

Fondo per l’Innovazione Sociale

Il quadro strategico del Programma e le prospettive di evoluzione per il passaggio alla sperimentazione

Bozza Webinar 28 luglio

“We believe in fact that the need will quickly become evident for social innovation to match technical change, for radical reform of institutions and political processes at all levels, including the highest, that of world polity. We are confident that our generation will accept this challenge if we understand the tragic consequences that inaction may bring.” (Limits to Growth, Club of Rome 1972).

Analisi di contesto

Il presente documento rappresenta una riflessione aperta sulla logica di fondo del Programma triennale di innovazione sociale di cui al dPCM 21 dicembre 2018 e dei suoi potenziali sviluppi anche alla luce della necessità di politiche pubbliche innovative e resilienti, quanto mai urgenti per la fase post Covid-19.

La crisi causata dalla diffusione della Pandemia Covid-19 rafforza, infatti, l’urgenza di politiche pubbliche ispirate ai principi dell’innovazione sociale, sulla base di diverse esigenze che possono essere così brevemente rappresentate:

- lo *sviluppo delle relazioni pubblico-privato* necessita di un *nuovo patto sociale* e di nuovi meccanismi che abilitino la fiducia fra i diversi stakeholder: in questa prospettiva, l’innovazione sociale consente di trovare un punto di incontro fra la tensione al valore economico propria del settore privato e quella al valore pubblico propria della pubblica amministrazione (PA);
- il *ruolo della funzione pubblica* è al centro di un animato dibattito, riaperto dopo la crisi finanziaria del 2007-2008 e tornato più che mai attuale durante l’esplosione della pandemia Covid-19: il minimo comun denominatore di tale dibattito è nella visione di uno *Stato abilitatore di processi di innovazione sociale finalizzati alla creazione di valore pubblico*; si disegna, così, una PA con funzioni di governance della complessità determinata da processi e relazioni multi-stakeholder;
- allo stesso tempo il *ruolo dell’impresa* si va modificando profondamente, assumendo il *paradigma della sostenibilità* non più come addendum alle sue strategie in termini di responsabilità sociale, bensì come un elemento costitutivo della propria identità sociale di mercato: secondo gli schemi dell’innovazione, l’impatto sociale può diventare addirittura elemento costitutivo della strategia aziendale;
- gli *operatori finanziari* si stanno rivelando un vero e proprio *attore sociale* perché con la loro rete di prossimità territoriale e la funzione vitale che svolgono per il sistema produttivo fanno emergere il carattere potenzialmente sociale della finanza: con i modelli di finanza d’impatto sociale tale vocazione viene sancita e allargata alla collaborazione multi-stakeholder;
- in questo scenario per il *Terzo Settore* si apre una sfida decisiva: riproporre il proprio modello di produzione non più come terza via residuale rispetto ai due player classici del sistema socio-

economico (Stato e mercato) ma come una prospettiva innovativa di politiche di sviluppo ispirate alla sostenibilità e alla generazione di impatti positivi;

- nei nuovi processi generativi di valore pubblico si scopre un *rinnovato collegamento fra modelli di sviluppo e territorio*: si rimette al centro il luogo-città e si suggerisce di integrare nel modello smart city l'ingrediente della resilienza urbana e il ripristino di equilibri più armonici fra centro e periferie, sviluppo urbano e rurale, innovazione digitale e coesione sociale, opportunità di crescita e partecipazione inclusiva.

In questo quadro, l'esperienza del Fondo per l'Innovazione Sociale (FIS) rappresenta una sperimentazione di un nuovo modello di progettare e realizzare le politiche pubbliche, che va nella direzione della *generazione di valore pubblico*, che rappresenta la frontiera più avanzata delle performance istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Pur partendo dall'analisi degli approcci teorici e dei modelli più consolidati a livello internazionale ed europeo, richiamati nel *Position Paper* allegato all'Avviso pubblico del 5 aprile 2019, il FIS mira ad un adattamento delle prospettive di innovazione sociale alle caratteristiche specifiche del contesto sociale, economico, giuridico e culturale italiano. Ciò anche al fine di evitare un'importazione acritica di paradigmi che potrebbe non produrre risultati soddisfacenti.

Ai fini di questo documento si richiamano due elementi particolarmente utili per l'inquadramento teorico della policy sottesa al Programma finanziato con il FIS, in cui il Dipartimento intende porsi come appunto come soggetto abilitatore di processi di innovazione sociale.

Il primo si riferisce ai quattro elementi chiave che caratterizzano i processi di innovazione sociale descritti nel paper della Commissione europea "*Vision and Trends of Social Innovation for Europe*" (2017, p. 9)):

- 1) i processi di innovazione sociale si connotano per essere orientati alla soddisfazione di bisogni sociali e alla generazione di *outcome* positivi di medio-lungo periodo;
- 2) i processi di innovazione sociale sono processi aperti di co-creazione di valore pubblico basati sul modello della partecipazione inclusiva, in cui giocano un ruolo chiave i network collaborativi che favoriscono la più ampia condivisione di conoscenze e pratiche;
- 3) i processi di innovazione sociale richiedono un sostanziale cambiamento delle logiche tradizionali di interazione fra gli stakeholder, superando gli approcci *silos-based* e creando nuove modalità collaborative;
- 4) i processi di innovazione sociale modificano le logiche di allocazione o di riallocazione del valore pubblico, integrando ai classici concetti di efficacia ed efficienza quello di appropriatezza del valore generato rispetto ai bisogni rilevati.

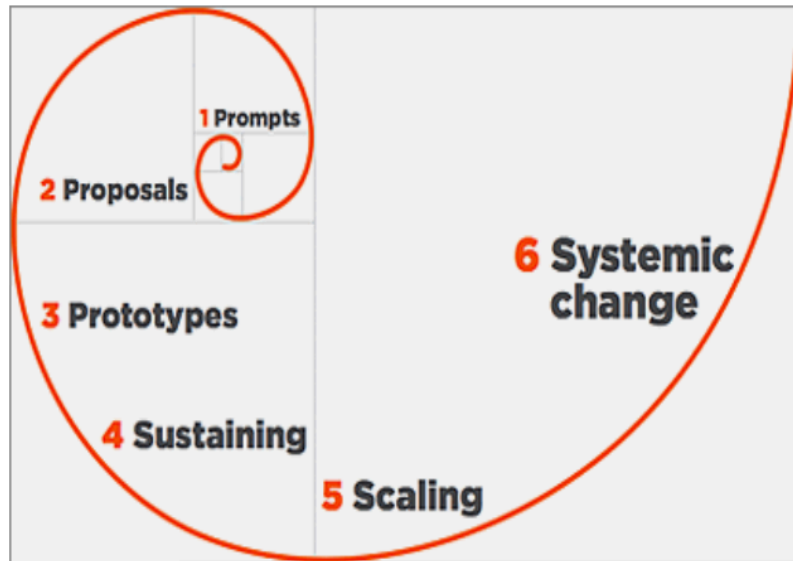
Da qui la definizione di 'processi collaborativi nei quali le organizzazioni (pubbliche e private) e gli individui (utenti e provider) lavorano assieme per soddisfare nuovi bisogni sociali o migliorare la risposta a bisogni già noti, avendo come fine ultimo la creazione di valore pubblico ("*collaborative process where organisations - from different sectors - and individuals - including service users and providers - come together to address new social issues or improve the way of addressing old ones, thereby creating public value*").

Il secondo elemento si riferisce alla spirale dell'innovazione sociale proposta dal "*Libro Bianco sulla Innovazione Sociale*" (Caulier-grice, Mulgan e Murray, 2010). Come evidenziato dalla figura 1, la spirale mostra i sei passaggi che descrivono l'evoluzione dei processi di innovazione sociale dall'ideazione al cambiamento sistemico. Tale approccio risulta particolarmente utile per fornire una concettualizzazione semplificata del Programma FIS nei suoi tre interventi:

- l'intervento I, che ha come finalità la costruzione di uno studio di fattibilità e di un piano esecutivo intorno ad una idea di innovazione sociale in risposta ad un bisogno concretamente individuato, può essere ricondotto ai primi due passaggi, ovvero *Prompts* e *Proposals*;

- l'intervento II, che ha come finalità la sperimentazione dell'idea di innovazione sociale con l'applicazione di modelli di misurazione e valutazione dell'impatto sociale, tocca principalmente i passaggi del *Prototypes* e *Sustaining*.
- l'intervento III, infine, che ha come finalità la sistematizzazione dell'idea di innovazione sociale con il suo consolidamento come nuova politica pubblica su cui converge un mix pubblico-privato di risorse finanziarie e che attiva meccanismi collaborativi multi-stakeholder fra imprese profit, enti del terzo settore, istituti finanziari e PA, è riconducibile agli ultimi due passaggi di *Scaling* e *Systemic Change*.

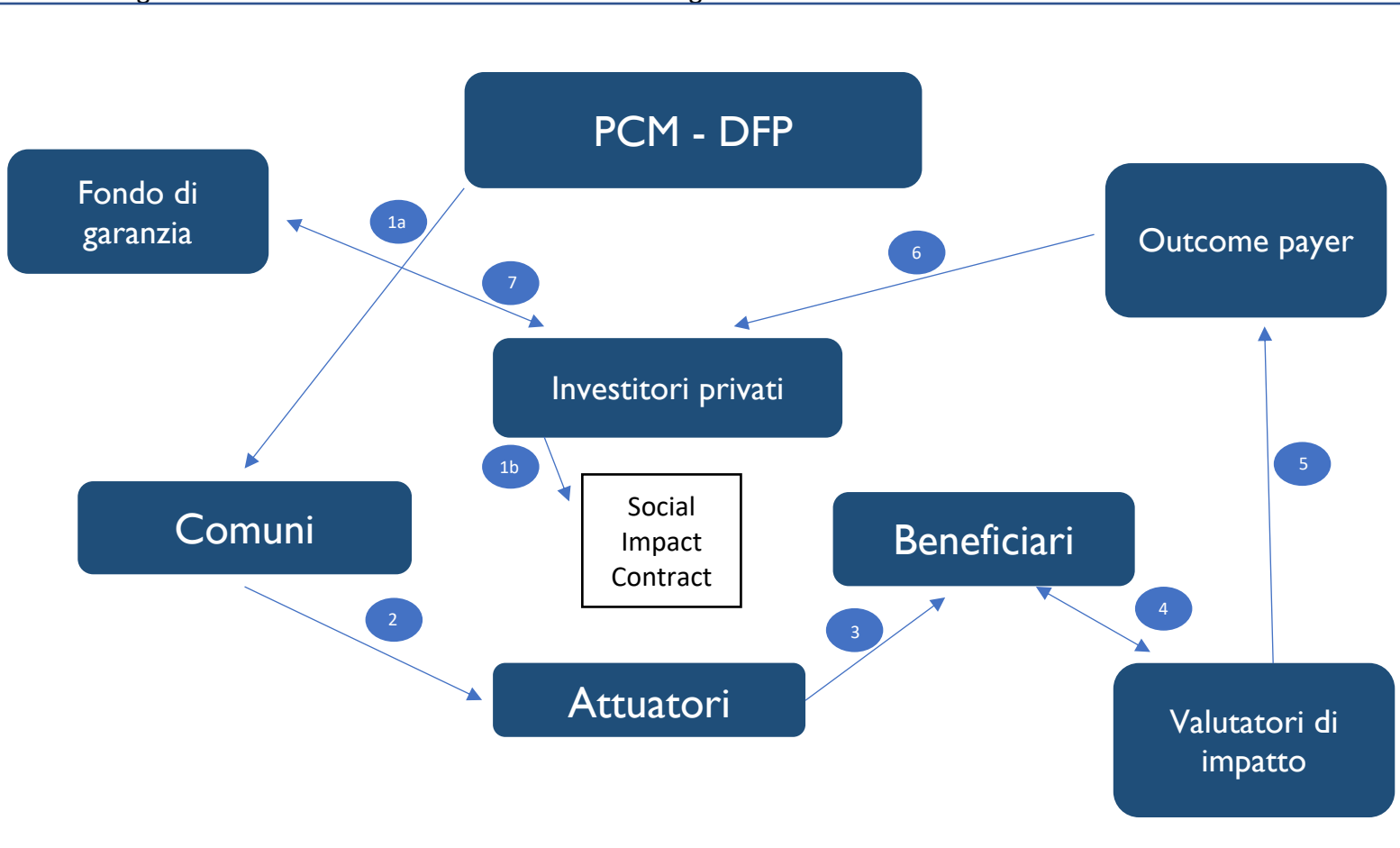
Figure 1: La spirale della Social Innovation - Fonte (Caulier-grice, Mulgan, & Murray, 2010)



FIS: uno sguardo a ritroso. L'intervento III

Per spiegare meglio il quadro logico del Programma di innovazione sociale finanziato dal FIS, si è ritenuto più funzionale descrivere il percorso a ritroso, partendo dall'analizzare il modello del funzionamento a regime, secondo quanto previsto nell'Intervento III. Ciò rende più chiara l'idea del 'dove vogliamo andare'.

Figura 2: Il modello di funzionamento del FIS a regime



La figura 2 mostra l'insieme degli attori coinvolti dal Fis a regime e le relazioni che si innescano fra loro. Di seguito, si descrivono dette relazioni più nel dettaglio:

- Passaggi 1a e 1b: il DFP investe le risorse del FIS nei progetti (1a) a condizione che ci sia un co-investimento da parte di un investitore privato (1b). La quota minima del co-investimento sarà determinata nell'Avviso che segna il passaggio dall'Intervento II al III; l'ammontare complessivo dell'impegno (e del rischio) assunto sarà considerato come elemento valutativo per l'ammissione all'intervento III.
- Passaggio 2: I Comuni, in qualità di capofila, ingaggiano i soggetti attuatori utilizzando uno dei dispositivi amministrativi ritenuto più idoneo nel rispetto della legislazione vigente. Il lavoro dei soggetti attuatori, l'uso efficiente ed efficace delle risorse che ricevono, il rispetto dei tempi e la corretta suddivisione dei compiti in base alle competenze sono oggetto di valutazione per ciò che concerne i criteri riferiti al ciclo del progetto.
- Passaggio 3: i soggetti attuatori, in partnership con i Comuni, erogano il loro servizio o attività a favore del target di beneficiari individuato e trasformano le risorse finanziarie immesse come input in valore. Tale valore, come si vedrà nel passaggio successivo, potrà prendere due strade (sociale e finanziario).

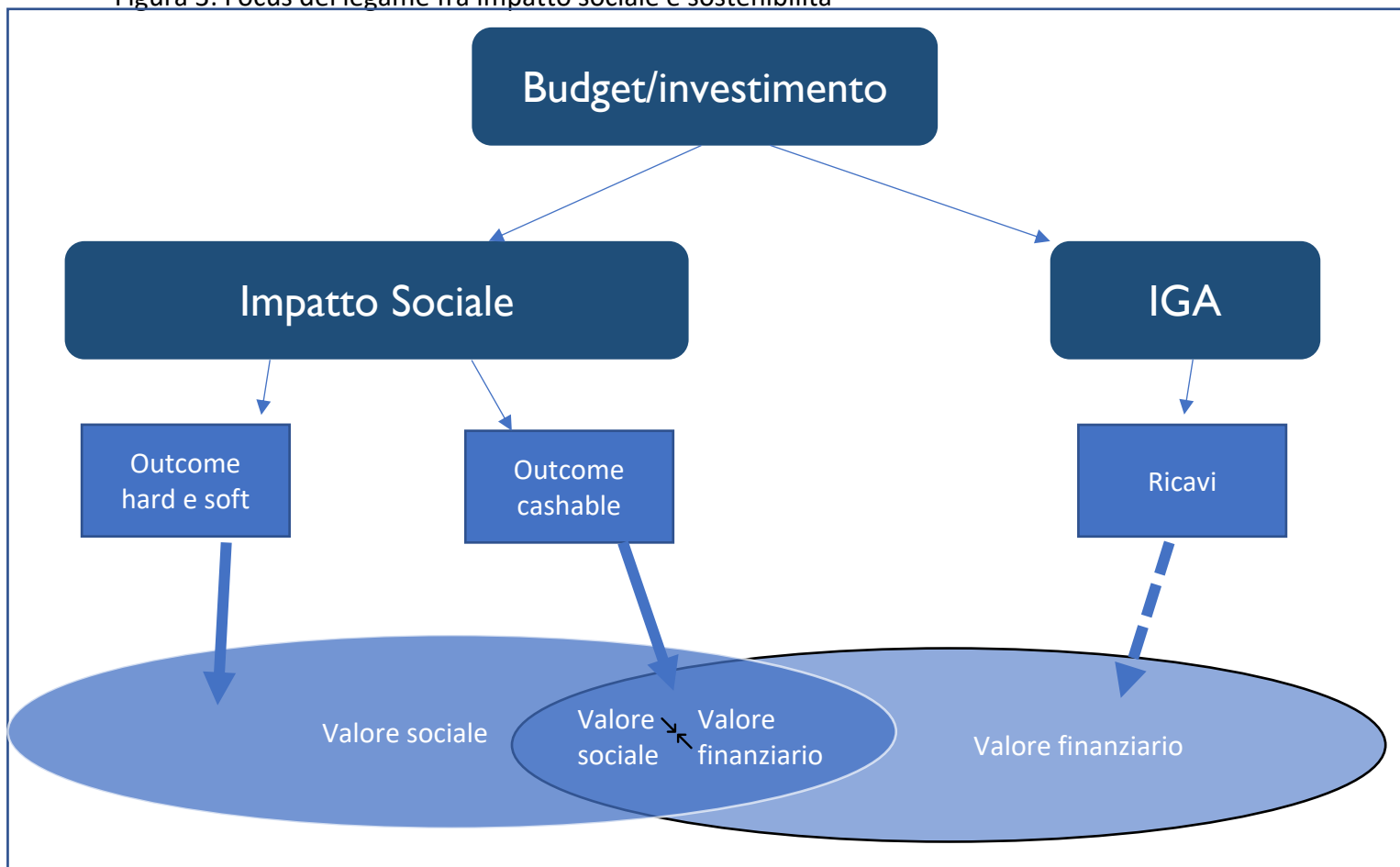
- Passaggio 4: il servizio o attività realizzata viene valutata da un soggetto, valutatore terzo ed indipendente. La valutazione si fonda sulla capacità di misurare l'impatto sociale, rendendo possibile la quantificazione del valore in termini di:
 - **Valore sociale non cashable:** il valore che viene generato dalle aree di *outcome hard e soft*
 - **Valore sociale cashable:** il valore che viene generato dalle aree di *outcome cashable*, che corrisponde alla traduzione finanziaria del valore sociale in termini di minori costi/maggiori ricavi
 - **Valore finanziario diretto:** il valore direttamente finanziario generato dal progetto, derivante da una quota di attività valorizzate immediatamente sul mercato (tale valore viene in genere definito IGA, Income Generating Activities).

Questo passaggio è cruciale per le successive relazioni fra gli attori e merita, quindi, un approfondimento.

Focus: il legame fra impatto sociale e sostenibilità sociale ed economica del Progetto/Programma

In questa sezione si propone un focus per approfondire un aspetto che rappresenta un fattore peculiare della sperimentazione proposta dal DFP: il legame fra impatto sociale e sostenibilità sociale ed economica dei progetti.

Figura 3: Focus del legame fra impatto sociale e sostenibilità



Il budget investito nei progetti è l'input che innesca la generazione di impatto sociale e, in alcuni casi, di IGA (*Income Generating Activities*). Le IGA creano direttamente valore finanziario attraverso i ricavi.

Per quanto riguarda l'Impatto, si possono distinguere due elementi: gli **outcome hard e soft** da un lato, gli **outcome cashable** dall'altro.

Gli outcome hard e soft vengono misurati per verificare la generazione di quel valore sociale che non può essere facilmente trasformato in valore finanziario.

Un outcome si definisce hard quando la sua misurazione avviene attraverso metodi quantitativi ed è oggettivamente verificabile. Ad esempio, in un progetto che prevede la formazione innovativa rivolta a persone NEET, rispetto all'area di outcome "miglioramento delle condizioni di occupabilità" la creazione di nuovi contratti lavorativi è un outcome verificabile attraverso il riscontro delle nuove posizioni contributive Inps.

Un outcome si definisce soft quando la sua misurazione avviene attraverso metodi qualitativi e la sua quantificazione può avvenire attraverso analisi percettive non sempre verificabili in modo oggettivo. Rimanendo sullo stesso esempio, l'area di outcome "miglioramento delle condizioni di occupabilità" potrebbe avere come soft outcome il miglioramento delle condizioni psicologiche e attitudinali dei partecipanti alla formazione. Tale outcome viene in genere misurato attraverso survey che rilevano i dati sulla percezione dei partecipanti.

Gli outcome cashable vengono misurati per verificare la generazione di quel valore sociale che può essere trasformato in valore finanziario (in termini di minori costi/maggiori entrate) attraverso l'utilizzo di proxy appropriate (per consentire questo passaggio il Governo UK ha creato il UCB, [Unit Cost Database](#), e il Governo portoghese ha creato la piattaforma [Onevalue](#)). Continuando sull'esempio proposto, sia l'outcome hard relativo alla creazione di nuovi contratti lavorativi sia l'outcome soft relativo al miglioramento delle condizioni psicologiche e attitudinali dei partecipanti alla formazione verranno verificati in termini di *cashability*: se i due outcome provocheranno dei risparmi di costi o degli incrementi di ricavi allora potranno essere definiti cashable.

Emergono, quindi, tre dimensioni di valore:

- 1) Valore sociale ("x")
- 2) Valore finanziario ("y")
- 3) Valore sociale tradotto in valore finanziario ("z").

La sostenibilità è verificabile attraverso la comparazione di queste tre dimensioni di valore con il budget/investimento ("b").

Quindi:

- Se x è maggiore di b, c'è sostenibilità sociale
- Se y è maggiore di b, c'è sostenibilità finanziaria.

Quando sia z sia y sono maggiori di b ci sarà sia sostenibilità sociale sia sostenibilità economica, ma non è detto che le due siano integrate. E' il caso di un'attività ad impatto sociale che si finanzia attraverso altre attività commerciali che generano ricavi. Le due attività, quella ad impatto sociale e quella commerciale, creano sostenibilità sociale ed economica, ma in forma disgiunta. In questo caso risulta cruciale l'innovazione amministrativa e la creazione di nuove forme di governance. Se, ad esempio, venisse creata una società ad hoc (sotto forma di impresa sociale, di fondazione di partecipazione, di fondazione di comunità o simili) che consentisse di aggregare in un'unica proposta di valore sia il flusso finanziario derivante dalle attività commerciali sia i flussi di impatto sociale, allora si otterrebbe l'integrazione fra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale.

Quando z è maggiore di b avremo una sostenibilità sociale ed economica integrate, in quanto quella economica è ottenuta attraverso una trasformazione del valore sociale in valore finanziario. Tale passaggio risulta determinante perché crea una correlazione diretta fra l'impatto sociale di un

progetto e la sua sostenibilità economica, sovvertendo i modelli “*business as usual*” che adottavano un approccio dicotomico fra dimensioni di sviluppo economico e dimensioni di sviluppo sociale. Tuttavia, affinché ciò avvenga, non occorre solo saper misurare il valore sociale e tradurlo in metrica finanziaria, ma è necessario che tale valore finanziario venga riconosciuto da chi ne beneficia. Per tale ragione divengono centrali gli attori definiti “*Outcome payer*”, ovvero coloro i quali dovrebbero beneficiare del valore finanziario ottenuto per trasformazione del valore sociale e, quindi, dovrebbero rendersi disponibili a remunerarlo (realizzando gli “*outcome payment*”).

Il ruolo degli outcome payer

Il passaggio 5 della figura 2 rappresenta l’ingaggio di quegli attori che beneficiano del valore finanziario ottenuto per trasformazione del valore sociale tramite le proxy finanziarie.

Gli outcome payer possono essere distinti in tre categorie:

- 1. Outcome payer diretti:** quegli attori che beneficiano del valore finanziario direttamente nel loro bilancio. Ad esempio, un progetto che ha come outcome l’inserimento lavorativo, avrà come una delle possibili proxy la riduzione della corresponsione del reddito di cittadinanza. Tale effetto sarà riscontrabile del bilancio dell’Inps, quindi l’Inps è un outcome payer diretto del progetto. Affinchè gli attori che risultano outcome payer diretti dei progetti FIS accettino di svolgere questo ruolo sarà necessario costruire delle azioni di coordinamento e coinvolgimento, per esempio attraverso la eventuale creazione di un tavolo di lavoro con gli outcome payer da attivare a livello centrale. Analizzando i progetti ammessi all’Intervento I si può osservare come gli stessi **Comuni** sono spesso i soggetti che beneficeranno in via diretta degli outcome positivi generati, potendo quindi essi stessi essere **considerati outcome payer**. Questo passaggio non è stato rappresentato direttamente nella figura 2 solo per esigenze di semplificazione. Tuttavia, questa prospettiva apre, al contempo, una opportunità e una sfida: l’opportunità consiste nella possibilità di rafforzare sostanzialmente la governance dei processi di innovazione sociale da parte dei Comuni; la sfida è rappresentata dalla necessità di creare processi di coordinamento orizzontale fra le diverse funzioni amministrative dei Comuni stessi e di integrazione fra il ciclo dell’impatto e il ciclo della programmazione economico-finanziaria.
- 2. Outcome payer indiretti:** quegli attori che beneficiano del valore finanziario generato dal progetto in termini di contributo al raggiungimento della loro *mission*. Rimanendo sull’esempio precedente, l’inserimento lavorativo è un obiettivo di mission per diversi enti, sia pubblici sia privati. Fra questi, le autorità di gestione dei programmi “Garanzia Giovani”, così come alcune Fondazioni, hanno come obiettivo la creazione di nuove opportunità lavorative e vengono valutate in termini di capacità di inserimento lavorativo. Hanno un budget per ciascun inserimento lavorativo creato e, anche se non riscontrano benefici contabili diretti, hanno un supporto nel raggiungimento dei loro obiettivi.
- 3. Soggetti di garanzia di ultima istanza:** si tratta di quegli attori che possono intervenire a garanzia degli investitori in tutti i casi in cui l’outcome non venga realizzato o gli outcome payer non paghino. L’istituto di garanzia (passaggio 8), che potrebbe prendere la forma di un *Outcome Fund*, è di carattere accessorio ed è pensato con il fine di stimolare la propensione all’investimento e all’innovazione di tutti gli stakeholder coinvolti.

Quando un progetto finanziato dal Fis riesce a coinvolgere in modo concreto gli *outcome payer*, ha maggiori probabilità di rendere remunerabili gli impatti generati.

La remunerazione degli impatti (*outcome payments*), che consiste nel passaggio 6 della figura 2, è la variabile chiave per ingaggiare gli investitori privati. Questi, infatti, immettendo capitale di rischio nei progetti, hanno l’esigenza di avere una assicurazione sulle modalità di rientro del capitale investito. Occorre chiarire che il passaggio 6 può assumere diverse configurazioni a seconda della tipologia giuridica dell’outcome payer: in caso di outcome payer pubblico, infatti, la remunerazione dell’impatto dovrebbe avvenire attraverso la corresponsione del pagamento al soggetto attuatore

e, per il tramite di quest'ultimo, potrà essere remunerato il soggetto investitore; in caso di outcome payer privato sarà possibile una remunerazione diretta dell'investitore.

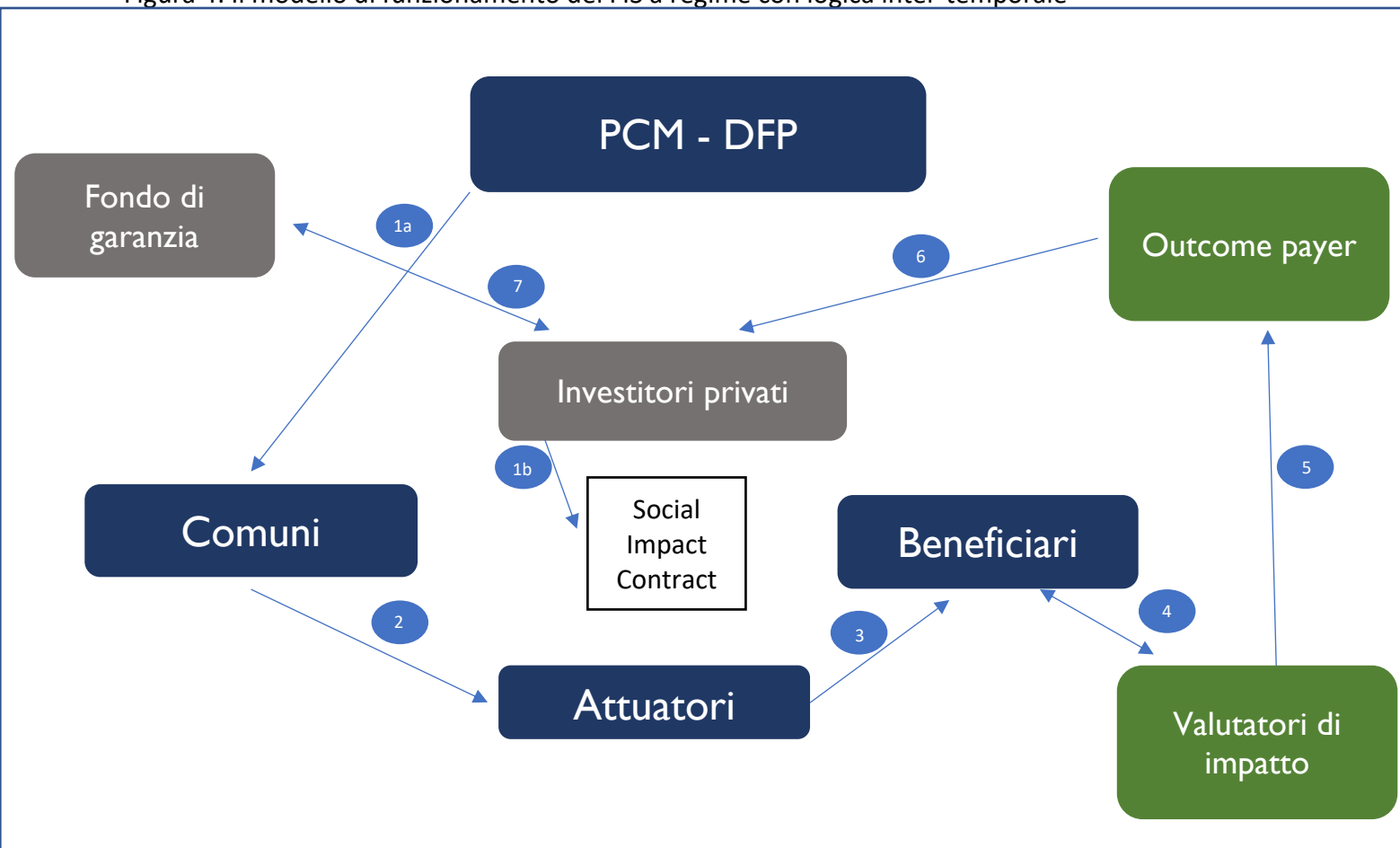
Gli outcome payments, dunque, consentono la remunerazione dell'investitore privato e rendono addizionali le risorse private rispetto a quelle pubbliche. Su questo aspetto sarà necessario un ulteriore approfondimento da realizzarsi quando saranno disponibili gli studi di fattibilità dei 21 progetti ammessi all'Intervento I, al fine di rendere più concrete le prospettive di scalabilità e replicabilità dei singoli progetti e del Fis nel suo complesso.

(Segue) FIS: uno sguardo a ritroso. L'intervento II per la sperimentazione.

Dopo aver delineato la configurazione del Fis a regime, risulta più ordinata la descrizione della logica con cui si propone di costruire il passaggio dall'Intervento I all'Intervento II e, più in particolare, i criteri di valutazione proposti per indirizzare i progetti in una traiettoria coerente con il quadro strategico del Programma.

Ripensando alla figura 2 in modo inter-temporale, la stessa potrebbe essere rappresentata come segue:

Figura 4: Il modello di funzionamento del FIS a regime con logica inter-temporale



La scala cromatica indica i tre interventi del Fis:

- gli attori in box blu sono in gioco a partire dal primo Intervento e sono coinvolti per tutta la durata del Programma;
- gli attori in box verde entrano in gioco a partire dal secondo Intervento ;
- gli attori in box grigio entrano in gioco a partire dal terzo Intervento (l'investitore privato è un "osservatore" già dal primo anno, ma dal terzo il suo ruolo si sostanzia operativamente nel modello).

Da questo quadro occorre costruire una traiettoria coerente con il modello sopra descritto. Il passaggio dall'Intervento I all'Intervento II, quindi, non ha il solo obiettivo di selezionare quei progetti che hanno condotto un soddisfacente studio di fattibilità, ma anche di indirizzarli verso una prospettiva di sperimentazione che garantisca il coinvolgimento concreto degli stakeholder rappresentati dalla figura 4.

Per tale ragione, già nell'Avviso pubblico del 5 aprile 2019, sono stati costruiti dei criteri di valutazione per il passaggio all'Intervento II che tengono conto dell'esigenza di tenere insieme le dimensioni rappresentate dalla figura 5. Tali criteri saranno ulteriormente dettagliati nell'Avviso che segna il passaggio dall'Intervento I al II.

Figura 5: La ratio sottostante i criteri di valutazione per il passaggio all'Intervento II



Il primo set di criteri si concentra sulla valutazione del grado di accuratezza riscontrabile **nell'analisi del bisogno sociale oggetto di intervento**, verificando se e quanto gli studi di fattibilità riescono a far emergere con elementi quali-quantitativi l'esigenza di intervenire su un target specifico di destinatari e in un territorio ben definito, anche verificando i benchmark disponibili in letteratura o nell'analisi di pratiche già consolidate.

Il secondo set di criteri mira a verificare **il livello di innovatività** della soluzione proposta in ragione del bisogno descritto, valutando anche la consistenza progettuale in termini di tempi di realizzazione delle attività previste, budget allocato e ripartizione di responsabilità fra i diversi partner.

Il match fra bisogni e soluzioni verrà quindi valutato in termini di **impatto sociale generato**; per tale ragione un set di criteri mira a verificare la consistenza dell'impianto valutativo proposto, la robustezza dei sistemi di misurazione adottati, l'appropriatezza degli strumenti di calcolo e l'effettiva utilità delle informazioni che ne potranno essere tratte per assumere decisioni strategiche ed ingaggiare gli stakeholder rilevanti.

Dall'analisi dell'impatto sarà determinante poter derivare il **valore generabile dal progetto** in una prospettiva multi-stakeholder. Per questa ragione, un set di criteri di valutazione si concentra sull'effettiva **capacità di creazione di un social business model** del progetto, sulla **coerenza fra la misurazione dei benefici economico-finanziari** e gli **outcome payer individuati**, sulla effettiva

capacità di coinvolgimento degli outcome payer e sulla qualità delle proposte avanzate a fronte delle criticità emerse durante lo studio di fattibilità.

La modalità innovativa di rispondere ai bisogni sociali dovrà quindi tramutarsi in **innovazione amministrativa** con la creazione di nuovo set di conoscenze dell'amministrazione e, di conseguenza, di un nuovo pensiero strategico che rafforza la capacità amministrativa nella costruzione di policy orientate all'impatto. Un ulteriore set di criteri si focalizza, quindi, sulla chiarezza e dimostrabilità del rafforzamento della capacità amministrativa, sulla scalabilità e replicabilità del modello di governance proposto, sulla qualità delle soluzioni amministrative proposte e sulla loro capacità di favorire la creazione di relazioni collaborative, reti e coalizioni in grado di fertilizzare il processo di innovazione sociale.

Attraverso tali passaggi si potranno innescare nuove relazioni in grado di consolidare e sistematizzare i risultati raggiunti anche all'interno di **nuovi schemi di partenariato pubblico-privato ispirati alla finanza ad impatto sociale**. Un set di criteri ad hoc mira a valutare sia la chiarezza e la realizzabilità della soluzione di finanza d'impatto individuata, sia l'effettivo interesse espresso dal soggetto investitore, il cui co-finanziamento è condizione essenziale per il passaggio all'Intervento III. Se, tuttavia, alcuni studi di fattibilità dovessero riuscire ad attivare collaborazioni con i soggetti investitori già a partire dall'intervento II, ciò sarebbe accolto come un segnale che va esattamente nella direzione auspicata dal Programma.

Le nuove relazioni innescate verranno lette e valutate, infine, rispetto alla loro generatività: oltre al progetto volto alla creazione di impatti e dunque di valore, il carattere distintivo del FIS consiste nella generatività dei processi multi-stakeholder avviati sul territorio da ventuno amministrazioni comunali. L'evoluzione *dal progetto al processo* è la chiave per abilitare un nuovo modello di politiche pubbliche resilienti e sostenibili, consentendo di scalare e replicare l'impostazione del FIS ad altre policy, bisogni e territori e promuovendo una via italiana all'innovazione sociale che riesce a promuovere un modello di governance capace di generare valore pubblico.