

**COMMISSIONE XII - AFFARI
SOCIALI DELLA CAMERA
MEMORIA per AUDIZIONE
Documento XXVII, n. 18**



10 febbraio 2021



COMMISSIONE XII

AFFARI SOCIALI DELLA CAMERA

MEMORIA per AUDIZIONE

Documento XXVII, n. 18

Giovanna Melandri, Presidente Social Impact Agenda per l'Italia
Filippo Montesi, Segretario Generale Social Impact Agenda per l'Italia

Social Impact Agenda per l'Italia
Via Bruxelles 59, 00198 Roma
segreteria@socialimpactagenda.it
www.socialimpactagenda.it

La presente memoria individua negli strumenti della finanza a impatto delle leve potenti per rendere la spesa pubblica più efficace nel raggiungimento di risultati ambientali e sociali e per attrarre maggiori risorse finanziarie, coinvolgendo il settore privato rispetto agli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030. L'introduzione della finanza a impatto nella pianificazione dell'utilizzo delle risorse europee consente inoltre di sviluppare essenziali competenze e processi di programmazione, misurazione e gestione dell'impatto tanto nella Pubblica Amministrazione (PA) quanto nel settore privato, in particolare nell'impresa sociale.

Le proposte migliorative di Social Impact Agenda per l'Italia si focalizzano su 4 punti essenziali:

1. Utilizzo degli strumenti della finanza a impatto a sostegno delle politiche sociali e sanitarie;
2. Qualificazione delle competenze umane e ammodernamento dei processi della Pubblica Amministrazione per lo sviluppo di Partnership pubblico-privato;
3. Rafforzamento della valutazione d'impatto in tutte le fasi della programmazione europea;
4. Valorizzazione dell'impresa sociale come agente di cambiamento a livello territoriale.

Rimaniamo a disposizione per fornire maggiori informazioni sulla finanza a impatto e approfondire le opportunità di applicazione dei suoi strumenti nell'ambito della programmazione delle risorse del Next Generation EU e degli altri fondi europei.

LE SFIDE ECONOMICHE E SOCIALI

Esclusione sociale, limitato sviluppo del capitale umano, precarietà lavorativa e disuguaglianze di genere, sociali e territoriali sono problemi che accompagnano la società italiana da decenni, esacerbati successivamente dalla crisi economica e finanziaria del 2008 ed aggravati oggi dalla crisi sanitaria in atto. I fenomeni delle nuove e vecchie povertà pongono il problema di quale possa essere il modello di finanziamento delle politiche di coesione sociale sinora praticate.

● Dopo anni di crescita stagnante, attestata mediamente al di sotto dello 0,4% annuo nell'ultimo ventennio (Commissione Europea, 2020), l'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19 inferisce un duro colpo all'economia reale, con una forte decrescita del PIL (-8,8%) nel 2020 (Istat, 2021).

● Nel 2020 il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 10%, aumentando di 1,5 punti percentuali dal secondo al terzo trimestre. Il dato è ancora più grave in considerazione della disoccupazione giovanile, ossia degli individui al di sotto dei 25 anni, che raggiunge il 29,5% (Eurostat, 2021), nonché di quella femminile (al 10,8% rispetto a quello maschile di 8,7%) (Istat, 2020).

● Nel 2019 quasi 1,7 milioni di famiglie si trovavano in condizione di povertà assoluta, pari al 6,4% dei nuclei familiari, per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui, pari al 7,7% della popolazione. Nel 2019 si conferma un'incidenza di povertà assoluta più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti, le famiglie con figli minori, i nuclei di stranieri e le persone meno istruite (Istat, 2019).

● L'Italia è segnata da profonde disuguaglianze di salute tra i diversi gruppi sociali e a livello territoriale. La crisi sanitaria dovuta al COVID-19 ha richiamato l'attenzione su queste differenze, destando particolare preoccupazione rispetto al benessere delle persone più vulnerabili (Istat, 2020).

● I dati OCSE rivelano una percentuale di analfabetismo funzionale pari al 70%: in Italia, 7 cittadini su 10 non superano il livello 3 - soglia minima per vivere e lavorare in modo efficace nel presente - nella comprensione del testo e nelle nozioni di matematica (OCSE, 2019). Inoltre, il 13,5% degli studenti lascia la scuola prematuramente, dato che rischia di essere aggravato dalle modalità attuali di didattica a distanza (Istat, 2019).

CHE COS'È LA FINANZA A IMPATTO E QUALE CONTRIBUTO PUÒ ASSICURARE AL RILANCIO ECONOMICO E SOCIALE DEL PAESE

È più che mai urgente intervenire per superare l'emergenza pandemica e costruire una ripresa economica equa e sostenibile, sviluppando finalmente gli strumenti della finanza a impatto anche in Italia.

Per finanza a impatto si intende un'ampia gamma di strumenti finanziari basati sull'assunto che i capitali privati possano intenzionalmente contribuire a creare impatti sociali positivi e, al tempo stesso, rendimenti economici. L'intenzionalità proattiva con cui l'investitore persegue lo scopo sociale e la misurabilità dell'impatto generato, insieme al rendimento economico dell'investimento, distinguono questa nuova generazione di investimenti. I soggetti attivi della finanza a impatto, dunque, possono essere imprese, organizzazioni e fondi che operano con l'obiettivo di generare un impatto misurabile e compatibile con un rendimento economico.

Nel paniere degli strumenti della finanza a impatto ci sono molti prodotti e schemi finanziari. Rispetto all'approccio al Piano per la ripresa proposto dall'Unione Europea, propriamente disegnato per sostenere la generazione di impatto, le forme di finanziamento più importanti e innovative sono rappresentate dai meccanismi Pay by Results (PBR), che legano il rimborso e la remunerazione dell'investimento al raggiungimento degli obiettivi d'impatto prefissati. La remunerazione può avvenire tramite un Outcome Fund, ossia un fondo che raccoglie risorse finanziarie da parte di governi, organizzazioni umanitarie e fondazioni filantropiche, ed eroga il rimborso ed eventuale rendimento dell'investimento sulla base del risultato sociale raggiunto e misurato.

I Social Impact Bond (SIB) fanno parte di questa categoria di strumenti: non sono, infatti, bond nel senso tradizionale del termine, ma sono strumenti finanziari che si configurano come una Partnership Pubblico Privata finalizzata a raccogliere capitali privati da destinare alla promozione di politiche pubbliche innovative. Un SIB trasferisce la remunerazione degli investimenti dagli output agli outcome, ovvero ai risultati di cambiamento sociale, favorendo una pianificazione e un coordinamento degli interventi in risposta ai bisogni delle persone.

Il SIB implica un'assegnazione degli interventi pubblici sulla base della capacità del settore privato, in particolare dell'impresa sociale, di produrre risultati ambientali e sociali positivi (outcome).

Tra i maggiori benefici, che l'utilizzo di un SIB può comportare, vi sono la riduzione della frammentazione degli interventi sociali, l'incremento di risorse finanziarie più stabili a favore delle politiche e delle misure di prevenzione, l'incentivo ad una collaborazione interprofessionale e settoriale, e la promozione della sperimentazione di modelli di innovazione sociale orientati alla sostenibilità e scalabilità.

Tra gli strumenti della finanza a impatto figurano anche gli Impact Fund, ossia fondi di investimento che, attraverso strumenti di debito o equity, investono principalmente nelle fasi di lancio e crescita di iniziative che abbiano come fine ultimo quello di generare un impatto positivo sulla società. Inoltre, sempre più rilevanza stanno acquisendo i Social, Green e Sustainability bond, obbligazioni che forniscono fondi per il finanziamento di iniziative, nuove o già avviate, che si prefiggono la realizzazione di risultati sociali e/o ambientali positivi.

Il mercato degli investimenti a impatto è cresciuto in maniera significativa nel tempo, arrivando nel 2020 a circa 715 miliardi di dollari investiti. Sulla base del Brookings Global Impact Bonds Database, in questo momento ci sono 194 Social Impact Bond attivi in 33 Paesi. Ciò rappresenta oltre 421 milioni di dollari di investimenti iniziali nei servizi sociali e 460 milioni di dollari di finanziamenti totali impegnati (Brookings Institution, 2020).

L'emissione di Social Bond è aumentata di sette volte nel 2020, raggiungendo i 147,7 miliardi di dollari, seguita da quella dei Sustainability Bond, cresciuta dell'81% nello stesso periodo, per un totale di 68,7 miliardi di dollari, mentre il volume dei Green Bond aumenta del 13% fino a 305,3 miliardi di dollari (BloombergNEF, 2021).

PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI MIGLIORATIVE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Premesso che la proposta si ritiene condivisibile nelle sue linee generali con particolare riferimento agli obiettivi dichiarati di riduzione delle disuguaglianze, di promozione di equità sociale, intergenerazionale e di genere, nonché di integrazione di approcci sanitari, sociali ed economici, Social Impact Agenda per l'Italia presenta le seguenti considerazioni e proposte migliorative:

1 Rispetto alla complessità delle sfide da affrontare, in particolare per le linee progettuali di “Inclusione e Coesione” e di “Salute”, gli strumenti Pay by Results possono dare un contributo significativo, grazie alla capacità di favorire le partnership pubblico-private e di attrarre risorse private addizionali da allocare a soddisfacimento dei crescenti bisogni sociali.

In un’ottica di replicabilità e scalabilità, gli Outcome Fund offrono un meccanismo utile per aggregare più progetti, al fine di incentivare sperimentazioni, centralizzare e ridurre alcuni costi amministrativi, focalizzare l’attenzione del pubblico e del privato sugli outcome di interesse pubblico.

In Europa e nel mondo esistono molti esempi di modelli Pay by Results con promettenti evidenze d’impatto sociale; segnaliamo, in particolare, i casi europei della Francia, Finlandia, Portogallo e del Regno Unito:

- in Francia sono attivi 7 SIB, c.d. “Contrats à impact social”, per esempio nell’area dell’inclusione socio-lavorativa e dell’istruzione nelle aree rurali;
- in Finlandia sono stati sperimentati SIB finalizzati alla creazione d’impiego per persone rifugiate e immigrate;
- in Portogallo è stato creato il Fundo Social che opera con lo stesso schema in vari settori;
- nel Regno Unito sono stati sviluppati 69 SIB (15 nel settore occupazionale, 18 per il benessere delle famiglie e dell’infanzia e 13 destinati ai senza fissa dimora) per un totale di 65.271 beneficiari. Inoltre, sono stati creati diversi outcome fund, in particolare l’Innovation Fund che ha supportato 10 SIB per l’educazione e l’occupazione di giovani svantaggiati.

La sperimentazione di questi strumenti può avvenire in molteplici settori. Rispetto alle priorità indicate dalle Missioni n. 5 e n. 6, riteniamo di particolare interesse allocare le risorse europee, attraverso questi strumenti, nelle seguenti aree:

- Outcome fund per la creazione di lavoro per NEET e lavoratori espulsi dal mercato del lavoro a causa della pandemia;
- Outcome fund per la riqualificazione di aree urbane e peri-urbane degradate;
- Outcome fund per il rilancio e la valorizzazione delle aree interne e dei borghi storici;
- Outcome fund per la prevenzione e la cura sociosanitaria individualizzata attraverso modelli innovativi quali l'assistenza di prossimità e la telemedicina;
- Outcome fund per il sostegno alle famiglie, all'infanzia e alle persone con diverse abilità.

In questa prospettiva, segnaliamo che la possibilità menzionata dal Piano di “prevedere l'utilizzo di strumenti finanziari [...] che consentano di attivare un positivo effetto leva sui fondi di NGEU per facilitare l'ingresso di capitali privati (equity o debito), di altri fondi pubblici o anche di una combinazione di entrambi (blending) a supporto delle iniziative di investimento” debba essere ampliata agli ambiti sociali e sanitari, che dovrebbero essere considerati come un vero e proprio asse fondamentale delle politiche industriali per l'Italia. Affinché questi strumenti possano essere correttamente e pienamente eseguiti, è necessario che il Piano fornisca indicazioni chiare sui processi e meccanismi di attuazione.

2

Gli interventi di rafforzamento e riqualificazione del capitale umano nella PA, proposti dal Piano, sono fondamentali, tanto che questi non dovrebbero essere limitati all'innovazione tecnologica, bensì ampliati a tutte le forme di innovazione, in particolare all'innovazione sociale, menzionata marginalmente in una sola occasione nel documento.

L'innovazione sociale è qui intesa come qualsiasi processo orientato alla “creazione e implementazione di nuove soluzioni ai problemi sociali, i cui benefici vengono condivisi anche esternamente ai confini degli innovatori” (Tracey, Stott, 2017). L'innovazione sociale è quindi strettamente legata alla condivisione tra stakeholder di saperi, informazioni, competenze ed esperienze, orientate alla collaborazione tra pubblico e privato per generare impatto ambientale e sociale positivo.

D'altra parte, il valore strategico dell'innovazione sociale è stato esplicitamente riconosciuto dalla Commissione Europea che, già nella precedente programmazione, raccomandava la sua integrazione nel disegno delle politiche pubbliche e la sua applicazione all'interno degli strumenti finanziari europei per la crescita e la coesione.

Come precedentemente evidenziato, i Pay by Results sono forme di partnership multi-stakeholder, in cui l'Amministrazione Pubblica individua un bisogno sociale urgente su cui intervenire e coopera con gli investitori sociali e le organizzazioni del Terzo Settore, al fine di risolverlo, creando valore per tutte le parti e in particolare per la collettività.

Al fine di sperimentare queste soluzioni è fondamentale pertanto che la PA, dal livello nazionale a quello locale, sviluppi solide competenze per commissionare obiettivi e risultati sociali, stimare il valore finanziario e sociale dei risultati raggiunti, gestire partenariati complessi.

Oltre all'assunzione di nuove risorse umane e alla realizzazione di percorsi formativi per il personale della PA, riteniamo essenziale promuovere un'attuazione efficace delle disposizioni sugli appalti innovativi, consentendo e incoraggiando l'innovazione nell'attuazione di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Affinché amministratori pubblici e operatori di mercato possano collaborare efficacemente attraverso partenariati pubblico-privati, occorre infatti che i contratti e le concessioni abbiano regole e interpretazioni chiare rispetto alle implicazioni civili, penali, amministrative e contabili. Inoltre, è essenziale che il Piano indichi con chiarezza, oltre alla digitalizzazione, come rendere rapide e celeri le procedure amministrative di decisione, autorizzazione e controllo.

3

La cultura impact può, infine, portare un altro elemento significativo per un'attuazione efficace del Piano, ovvero le pratiche della misurazione dell'impatto sociale e ambientale, che è presente ancora troppo timidamente nel documento in discussione.

Se sono molto apprezzabili i riferimenti alla valutazione ex-ante per la selezione dei progetti da finanziare, in particolare con enfasi sul criterio di gender mainstreaming, d'altra parte ci appare insufficiente il richiamo alla valutazione degli impatti sociali, generazionali, territoriali e di genere rispetto ad una indeterminata futura "versione finale del PNRR". La proposta menziona anche la centralità della valutazione dell'impatto del Piano rispetto agli SDG; tuttavia, non indica come questa avverrà né tanto meno definisce target di misurazione.

Proponiamo, pertanto, che la valutazione sia prevista in tutte le fasi della programmazione, ex-ante, in itinere ed ex-post, come vero e proprio strumento di gestione del Piano.

Siamo a disposizione per illustrare, più in profondità, quelli che sono gli standard internazionali di misurazione, che pongono attenzione non solo sugli indicatori di input (risorse impiegate) e output (realizzazioni) ma soprattutto sugli outcome, i cambiamenti rispetto al benessere delle persone e alla protezione dell'ambiente,

sulla profondità dei cambiamenti, sui gruppi di popolazione coinvolti e sui rischi d'impatto negativo.

Riteniamo inoltre che i processi di valutazione debbano essere non solo realizzati in ambito di progetto ma anche integrati e "ingegnerizzati" all'interno degli strumenti erogativi, al fine di orientare meglio e maggiormente le risorse economico-finanziarie verso le iniziative che generano più valore sociale. La valutazione d'impatto assume ulteriore importanza, se applicata agli strumenti finanziari, fungendo da meccanismo di regolazione fra pubblico e privato a tutela dell'interesse collettivo. Ovvero la remunerazione degli investimenti privati, addizionali rispetto alle risorse pubbliche del Next Generation EU, è possibile nella misura in cui sono dimostrati impatti sociali positivi.

4

Coerentemente con l'urgenza di realizzare pienamente la riforma del Terzo Settore, riteniamo che la figura dell'impresa sociale possa e debba essere considerata dal Piano in maniera più attenta e profonda. La centralità dell'imprenditoria sociale, per far fronte alle nuove sfide sociali europee, è stata sottolineata già dal 2011 all'interno del Single Market Act, indicandola tra le 12 leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia a livello comunitario [Commissione Europea, 2011].

Storicamente, oltre a produrre ricchezza economica, le imprese sociali, operando come antenne sul territorio, sono generatrici di fiducia e legittimazione tra gli stakeholder del territorio, due elementi fondamentali per la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile a livello locale. Sono proprio le imprese sociali quegli agenti di cambiamento positivo che possono meglio ideare e realizzare i processi di innovazione sociale, finanziati dagli strumenti della finanza a impatto, all'interno dei partenariati pubblico-privati.

Il Piano dovrebbe quindi riconoscere il ruolo importante dell'impresa sociale nella valorizzazione delle risorse finanziarie europee, prevedendo in maniera chiara approcci e processi che favoriscono la creazione di valore sui territori, per esempio quelli della coprogettazione e della coproduzione con gli stakeholder.

Concordando con la proposizione di accelerare l'attuazione della riforma, evidenziamo la particolare importanza delle disposizioni sugli sgravi fiscali per gli investimenti, al fine di supportare le imprese sociali nello sviluppare modelli di business sostenibili e attrarre nuove forme di finanza come quella a impatto ambientale e sociale.

Bibliografia

- BloombergNEF, 2021, Sustainable Debt Breaks Annual Record Despite Covid-19 Challenges. <https://about.bnef.com/blog/sustainable-debt-breaks-annual-record-despite-covid-19-challenges/>
- Brookings Institution, 2020, What is the size and scope of the Impact Bonds market? https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Impact_Bonds-Brief_1-FINAL-1.pdf
- European Commission, 2020, European Economic Forecast. Spring 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf
- Eurostat, 2021, November 2020. Euro area unemployment at 8.3%. EU at 7.5%. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/3-08012021-AP-EN.pdf/fc360f72-ff0d-ecc0-df77-2bd9c7549825
- Istat, 2019, Giovani dai 18 ai 24 anni d'età che abbandonano prematuramente gli studi, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_ESL
- Istat, 2020, Le statistiche Istat sulla povertà - 2019. https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf
- Istat, 2020, Rapporto annuale 2020, capitolo 2. <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo2.pdf>
- Istat, 2021, Stima preliminare del PIL. https://www.istat.it/it/files//2021/02/FLASH_2020q4.pdf
- OCSE, 2019, Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>
- Tracey, P. & Stott, N. (2017) Social innovation: a window on alternative ways of organizing and innovating, *Innovation*, 19:1, 51-60.
- Venturi, P. & Zandonai, F. L'impresa sociale riformata - tratti salienti e nuovi percorsi d'innovazione sociale. Position Paper di Social Impact Agenda per l'Italia. <http://www.socialimpactagenda.it/wp-content/uploads/2017/12/Valore-potenziale-dellimpresa-sociale-visualizzazione.pdf>