è molto importante e soprattutto, forse in maniera controintuitiva, va esteso all'attore pubblico, che invece si ritiene "intenzionale per natura". Se ciò è certamente giustificato dalla natura pubblica e istituzionale dell'attore, tuttavia l'intenzionalità deve essere tradotta in strumenti esecutivi che chiariscano gli obiettivi finali e in particolare i nessi causali che legano l'intervento pubblico ai risultati intenzionalmente generati dal partenariato. Purtroppo, questo esercizio di chiarimento sulle modalità di raggiungimento dell'impatto è spesso sostituito da vuote narrazioni retoriche. Per questa ragione, la misurazione di impatto deve conformarsi ai principi della teoria del cambiamento. Concetto che riprenderò in seguito.

Le considerazioni di cui sopra si applicano certamente ai soggetti privati che realizzano i progetti, e a quelli pubblici che li promuovono, ma anche ai partner finanziari coinvolti. Il sistema finanziario ha da tempo affrontato la questione dell'integrità dell'impatto (ciò che discende dalla triade d'impatto appena citata: intenzionalità, misurabilità, addizionalità), dotandosi di strumenti, anche grazie all'azione regolamentare della Commissione Europea, atti a distinguere chi realmente offre Finanza d'Impatto da chi offre invece prodotti finanziari riconducibili alla cosiddetta Finanza Sostenibile, o Responsabile o Etica (per esempio aderendo a logiche ESG). A parere di chi scrive, il valore sociale e la forza trasformativa che la legge ambisce a realizzare possono essere garantiti solo dal ricorso a due particolari categorie di finanziatori: i soggetti pionieristici (venture capital a impatto e private equity a impatto) che dimostrabilmente e da anni praticano modelli di finanza di impatto radicali e integri, insieme ai soggetti che operano con modalità più tradizionali ma che sono oggi iscritti in quella che viene chiamata categoria "art.9" che, con riferimento all'articolo 9 del regolamento 2088 della Commissione Europea identifica i soggetti finanziari realmente definibili "a impatto".

Infine, due ulteriori punti chiave che a parere di chi scrive potrebbero essere qualificanti e decisivi nel buon successo dell'iniziativa del Senato, derivano dall'osservazione delle esperienze recenti in questo campo e dalla individuazione di alcune criticità.

La prima criticità è riferita alla capacità della pubblica amministrazione di eseguire i progetti garantendo l'integrità dei principi metodologici illustrati sopra. Questo è ad oggi e a parere di molti esperti uno degli elementi che hanno limitato lo sviluppo di questo genere di partenariati. Ciò è dovuto anche, ma non solo, a un deficit di competenze specifiche. Rispetto a ciò, saranno certamente molto utili azioni di capacity building e supporto formativo, sulla scia di quanto sperimentato, con relativo successo, attraverso il Fondo di Innovazione Sociale, introdotto dal Governo Gentiloni e successivamente gestito dai Governi che si sono avvicendati, che è certamente la più recente esperienza politica assimilabile all'iniziativa in discussione. Oltre al deficit di competenze, va segnalata anche una certa resistenza dei funzionari pubblici ad assecondare operazioni innovative, soprattutto quando esse introducono elementi non convenzionali nella valutazione e che si basano su un certo grado di discrezionalità e di prevalenza della sostanza sulla forma (per esempio la misurazione di impatto) o si discostino dai tradizionali schemi di esecuzione del partenariato, anche quando perfettamente legittimati

da numerosi articoli del Codice degli Appalti. Poiché questo è originato da un certo clima di magistratura contabile (reale o percepito), che non aiuta la sperimentazione di strumenti innovativi, è fondamentale che l'iniziativa del Senato venga supportata, anche con l'aiuto della Corte dei Conti, da azioni di legittimazione degli strumenti di legge (codice degli appalti) e i regolamenti che saranno alla base della realizzazione dei progetti. Ciò anche con riferimento agli strumenti messi a disposizione per questo tipo di progetti e in particolare le previsioni che consentano l'utilizzo di forme di co-progettazione e co-programmazione previste dal nuovo codice degli appalti.

La seconda criticità ha a che fare con i soggetti, in particolare imprenditoriali, del Terzo Settore che avranno un ruolo centrale nella realizzazione e nel successo dell'iniziativa politica. Benché il Terzo Settore, nella sua componente imprenditoriale (ad esempio Cooperative Sociali e Imprese Sociali) stia già dimostrando la capacità di operare con successo sul mercato e interpretare la sua prevalente finalità sociale sfruttando logiche e principi manageriali e finanziarie evoluti, tuttavia è necessario che la loro partecipazione ai progetti sia supportata da un accompagnamento volto a superare alcuni elementi critici che ancora persistono: capacità manageriali, dotazione tecnologica e intensità finanziaria. Perché i soggetti del Terzo Settore possano interpretare lo spirito dell'iniziativa, rendendosi protagonisti di un modello di politiche duali (che garantiscano insieme crescita e inclusione sociale) è necessario che siano accompagnate da un adeguato sostegno in termini di acquisizione di competenze gestionali e tecnologiche, che oggi diventano poco costose e facilmente adottabili a fronte di un'adeguata capitalizzazione grazie all'interazione virtuosa coi mercati finanziari. Tre elementi virtuosi dovranno quindi ispirare la scelta degli interpreti e il loro accompagnamento: intensità di competenze, di tecnologie e di capitali.

LA MISURAZIONE DI IMPATTO

L'elemento che più qualifica e garantisce la forza trasformativa all'iniziativa è certamente l'utilizzo di tecniche di misurazione di impatto adeguate. L'elemento è critico, perché le precedenti iniziative in questo campo hanno spesso previsto la misurazione d'impatto come elemento costitutivo dei provvedimenti senza tuttavia realmente, in fase di esecuzione, vigilare sulla reale coerenza e prescrittività della misurazione. Esempio chiarissimo è il PNRR, il quale sulla scia del Recovery Plan ha effettivamente introdotto la valutazione d'impatto e la sua rendicontazione come elementi centrali dei progetti, relegandola tuttavia a blando, superficiale e formalistico esercizio di rendicontazione. Perché non si ricada in questa trappola, è necessario statuire fin dall'inizio precisi criteri metodologici, presidiando con attenzione la fase di esecuzione. In particolare, come sostenuto nelle pagine precedenti, è fondamentale che, in primo luogo, si definiscano gli strumenti in stretta osservanza con i principi di intenzionalità, misurabilità e addizionalità. Ciò significa che l'individuazione dei criteri di misurazione devono sempre essere preceduti dall'applicazione della Teoria del Cambiamento che si basa sull'esplicitazione dettagliata dei nessi causali che legano l'input (le risorse messe nel progetto) l'output (i risultati direttamente ottenuti attraverso il progetto), l'outcome (il cambiamento che viene generato nel breve periodo e sui diretti beneficiari ed

infine l'Impatto sociale generato in un orizzonte temporale più esteso su tutte le comunità di riferimento. La Teoria del Cambiamento dovrà essere definita attraverso la combinazione della volontà politica con la consultazione estesa degli stakeholder. L'indicazione è quindi di scegliere misuratori e metodi che rientrino nell'alveo degli approcci basati sulla Teoria del cambiamento e l'applicazione stretta della triade di impatto.

Il secondo elemento importante della tipologia di strumenti su cui orientarsi è quello della profondità e sartorialità dell'analisi di impatto. Il riferimento contenuto nella bozza di testo agli indicatori del BES e dell'OCSE è certamente un'utilissima indicazione di indirizzo ma, a parere di chi scrive, la diretta applicazione tout-court di quegli indicatori come strumentazione pratica per la valutazione dell'impatto sociale, mal si confà alla natura del progetto. La ragione principale è che l'applicazione della misurazione alla tipologia dei progetti in oggetto richiede un'alta sartorialità che sia in grado di valorizzare la specificità dell'intervento in termini di territorio su cui esso incide e delle caratteristiche degli stakeholder e di bisogni sociali cui il progetto intende rispondere. Ciò non può essere garantito da sistemi di indicatori generalisti e aspecifici come quelli riconducibili a OCSE e BES, ma richiede processi di valutazione personalizzati e sartoriali, derivanti dalla preliminare applicazione della Teoria del Cambiamento espressa dal singolo progetto.

Infine, due aspetti di grande importanza che devono ispirare l'esercizio di misurazione.

In primo luogo, occorre ricordare che la valutazione di impatto è solo marginalmente un esercizio rendicontativo, ma è soprattutto un elemento di progettazione ex-ante e di gestione del progetto. Per quanto sostenuto in precedenza, nulla è vero impatto sociale se non intenzionalmente e misurabilmente definito ex-ante. Inoltre, la misurazione di impatto in itinere è un imprescindibile elemento di buona gestione manageriale del progetto, per verificare costantemente l'allineamento dello sviluppo del progetto agli obiettivi politici dell'iniziativa.

In secondo luogo, non vanno trascurati gli aspetti di governance del processo di misurazione. Un obiettivo fondamentale è che la metrica di impatto sociale sia credibile e comparabile in termini di significatività a quella economico/monetaria. In sostanza, l'impatto sociale misurato, deve assumere "dignità di moneta" pari a quella della moneta in senso stretto.

Perché ciò si realizzi, occorre che il valutatore di impatto possieda tre caratteristiche fondamentali: terzietà ed indipendenza insieme a competenze specifiche di alto livello nel campo dell'impatto sociale. La dignità di moneta della misurazione di impatto è decisiva anche in ragione della necessità, nel caso le concessioni dei beni pubblici avvengano a titolo oneroso, di poter prevedere pagamenti del canone che combinando componenti monetarie e di impatto consentano all'amministrazione concedente di offrire condizioni particolarmente convenienti in termini di oneri monetari richiesti ("sconti" commisurati al valore di impatto generato). Un esempio interessante in questo senso è quanto sviluppato dal Comune di Torino.

Vi ringrazio dell'attenzione.

Mario Calderini