RAPPORTO FINALE

Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro

Servizio di studio ed analisi avente ad oggetto la valutazione ex ante degli strumenti finanziari, ai sensi dell'art. 37 (2) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, così come modificato dal Regolamento (UE) 1046/2018, da attivare nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani

CIG 80771356A8

ARCHIDATA

SOMMARIO

INTRODUZIONE 4

1. ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO, DELLE CONDIZIONI DI INVESTIMENTO SUB-OTTIMALI E DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO 7

1.1 Il contesto di riferimento 7

1.1.1 Contesto generale 7

1.1.2 L'impatto dell'emergenza Covid-19 13

1.1.3 I fabbisogni occupazionali previsti nel medio periodo e l'impatto dell'emergenza Covid-19 27

1.1.4 Il mercato del credito 32

1.1.5 Il mercato del Private Equity e del Venture Capital 38

1.1.6 La domanda e l'offerta di finanziamenti ad impatto sociale 40

1.1.7 Un approfondimento qualitativo: interviste a testimoni privilegiati 42

1.1.8 Analisi SWOT 44

1.2 La Gap Analysis 47

1.2.1 Introduzione 47

1.2.2 Il gap d'investimento relativo agli strumenti finanziari proposti 48

2 VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO 52

2.1 Il valore aggiunto 52

2.1.1 La dimensione quantitativa del valore aggiunto 52

2.1.2 La dimensione qualitativa del valore aggiunto 55

2.2 Coerenza con altre forme di interventi pubblici 58

2.2.1 Coerenza con interventi pubblici nazionali e comunitari 58

2.3 Implicazioni in termini di aiuti di Stato 64

2.3.1 Elementi di considerazione ai fini della coerenza dello strumento finanziario con la disciplina sugli aiuti di Stato 65

2.3.2 Il Temporary framework: quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'epidemia di COVID-19 67

3. RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE ADDIZIONALI 69

3.1 Addizionalità di risorse pubbliche e private 69

3.2 Effetto leva 71

4. INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI 75

4.1 Analisi degli insegnamenti tratti da strumenti analoghi 75

4.1.1 Sintesi dei casi studio sull'analisi di strumenti finanziari analoghi 76

4.1.2 Dati significativi e principali criticità emerse nel periodo 2007-2013 102

4.2 Applicazione futura degli insegnamenti alla luce dei rischi evidenziati 103

5. STRATEGIA DI INVESTIMENTO 108

5.1 Evidenze analitiche e di contesto a supporto della proposta di strumenti finanziari 108

5.2 La strategia d'investimento e il modello di misurazione e valutazione dell'impatto sociale 110

5.2.1 Ipotesi strategica 110

5.2.2 Metodologie e modelli di misurazione e valutazione dell'impatto sociale 111

5.3 La governance dello strumento finanziario 124

5.4 Opzioni strategiche per ANPAL 126

5.4.1 Caso: Social Impact Bond 129

5.4.2 Caso: Social Impact Fund 134

5.5 Le risorse attivabili 139

6. RISULTATI ATTESI 141

6.1 Obiettivi strategici e risultati attesi di riferimento del PON 141

6.2 Contributo dello strumento finanziario agli indicatori di output del PON 142

6.3 Contributo dello strumento finanziario agli obiettivi strategici del PON 144

6.4 Il processo di monitoraggio e controllo 147

6.4.1 Monitoraggio e reporting 147

6.4.2 Verifiche di gestione 149

7. DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE 151

7.1 Il meccanismo di riesame e aggiornamento 152

8. NOTA METODOLOGICA 154

INTRODUZIONE

In coerenza a quanto stabilito dall'articolo 37, comma 1 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) 2014-2020 hanno la possibilità di supportare l'investimento degli strumenti finanziari. L'articolo 37, comma 1 del Regolamento 1303/2013, recita appunto: "I fondi SIE possono intervenire per sostenere strumenti finanziari nell'ambito di uno o più programmi, anche quando sono organizzati attraverso fondi di fondi, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi specifici stabiliti nell'ambito di una priorità".

Il contesto normativo e programmatico della Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 con riferimento al sostegno agli strumenti finanziari, si articola in una composizione che include altre disposizioni, all'interno del medesimo Regolamento 1303/2013 recante disposizioni comuni, così come in altre disposizioni normative, di cui è qui espressa necessità e volontà di tenere in attenta considerazione. Innanzitutto richiamando l'articolo 2, comma 11 del Regolamento 1303/2013, che definisce gli strumenti finanziari, per rimando al regolamento finanziario. Ed ancora il comma 2 dell'articolo 37 del Regolamento 1303/2013 che, nel combinato con il precedente comma 1 del medesimo articolo, costituisce il fondamento giuridico del vincolo dell'impiego dei Fondi SIE a supporto degli strumenti finanziari ad una valutazione ex ante.

La specifica attività valutativa ex ante all'utilizzo del sostegno dei Fondi SIE agli strumenti finanziari è infatti definita in tutti i suoi elementi caratteristici dall'articolo 37, comma 2 del Regolamento 1303/2013.

Conformemente con il dispositivo dell'articolo 37, comma 2, tale valutazione ex ante ha l'obiettivo di delineare il contesto dei fallimenti del mercato e delle condizioni di investimento subottimali, nonché il livello e gli ambiti stimati della necessità di investimenti pubblici, comprese le tipologie di strumenti finanziari a cui verrà dato specifico supporto attraverso l'impiego di risorse cofinanziate da Fondi SIE.

Nell'esatto dettaglio fornito dal suddetto articolo 37, comma 2, la valutazione ex ante degli strumenti finanziari si compone dei seguenti elementi essenziali:

a) un'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento per settori strategici e obiettivi tematici o delle priorità di investimento da affrontare al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi specifici definiti nell'ambito di una priorità e da sostenere mediante strumenti finanziari. Tale analisi si basa sulla metodologia delle migliori prassi disponibili;

b) una valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari che si ritiene saranno sostenuti dai fondi SIE, della coerenza con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato, delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato;

c) una stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previ-

sto), compresa, se del caso, una valutazione della necessità di remunerazione preferenziale, e del relativo livello, intesa ad attrarre risorse complementari da investitori privati e/o una descrizione del meccanismo che sarà impiegato per stabilire la necessità e l'entità di tale remunerazione preferenziale, quale una procedura di valutazione competitiva o adeguatamente indipendente;

d) una valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi e dalle valutazioni ex ante effettuate in passato dagli Stati membri, compreso il modo in cui tali lezioni saranno applicate in futuro;

e) la strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione ai sensi dell'articolo 38, i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali e, se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni;

f) un'indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo strumento finanziario considerato contribuisca al conseguimento degli obiettivi specifici della pertinente priorità, compresi gli indicatori per tale contributo;

g) disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante l'attuazione di qualsiasi strumento finanziario attivato in base a tale valutazione, se durante la fase di attuazione l'Autorità di Gestione ritiene che la valutazione ex ante non possa più rappresentare con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell'attuazione.

La valutazione ex ante degli strumenti finanziari, così come definita dall'impianto normativo comunitario, segue la logica permeante le assimilabili attività valutative riferite al sistema dei Fondi SIE, ovvero l'offrire al programmatore nazionale o regionale – nel caso specifico l'Autorità di Gestione del PON Iniziativa Occupazione Giovani 2014-2020 – uno strumento di supporto per indirizzarne le scelte strategiche delle opzioni a disposizione e per consentirgli un adeguato assessment della coerenza normativa e programmatica delle stesse.

Il combinato disposto degli atti normativi di riferimento a livello comunitario, identifica specificatamente gli obiettivi della presente valutazione ex ante, consentendo di esplicitare uno sviluppo degli elementi essenziali descritti sinteticamente in precedenza:

- valutare la ratio di uno specifico strumento finanziario rispetto all'analisi dei fallimenti di mercato, evitando sovrapposizioni, ridondanze e superando eventuali problematiche sperimentate nel passato, nell'ottica di uno strumento di supporto al programmatore[1];
- fornire al programmatore un'organica base decisionale fondata sulle evidenze analitiche[2];
- garantire che le risorse dei Fondi SIE dedicate allo specifico strumento finanziario siano assolutamente coerenti con gli obiettivi dei Fondi stessi e del Programma Operativo e conformi alle regole della sana e corretta gestione finanziaria[3].

[1] Guidance for Member States on Article 37(2) CPR– Ex-ante assessment, European Commission, Expert Group on European Structural and Investment Funds, EGESIF_14_0039-1 11/02/2015.

[2] Ex-ante assessment for ESIF financial instruments Quick reference guide, European Commission and European Investment Bank, version 1.0 May 2014. Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for Managing Authorities (ARES (2014)2195942 - 02/07/2014).

Nell'ottica precipua, dunque, di garantire una stretta conformità con le disposizioni e con le linee guida comunitarie per la redazione della presente valutazione ex ante[4], il documento si articola nelle seguenti sezioni: nel primo capitolo viene realizzata e descritta un'analisi del contesto economico di riferimento e interesse, con un focus sull'analisi dei fallimenti di mercato, delle condizioni di investimento non ottimali e dei fabbisogni finanziari. Pertanto un'analisi come strumento di supporto per individuare le ragioni dei trascorsi ostacoli incontrati dal mercato e degli eventuali fabbisogni e condizioni specifiche che si presentano di fronte all'utilizzo dello strumento finanziario.

Il secondo capitolo è improntato ad un assessment dello strumento finanziario sostenuto dalle risorse del Programma Operativo, che ne esplori il valore aggiunto nelle dimensioni quantitative e qualitative, la coerenza con un impianto più ampio di investimenti pubblici a vari livelli e le eventuali implicazioni in materia di aiuti di Stato.

Il terzo capitolo è dedicato all'aspetto strategico delle potenzialità di coinvolgimento di risorse pubbliche e private che presenta lo strumento finanziario e le sue capacità di esplicare un effetto moltiplicatore rispetto ai beneficiari e al settore di mercato interessato.

Il quarto capitolo analizza gli insegnamenti tratti dall'utilizzo di analoghi strumenti finanziari e da precedenti attività di valutazione ex ante implementate dall'Amministrazione, nella logica comunitaria dello sviluppo e dell'impiego evidence based dello strumento finanziario, provando a leggere tali risultanze in una prospettiva di guidance futura.

Il quinto capitolo pone in evidenza i principali elementi di definizione della strategia di investimento, volti a specificare ambito di applicazione e focalizzazione dello strumento finanziario, in particolare in termini di copertura territoriale, tematica e dell'universo di riferimento dei beneficiari finali.

Il sesto capitolo descrive i risultati attesi e indaga il contributo dello strumento finanziario al raggiungimento degli obiettivi del Programma Operativo, così come il loro monitoraggio e controllo legato agli indicatori definiti nel PO stesso.

Infine, il settimo capitolo esplicita la ratio e la metodologia del processo di revisione e aggiornamento della valutazione ex ante, come in via ordinaria è logicamente insito nella natura stessa dell'attività valutativa, non da ultimo al fine di indirizzare l'implementazione dello strumento finanziario.

Nella strutturazione del documento valutativo si provvederà a valorizzare, in una logica di interazione e di ottimizzazione, il lavoro di analisi e di approfondimento svolto dal Gruppo di lavoro partenariale coordinato da ANPAL, che ha avuto come oggetto lo strumento finanziario a cui la presente valutazione è dedicata.

---

[3] Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period General methodology covering all thematic objectives Volume I, European Commission and European Investment Bank, version 1.2 April 2014.

[4] Ex-ante assessment for ESIF financial instruments Quick reference guide, European Commission and European Investment Bank, version 1.0 May 2014.

1. ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO, DELLE CONDIZIONI DI INVESTIMENTO SUB-OTTIMALI E DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO

1.1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La presente attività di valutazione ex-ante degli strumenti finanziari da utilizzare per orientare le scelte dell'Autorità di Gestione del Programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) ha come attività preliminare l'analisi dei fallimenti del mercato, che rendono necessario un intervento pubblico.

In particolare, il mercato del lavoro si considera caratterizzato da fallimenti quando non riesce ad allocare in modo ottimale tutte le risorse lavorative disponibili. Il livello assoluto della disoccupazione e il tasso di disoccupazione (dato dal rapporto tra le persone in cerca di occupazione – cioè disoccupati in senso stretto e persone in cerca del primo impiego – e la popolazione attiva) sono due indicatori sintetici ma efficaci dell'intensità del fenomeno. Queste variabili saranno analizzate nella loro evoluzione recente e con particolare riferimento ai giovani e alle regioni del Mezzogiorno, aree oggetto di intervento del Pon IOG.

La seconda parte dell'indagine verte su un'analisi della domanda di lavoro espressa dalle imprese, finalizzata a individuare i settori che, nelle diverse aree, concentrano le quote più rilevanti di domanda, con un approfondimento sulla domanda di lavoro specificamente orientata ai giovani, o comunque accessibile ai giovani.

In entrambi i casi, si considerano i principali dati degli ultimi tre anni (2017-2019), con un successivo accenno ai primi dati che danno qualche indicazione sugli effetti dell'emergenza Covid-19 esplosa in Italia a fine febbraio.

L'ultima parte allarga lo sguardo a un orizzonte di medio periodo, considerando i fabbisogni occupazionali previsti nel sistema economico da qui al 2024.

1.1.1 Contesto generale

Il PON IOG rappresenta un rilevante strumento di contrasto alla disoccupazione giovanile. Rientra nella strategia europea che ha dato origine alla Garanzia Giovani e ha un ruolo chiave nell'affrontare in maniera unitaria il problema della disoccupazione e dell'inattività dei giovani nel nostro Paese.

La sua attuazione vede il coinvolgimento delle Regioni, organismi intermedi del PON, che programmano e realizzano i progetti nei loro territori. Ad ANPAL è inoltre affidata direttamente l'implementazione di alcuni progetti speciali.

A seguito del rifinanziamento del PON IOG e dell'avvio della fase II dell'attuazione del Programma Garanzia Giovani in Italia, avvenuto nel 2017, sono state definite tre nuove schede di misure, volte ad integrare la strategia di contrasto alla disoccupazione giovanile nelle Regioni meno sviluppate e in transizione, dove il tasso di disoccupazione giovanile, anche di lunga durata, è più elevato. Le misure sono finanziate a valere sull'Asse 1bis.

Le tre nuove misure riguardano: Scheda 1 - Creazione di reti territoriali per l'attivazione di contratti di apprendistato di I, II e III livello; Scheda 2 - Strumenti per incentivare l'accesso ai corsi di ITS; Scheda 3 - Progetto pilota per la creazione di strumenti di finanziamento di investimenti ad impatto sociale (Social Impact Investments). La titolarità delle prime due è in capo alle Regioni, la terza ad ANPAL. Obiettivo comune delle misure è di ridurre la disoccupazione giovanile agendo in ottica

preventiva sul match di competenze e di abbattere i tempi di transizione tra la scuola e il lavoro mediante dispositivi che avvicinano i giovani alle imprese già nel percorso di studio. In particolare, la misura 3 – Social Impact Investments riveste un ruolo strategico nel potenziamento della logica di sistema. In linea con il contenuto della scheda, l'investimento sociale mira alla creazione di poli di eccellenza nella formazione professionale specializzante.

L'emergenza sanitaria ha avuto ripercussioni molto gravi sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro, con un conseguente aumento dei rischi sociali connessi all'inattività e alla povertà.

Secondo i dati ISTAT sul mercato del lavoro a luglio 2020, il trend tendenziale rispetto a luglio 2019 registra un aumento del tasso di disoccupazione del +3% nella fascia di età 15-34 anni, in controtendenza rispetto alle altre classi di età in cui la disoccupazione segna un calo. La diminuzione del tasso di disoccupazione è associata ad un contestuale incremento dell'inattività in tutte le fasce di età.

L'incremento significativo della disoccupazione e dell'inattività giovanile pone l'urgenza di investire nella formazione e riqualificazione del capitale umano dei giovani.

L'emergenza sanitaria ha richiesto la mobilitazione di una mole straordinaria di risorse europee e nazionali. La strategia per la pianificazione dei fondi europei si è sviluppata lungo due direttrici fondamentali: da un lato la riprogrammazione finanziaria dei programmi nazionali e regionali in corso, dall'altra l'attivazione di nuove linee di finanziamento. La riprogrammazione dei PON, in attuazione dell'art. 126, c.10, del D.L. 18/2020 (convertito dalla legge 27 del 24/04/2020) e dell'art. 242 del D.L. 34/2020 (convertito dalla legge n. 77 del 17/07/2020), ha consentito di destinare le risorse non ancora programmate, pari complessivamente a 5,43 mld, al finanziamento delle misure più urgenti, le spese sanitarie e sociali. Tali spese, sostenute nell'anno contabile 2020-2021 potranno beneficiare del finanziamento del 100% delle risorse comunitarie, ovvero senza obbligo di cofinanziamento nazionale. Le risorse sottratte saranno messe a disposizione sul Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione, in compensazione dei fondi ceduti per fronteggiare l'emergenza, per sostenere progetti non più finanziati dai PON. A valere sul Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani sono stati rilevati 105 milioni di euro, che saranno restituiti a carico del Fondo di Sviluppo e Coesione.

La riprogrammazione finanziaria del PON IOG ha inciso sulla programmazione attuativa degli interventi da parte degli Organismi Intermedi e dell'Autorità di gestione. Ai ritardi dovuti all'emergenza sanitaria, si aggiungono alcune criticità legate alla mancata piena operatività della procedura per la verifica dei requisiti dei destinatari non NEET dell'Asse 1bis, che, di fatto, impedisce alle Regioni di effettuare le prese in carico ed erogare i servizi connessi a questo asse di intervento.

Inoltre, altre problematiche di attuazione concernono i rilievi degli audit comunitari sui fenomeni di gaming e di doppio finanziamento connessi all'implementazione della misura 3 – servizio di accompagnamento al lavoro e le difficoltà nel raggiungimento dei target di rendicontazione prefissati.

Allo stato attuale le misure dell'Asse 1bis non sono state rese operative. Le Regioni, che hanno in capo l'attuazione delle prime due misure – ossia la creazione di reti territoriali per l'attivazione di contratti di apprendistato e la promozione dei percorsi ITS, non hanno attivato nessuna iniziativa per implementare queste due tipologie di intervento. Per quanto riguarda la misura di Social Impact Investment, considerando il contesto in cui le Autorità nazionali sono impegnate nella definizione di una strategia globale di ripresa e sviluppo del sistema economico nazionale, è auspicabile che l'attuazione di interventi di investimento sociale, nell'ambito del piano della Garanzia Giovani, sia integrata nel più ampio scenario delle politiche per l'occupazione giovanile, agendo in sinergia

con servizi di supporto alla ricerca attiva di lavoro, di formazione e di riqualificazione delle skills professionali, di sostegno allo start-up di impresa.

In una fase di transizione, in cui si stanno ridefinendo le strategie, per fronteggiare cambiamenti inediti e dinamiche dall'esito incerto, anche la visione di intervento della Nuova Garanzia Giovani necessita di un riorientamento e di una sistematizzazione delle modalità di azione che le Regioni hanno attuato sinora secondo modelli regionali di attuazione delle politiche attive del lavoro peculiari. Il ripensamento dovrebbe andare nella direzione, ad esempio, di un potenziamento della capacità di ingaggio dei giovani in condizione svantaggiata e dei giovani in dispersione che abbandonano precocemente gli studi, anche attraverso la promozione dell'apprendistato formativo.

In questo scenario, alcune Regioni hanno attivato autonomamente interventi similari alle iniziative delle schede dell'Asse 1bis. Si tratta di interventi finanziati principalmente con risorse del Fondo Sociale Europeo e con risorse autonome, oltre che con il riparto dedicato del Ministero dell'Istruzione per quanto riguarda i percorsi ITS. Nello specifico, dall'analisi basata sugli avvisi pubblicati dalle 21 Regioni e Province Autonome nell'anno 2020, raccolti *nell'Osservatorio Digitale sulle politiche attive del lavoro e della formazione professionale*,[5] riguardo alle politiche per la formazione e alle politiche per il lavoro, emerge che delle regioni interessate (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna), alcune hanno emanato misure assimilabili o vicine a quelle delle schede dell'Asse 1bis.

Rispetto alle azioni della scheda n.1, il cui scopo è quello di creare nuove reti per favorire la diffusione dell'utilizzo del contratto di apprendistato e la transizione scuola lavoro, nessuna delle regioni in oggetto ha attivato misure di divulgazione dell'apprendistato promuovendo partenariati territoriali. Alcune di queste Regioni (Abruzzo e Sardegna), però, hanno programmato percorsi formativi in apprendistato nell'ambito dell'offerta formativa territoriale.

Regione Puglia ha pubblicato un avviso che, pur non prevedendo l'apprendistato, ha lo scopo di favorire azioni sperimentali di una rete territoriale già costituita (Startnet) con l'obiettivo di favorire la transizione scuola lavoro. Con modalità simili anche Regione Campania ha emanato due avvisi, "Scuola viva in quartiere" e "Scuola viva – azioni di accompagnamento", entrambi allo scopo di promuovere reti territoriali tra scuole, dirette a favorire la riduzione dell'abbandono scolastico e l'ampliamento dell'offerta educativa.

Relativamente alla scheda n. 2 sul potenziamento degli ITS sono solo due le Regioni che hanno pubblicato avvisi specificatamente dedicati. La Regione Sicilia per l'avvio dell'anno formativo 2020/2022 e la Regione Puglia con una manifestazione di interesse per la costituzione di un nuovo Istituto Tecnico Superiore nell'ambito specifico del "Sistema Moda".

Diverse sono invece quelle che hanno scelto di promuovere azioni per l'alta formazione, in particolare la Calabria, attraverso la creazione di un catalogo formativo dedicato, la Basilicata con l'erogazione di contributi per la partecipazione a corsi in Italia o all'estero e la Campania promuovendo forme di partenariato tra soggetti operanti nel settore dello spettacolo ed Enti di Alta formazione, per valorizzare la formazione di giovani talenti nell'ambito della tradizione teatrale campana.

---

[5] L'Osservatorio Digitale di CNOS-FAP e PTSCLAS ha l'obiettivo di monitorare le policy implementate in materia di formazione professionale e politiche attive del lavoro. L'Osservatorio raccoglie e classifica gli avvisi pubblicati nelle Regioni e nelle Province autonome. L'Osservatorio è disponibile al sito http://osservatoriodigitale.ptsclasplatform.it/,

1.1.1.1 LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO

Tra il 2017 e il 2019, grazie alla modesta ripresa economica, si è assistito a una diminuzione del fenomeno della disoccupazione in Italia. Il numero di persone in cerca di occupazione si è infatti ridotto da 2,9 milioni di persone nella media del 2017 a circa 2,6 milioni nella media del 2019 (-11%). Nel Mezzogiorno si rileva nello stesso periodo una diminuzione di 150mila unità (da 1.469.0000 a 1.319.000), con una riduzione leggermente inferiore in termini percentuali (-10%).

E' interessante rilevare che questa riduzione ha favorito soprattutto i giovani con meno di 35 anni (-16% in Italia e -15% nel Mezzogiorno nel periodo considerato), mentre le persone in cerca di lavoro oltre tale soglia di età si sono ridotte soltanto del 7% in Italia e del 5% nel Sud.

Tavola 1 - Persone in cerca di occupazione per ripartizione territoriale e classi di età - Medie annue 2017-2019 (valori in migliaia)

Ripartizioni territoriali	Classi di età				
	15-24 anni	25-34 anni	Totale 15-34 anni	35 anni e oltre	Totale*
2017 (media annua)					
Italia	**535**	**838**	**1.372**	**1.535**	**2.907**
Nord Ovest	107	138	245	306	551
Nord Est	67	86	153	187	340
Centro	87	153	240	307	547
Sud e Isole	274	461	735	734	1.469
2018 (media annua)					
Italia	**492**	**771**	**1.263**	**1.493**	**2.755**
Nord Ovest	104	128	232	287	519
Nord Est	60	78	138	190	328
Centro	80	139	219	298	517
Sud e Isole	248	426	674	718	1.391
2019 (media annua)					
Italia	**446**	**710**	**1.157**	**1.425**	**2.582**
Nord Ovest	89	112	201	286	487
Nord Est	59	77	136	167	303
Centro	71	128	199	274	473
Sud e Isole	227	394	621	698	1.319

*Il totale è riferito alla popolazione con almeno 15 anni di età (anche nelle tavole seguenti relative a Forze Lavoro)

Fonte: elaborazioni Gruppo di lavoro su dati Istat-Rilevazione Forze Lavoro

Pur con questa maggiore riduzione, nella media del 2019 i giovani con meno di 35 anni (d'ora in poi definiti solo "giovani") rappresentano ancora il 45% delle persone in cerca di occupazione in Italia e il 47% nel Mezzogiorno. Considerando le singole regioni meridionali, l'andamento dell'ultimo triennio è stato piuttosto differenziato: a fronte di una riduzione complessiva della disoccupazione del 10% appena osservata per il Sud nel suo complesso, il miglioramento è stato più accentuato in Puglia (-22%), in Basilicata (-17%) e in Molise (-16%); invece in Calabria e in Abruzzo il numero di disoccupati è rimasto quasi invariato, anche se le due regioni presentano tassi di disoccupazione ben diversi, come si vedrà poco oltre.

La riduzione dei giovani ha sostanzialmente seguito, in modo più accentuato, l'andamento complessivo dei disoccupati di ciascuna regione.

Tavola 2 - Persone in cerca di occupazione in Italia e nelle regioni del Mezzogiorno - Totali e "di cui" con meno di 35 anni - Medie annue 2017-2019 (valori in migliaia)

Totale Italia e regioni	2017		2018		2019	
	Totale	di cui < 35 anni*	Totale	di cui < 35 anni*	Totale	di cui < 35 anni*
Italia	**2.907**	**1.372**	**2.755**	**1.263**	**2.582**	**1.157**
Mezzogiorno (Sud e Isole)	**1.469**	**735**	**1.391**	**674**	**1.319**	**621**
Abruzzo	65	*33*	60	*29*	63	*30*
Molise	18	*9*	16	*8*	15	*7*
Campania	443	*221*	426	*206*	413	*194*
Puglia	278	*139*	233	*113*	216	*102*
Basilicata	28	*14*	27	*13*	23	*11*
Calabria	148	*74*	152	*73*	146	*69*
Sicilia	374	*187*	372	*180*	341	*161*
Sardegna	115	*58*	106	*51*	102	*48*

*Dati regionali stimati

Fonte: elaborazioni Gruppo di lavoro su dati Istat-Rilevazione Forze Lavoro

L'andamento positivo degli ultimi anni – soprattutto per quanto riguarda i giovani - ha consentito di ridurre il tasso di disoccupazione, che nel Mezzogiorno resta tuttavia piuttosto elevato. A fronte di una media nazionale che nel 2019 si è attestata al 10% (-1,2 punti rispetto alla media di due anni prima), nel Mezzogiorno tale fondamentale indicatore di "malfunzionamento" del mercato del lavoro resta al ragguardevole livello del 17,6%, circa due punti in meno del 2017.

Tra le regioni, si distingue soprattutto la Puglia, con una riduzione di ben 4 punti percentuali (dal 18,8 al 14,9%); il Molise, la Sardegna e la Basilicata evidenziano una riduzione di 2-2,5 punti, mentre nelle restanti aree si notano flessioni più contenute, fino al solo mezzo punto percentuale dell'Abruzzo.

Tuttavia, proprio l'Abruzzo presenta, insieme alla Basilicata, il tasso di disoccupazione più basso di tutto il Mezzogiorno (11% circa) e superiore solo di un punto alla media nazionale; seguono il Molise con il 12%, la Puglia (in forte miglioramento) e la Sardegna con valori attorno al 15%, mentre l'incidenza dei senza lavoro resta molto più alta in Campania e Sicilia (20%) e in Calabria (21%).

Valori decisamente più elevati, come evidenziato nella tav. 3, si registrano per il tasso di disoccupazione giovanile, che pure si è ridotto di circa 4 punti nel Mezzogiorno e di circa 3 punti in Italia rispetto a due anni prima. Anche in questo caso, le differenze interne all'area meridionale sono piuttosto marcate, con un minimo del 22,7% in Basilicata e un massimo di oltre il 37% in Calabria e Sicilia.

Tavola 3 - Tassi di disoccupazione giovanile e totali in Italia e nelle regioni del Mezzogiorno - Medie annue 2017-2019

Totale Italia e regioni	2017		2018		2019	
	Totale	di cui < 35 anni	Totale	di cui < 35 anni	Totale	di cui < 35 anni
Italia	**11,2**	***21,2***	**10,6**	***19,8***	**10,0**	***18,3***
Mezzogiorno (Sud e Isole)	**19,4**	***34,9***	**18,4**	***32,9***	**17,6**	***31,1***
Abruzzo	11,7	*23,5*	10,8	*21,0*	11,2	*24,1*
Molise	14,6	*34,3*	13,0	*30,1*	12,2	*28,0*
Campania	20,9	*39,2*	20,4	*38,9*	20,0	*35,8*
Puglia	18,8	*36,4*	16,0	*30,9*	14,9	*29,1*
Basilicata	12,8	*28,8*	12,5	*27,0*	10,8	*22,7*
Calabria	21,6	*42,3*	21,6	*38,2*	21,0	*37,2*
Sicilia	21,5	*40,1*	21,5	*40,8*	20,0	*37,7*
Sardegna	17,0	*34,8*	15,4	*28,5*	14,7	*28,9*

Fonte: elaborazioni Gruppo di lavoro su dati Istat-Rilevazione Forze Lavoro

È però fondamentale sottolineare che l'incidenza della disoccupazione è calcolata solo con riferimento alla popolazione attiva, formata dagli occupati e da coloro che si pongono "attivamente" in cerca di occupazione, cioè che hanno effettuato azioni finalizzate alla ricerca di lavoro e sono immediatamente disponibili a lavorare alle condizioni attuali del mercato. Vi è però una vasta area di persone, giovani e meno giovani, che vengono classificati come "inattivi", che non si pongono in cerca di lavoro ma che sarebbero disponibili a lavorare se ve ne fossero le condizioni.

Nel Mezzogiorno il fenomeno del lavoro sommerso è certamente più rilevante che nel resto del Paese: è quindi probabile che una parte di coloro che sono classificati come disoccupati o inattivi in realtà abbia un'occupazione irregolare, per quanto saltuaria e senza caratteristiche di continuità (per esempio nel turismo e in agricoltura), anche se l'indagine sulle forze di lavoro, per come viene realizzata, sembra riuscire a cogliere almeno in parte questa componente.

Tra gli inattivi, vi è poi una tipologia che è importante evidenziare in questa sede per la sua rilevanza nelle regioni meridionali, vale a dire i giovani NEET (Not in Education, Employment or Training), cioè le persone tra 15 e 34 anni che non lavorano, non studiano e non svolgono alcuna attività di formazione. Nel Sud e Isole la loro incidenza, come si vede nella Tavola 4, è molto più alta che nel resto del Paese, sfiorando il 36% di tutti i giovani fino a 34 anni di età, portando l'Italia al poco invidiabile primo posto in Europa per l'incidenza di questo fenomeno. Particolarmente grave la situazione in Sicilia, dove i NEET raggiungono il 41% di tutta la popolazione tra 15 e 34 anni.

Tavola 4 - Giovani NEET 15-34 anni (migliaia) e tasso di NEET in Italia e nelle regioni del Mezzogiorno 2017-2019

Totale Italia e regioni	2017		2018		2019	
	Totale NEET	Tasso di NEET*	Totale NEET	Tasso di NEET*	Totale NEET	Tasso di NEET*
Italia	**3.219**	**25,5**	**3.109**	**24,8**	**2.968**	**23,8**
Mezzogiorno (Sud e Isole)	**1.781**	**37,2**	**1.727**	**36,6**	**1.663**	**35,8**

Abruzzo	68	25,0	61	22,7	63	23,6
Molise	19	28,4	19	28,9	18	28,1
Campania	555	38,8	552	38,9	529	37,9
Puglia	329	35,8	303	33,4	295	33,0
Basilicata	40	31,5	36	28,3	36	28,9
Calabria	181	39,4	178	39,3	168	37,8
Sicilia	483	40,9	485	41,8	466	40,8
Sardegna	105	31,9	94	29,1	89	28,0

*Quota % NEET su totale popolazione 15-34 anni. Fonte: elaborazioni Gruppo di lavoro su dati Istat-Rilevazione Forze Lavoro

1.1.2 L'impatto dell'emergenza Covid-19

L'emergenza sanitaria esplosa nei primi mesi del 2020 ha avuto un impatto devastante sul mercato del lavoro, solo attenuato dalla forte facilitazione al ricorso alla CIG di cui hanno usufruito moltissime aziende. L'impatto è stato più pesante sull'occupazione precaria, saltuaria e irregolare, più diffusa nel Mezzogiorno. Molte persone che svolgevano attività con queste caratteristiche si sono trovate senza lavoro.

Sono ancora pochi i dati disponibili in grado di fotografare adeguatamente la situazione attuale. In particolare, l'Istat ha recentemente diffuso i dati dell'indagine sulle Forze Lavoro con riferimento al secondo trimestre 2020, da cui si rileva una forte e anomala riduzione del numero di persone in cerca di occupazione rispetto allo stesso periodo del 2019 e conseguentemente del tasso di disoccupazione. Tale flessione è stata più marcata nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale e risulta di maggiore rilievo in alcune aree (Abruzzo, Molise, Sicilia e Sardegna).

Tuttavia, questa flessione – come si argomentava in precedenza a proposito dei NEET – è dovuta al marcato aumento degli inattivi nel periodo considerato, caratterizzato da un'oggettiva difficoltà o dall'impossibilità di svolgere azioni concrete per cercare un'occupazione. Questa situazione ha interessato soprattutto il Mezzogiorno (che ha "pagato" anche la forte flessione delle opportunità di lavoro informale, in particolare nel turismo) e gli under35.

Tavola 5 - Persone in cerca di occupazione per ripartizione territoriale e classi di età – 2° trimestre 2019-2020 (valori in migliaia)

Ripartizioni territoriali	Classi di età				
	15-24 anni	25-34 anni	Totale 15-34 anni	35 anni e oltre	Totale*
2° trimestre 2019					
Italia	**433**	**722**	**1.155**	**1.390**	**2.545**
Nord Ovest	80	106	186	267	453
Nord Est	54	81	135	155	289
Centro	73	136	209	281	491
Sud e Isole	226	399	625	687	1.312
2° trimestre 2020					
Italia	**310**	**544**	**854**	**1.044**	**1.897**
Nord Ovest	60	103	163	202	366
Nord Est	50	67	117	136	253
Centro	45	96	141	167	307

Sud e Isole	155	278	433	539	972

*Il totale è riferito alla popolazione con almeno 15 anni di età

Fonte: elaborazioni Gruppo di lavoro su dati Istat-Rilevazione Forze Lavoro

Tavola 6 - Persone in cerca di occupazione e tassi di disoccupazione in Italia e nelle regioni del Mezzogiorno 2° trimestre 2019 e 2020 (valori assoluti in migliaia)

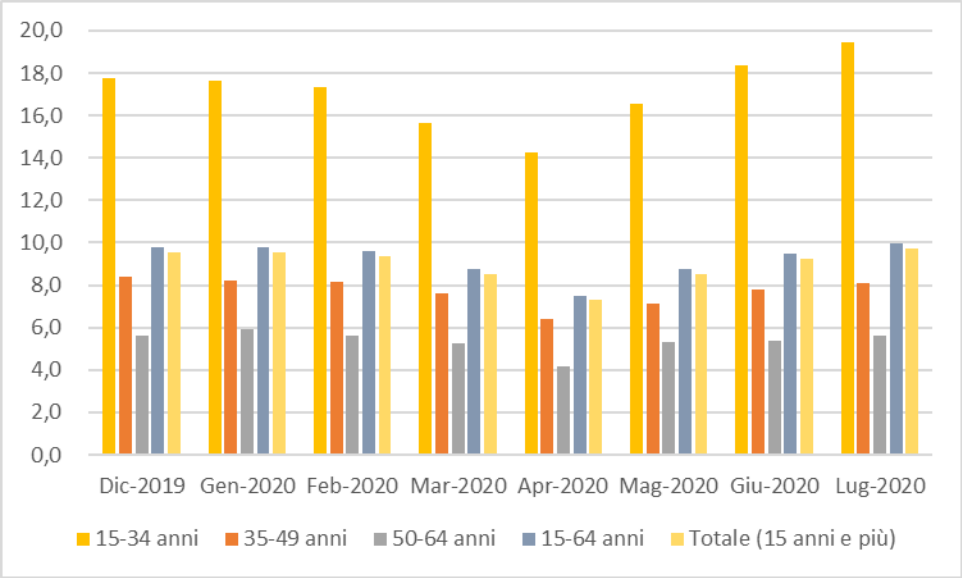
Totale Italia e regioni	Persone in cerca di lavoro (valori assoluti)		Tassi di disoccupazione		
	2° Tr. 2019	2° Tr. 2020	2019	2° Tr. 2019	2° Tr. 2020
Italia	**2.545**	**1.897**	**10,0**	**9,8**	**7,7**
di cui: 15-24 anni	433	310	29,2	28,4	24,7
di cui: 25-34 anni	722	544	14,8	15,0	12,4
Mezzogiorno (Sud e Isole)	**1.312**	**972**	**17,6**	**17,3**	**14,1**
di cui: 15-24 anni	226	155	45,5	46,0	40,3
di cui: 25-34 anni	399	278	26,3	26,1	21,8
Abruzzo	60	34	11,2	10,8	6,5
Molise	17	6	12,2	13,4	5,2
Campania	411	317	20,0	19,8	16,7
Puglia	207	171	14,9	14,0	12,4
Basilicata	20	14	10,8	9,6	7,1
Calabria	148	122	21,0	21,0	19,2
Sicilia	346	242	20,0	20,0	15,6
Sardegna	102	66	14,7	14,6	10,6

Fonte: elaborazioni Gruppo di lavoro su dati Istat-Rilevazione Forze

Con la graduale cessazione del lockdown e il lento ritorno a una relativa normalità (peraltro nuovamente minacciata dalla "seconda ondata" dell'epidemia esplosa tra settembre e ottobre), è probabile che le persone in cerca di occupazione siano tornate ad attivarsi e, in effetti, l'andamento del tasso di disoccupazione mensile a livello nazionale da dicembre in poi evidenzia, dopo le riduzioni del tutto anomale in marzo e aprile, una crescita più marcata da maggio in poi per la classe 15-34 anni.

Molto probabilmente, nel post-pandemia tenderanno ad allargarsi i divari territoriali tra aree, settori e soggetti "deboli" (tra cui si possono annoverare molti giovani) e "forti", rendendo necessario un crescente intervento pubblico a sostegno della ripresa, già fortemente esteso in questi mesi di emergenza con conseguenze rilevanti sul livello del debito pubblico.

Grafico 1 – Tasso di disoccupazione mensile per classi di età – Italia (dati destagionalizzati)



Fonte: ISTAT

1.1.2.1 La domanda di lavoro nei settori privati

Il secondo aspetto che si prende in considerazione riguarda la domanda di lavoro delle imprese, utilizzando i dati del Sistema informativo Excelsior, gestito da Unioncamere e da ANPAL. Realizzata fino al 2016 come indagine annuale, a partire dal 2017 l'indagine Excelsior è diventata a cadenza mensile; i dati annuali sono ottenuti come elaborazione dei dati delle indagini mensili. Inoltre, sempre dal 2017, il concetto di entrate e relative figure è stato invece ampliato a ricomprendere tutte le tipologie di contratto, aggiungendo alle assunzioni dei soli lavoratori dipendenti anche i flussi di lavoratori in somministrazione, collaboratori e altri lavoratori non alle dipendenze. Non sono considerati (e questo spiega buona parte delle differenze rispetto ai valori assoluti espressi dalle Comunicazioni obbligatorie e da INPS) i contratti di brevissimo periodo, cioè inferiori o pari a 20 giorni lavorativi. È importante sottolineare che il numero di "entrate" corrisponde al numero di contratti previsti, una stessa persona può essere chiamata a svolgere più contratti nel corso dell'anno.

A livello nazionale, riflettendo la moderata crescita economica, l'indagine segnala una previsione del numero di entrate in crescita negli ultimi anni, da 4,1 milioni nel 2017 a 4,6 nel 2019. La grande maggioranza delle entrate si concentra nei servizi, in particolare nei servizi alle imprese (trasporti, servizi avanzati, informatica, media, servizi operativi, credito), nell'industria e nel commercio. L'industria e le costruzioni non superano il 28% del totale.

Una delle caratteristiche indicate dalle imprese in sede di indagine per le figure che intendono inserire è la classe di età preferita. Nel 2018 e nel 2019, per il 58% delle entrate previste è stata indicata una classe di età inferiore a 30 anni, oppure che per la figura richiesta l'età non rappresenta un requisito di rilievo. Si può quindi ritenere che queste possano essere le entrate specificamente orientate all'inserimento di giovani o per le quali i giovani possano candidarsi, sia pure in competizione con persone di età più elevata.

La quota di entrate "accessibili" ai giovani è superiore alla media nel turismo, nei servizi alle persone e nel commercio, che risultano quindi i più aperti ai giovani. Nel complesso, tuttavia, la quota di entrate rivolte ai giovani è diminuita in modo significativo nel 2018/2019 rispetto al 2017, quando superava il 70% del totale. Tale quota si è ridotta in tutti i settori, ma soprattutto nel commercio e nell'industria.

Tavola 7 - Entrate previste per settore e anno in Italia - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	835	989	906	20,4	21,7	19,6
Costruzioni	358	371	372	8,8	8,1	8,1
Commercio	602	676	689	14,7	14,8	14,9
Turismo	767	787	854	18,7	17,3	18,5
Servizi alle imprese	1.066	1.187	1.212	26,0	26,1	26,3
Servizi alle persone	465	545	582	11,4	12,0	12,6
Totale	**4.093**	**4.554**	**4.615**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under30 o non rilevante						
Industria	547	518	473	18,9	19,5	17,6
Costruzioni	195	168	163	6,8	6,3	6,1
Commercio	459	397	404	15,9	15,0	15,0
Turismo	623	551	606	21,6	20,8	22,6
Servizi alle imprese	724	674	690	25,1	25,4	25,7
Servizi alle persone	342	346	351	11,8	13,1	13,1
Totale	**2.890**	**2.655**	**2.689**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				65,5	52,4	52,3
Costruzioni				54,5	45,3	44,0
Commercio				76,2	58,7	58,7
Turismo				81,3	70,1	71,0
Servizi alle imprese				67,9	56,8	56,9
Servizi alle persone				73,5	63,6	60,3
Totale				**70,6**	**58,3**	**58,3**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Gli stessi dati, con riferimento al Mezzogiorno (vedi tavola successiva), evidenziano una concentrazione delle entrate nei servizi ancora maggiore rispetto alla media nazionale, in particolare nel turismo e nel commercio. A fronte della minore quota di entrate nell'industria risulta però più elevata la quota delle costruzioni.

Sempre nel Sud, la quota di entrate rivolte ai giovani risulta leggermente inferiore alla media nazionale e anche in questo caso in netta diminuzione rispetto al 2017. I settori maggiormente disponibili a inserire giovani sono gli stessi osservati a livello nazionale (turismo, commercio e servizi alle persone).

Le regioni nelle quali la quota di entrate aperte ai giovani risulta più elevata sono la Sardegna, la Calabria e la Puglia (tavola 9).

Tavola 8 - Entrate previste per settore e anno nel Mezzogiorno - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	157	174	173	15,2	15,2	14,7
Costruzioni	128	132	132	12,4	11,6	11,2
Commercio	169	195	200	16,4	17,0	16,9
Turismo	216	222	247	20,9	19,4	21,0
Servizi alle imprese	242	279	272	23,5	24,4	23,1
Servizi alle persone	120	142	154	11,6	12,4	13,1
Totale	**1.031**	**1.143**	**1.178**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under30 o non rilevante						
Industria	106	90	89	14,5	13,5	13,1
Costruzioni	68	63	57	9,2	9,4	8,4
Commercio	131	111	114	17,9	16,8	16,7
Turismo	171	152	174	23,3	22,9	25,6
Servizi alle imprese	168	158	154	22,9	23,9	22,6
Servizi alle persone	89	90	93	12,1	13,6	13,6
Totale	**733**	**664**	**681**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				67,8	51,7	51,4
Costruzioni				52,8	47,2	43,4
Commercio				77,6	57,2	57,0
Turismo				79,1	68,4	70,5
Servizi alle imprese				69,4	56,9	56,5
Servizi alle persone				74,3	63,5	60,4
Totale				**71,0**	**58,1**	**57,8**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola 9 - Entrate previste nel Mezzogiorno per regione e anno - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under30 o con età con rilevante (quote %)

Settori	Valori assoluti			di cui: rivolte a under30 o con età non rilevante (%)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Mezzogiorno (Sud e Isole)	**1.031**	**1.143**	**1.178**	**71,0**	**58,1**	**57,8**
Abruzzo	92	100	95	71,4	55,4	56,6
Molise	15	16	16	67,0	56,4	53,7
Campania	297	325	372	70,3	57,1	56,8
Puglia	215	236	238	72,2	59,0	58,6
Basilicata	33	35	34	64,6	56,5	54,0
Calabria	80	89	84	70,8	60,1	59,8
Sicilia	197	226	225	71,7	58,2	57,8
Sardegna	102	117	114	72,2	60,1	60,8

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Nell'Appendice statistica del presente capitolo si riportano alcune tavole con dati regionali a un maggiore livello di dettaglio.

I dati finora presentati sulla domanda di lavoro sono ovviamente molto generali. I dati di dettaglio, disponibili sul sito Excelsior (https://excelsior.unioncamere.net/), consentono di individuare, a un livello ampiamente disaggregato e per ogni regione e provincia, dove si concentrano la domanda complessiva di lavoro e le maggiori richieste di giovani, nonché le professioni e i titoli di studio richiesti.

A titolo esemplificativo, si riporta una tavola (tratta dal volume nazionale di commento dei risultati dell'indagine Excelsior 2019) che evidenzia gli incroci settori/professioni in cui la quota dei giovani under 30 è uguale o superiore al 30%. La domanda di giovani è più rilevante nelle professioni impiegatizie del commercio e dei servizi (probabilmente perché più disponibili a svolgere turni di lavoro festivi o serali), e in quelle operaie di diversi settori, soprattutto nei servizi.

*Tavola 10 - Giovani under30 sul totale entrate per settore e per gruppo professionale – Italia 2019**
(quote % sul totale)

	Dirigenti e professioni intellettuali, scientifiche e con elevata specializzazione		Professioni tecniche		Impiegati		Professioni commerciali e nei servizi		Operai		Professioni non qualificate		Totale
Alimentari, bevande e tabacco	21,3		30,9		37,3		35,0		22,4		33,2		25,3
Tessili, abbigliamento e calzature	19,5		24,4		40,4		40,8		18,5		30,9		23,1
Industrie del legno e del mobile	10,6		18,7		26,8		17,6		30,6		32,9		28,2
Lavorazione minerali non metalliferi	15,9		23,0		28,1		11,4		26,2		36,9	**	26,3
Elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	25,4		24,1		27,3		24,3		41,4		34,6	**	33,6
Industrie dei metalli	13,0		25,6		19,1		33,3	**	27,9		25,3		26,6
Macchinari, attrez.re e mezzi di trasporto	25,5		25,0		31,3		26,5		36,1		33,2		32,7
Chimiche, gomma e plastica	17,4		28,7		29,0		20,0		35,0		27,7		32,0
Altre industrie	35,4	**	28,9		40,2	**	38,7	**	32,2		39,2	**	33,4
Public utilities	19,0		21,1		26,9		67,2	**	22,2		19,4		21,5
Costruzioni	13,9		13,9		25,7		21,6		14,0		12,6		14,4
Commercio e riparazione autoveicoli	18,0		11,6		36,1		41,1		40,1		39,5	**	36,6
Commercio all'ingrosso	6,5		21,3		32,1		35,4		28,5		36,0		28,2
Commercio al dettaglio	25,5		28,0		35,1		46,1		29,2		27,4		42,2
Alloggio e ristorazione; servizi turistici	10,4		14,8		27,7		36,8		29,4		17,7		33,0
Informatica e telecomunicazioni	31,2		36,7		35,9		38,3	**	47,5		23,9		35,0
Servizi avanzati	29,7		33,6		33,5		33,8		44,5		31,5		33,1
Servizi operativi	12,9		23,5		25,8		21,7		25,0		10,9		16,4
Trasporti e logistica	11,7		20,3		30,4		22,6		13,4		18,5		16,9
Servizi finanziari e assicurativi	23,8		32,4		44,9		76,0	**	9,2		10,0		35,3
Media e comunicazione	15,3		21,7		29,0		32,4		15,7		19,5		21,8
Istruzione e servizi formativi privati	9,4		11,0		53,6		42,9		55,7	**	9,0		18,5
Sanità, assistenza sociale	23,0		30,9		32,2		17,2		37,8	**	12,1		22,9
Altri servizi alle persone	10,8		32,7		27,9		40,2		20,0		18,3		30,7
TOTALE	20,6		25,8		31,9		37,1		23,1		17,4		27,3

* Sono evidenziate le celle in cui la quota di giovani è uguale o superiore al 33% del totale
** I valori risultanti dall'incrocio settore/professione fanno riferimento ad un numero di entrate di giovani under30 inferiore alle 2000 unità (la nota interessa solo le celle evidenziate)

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2019

La pandemia esplosa nel 2020 e il conseguente lockdown ha determinato nei primi mesi dell'anno una fortissima diminuzione della domanda di lavoro e solo nel corso dell'estate, con il progressivo ritorno alla normalità (peraltro attualmente minacciata dall'impatto della seconda ondata di contagi), è iniziato un lento recupero, che non impedirà comunque di rilevare una netta diminuzione della domanda su base annuale, con particolare riferimento ad alcuni settori, in primo luogo il turismo che risulta un settore fondamentale per tutte le regioni del Mezzogiorno.

Inoltre, con riferimento alle entrate previste per il mese di luglio 2020, primo mese post-lockdown per cui è disponibile la quota di entrate accessibili ai giovani (under 30), tale valore è pari a circa il 58% e analogo quindi alla media 2019. Tuttavia, nei mesi successivi si rileva una flessione (55% in agosto e 54% in settembre) che sembra indicare una riduzione degli spazi lavorativi per i giovani in misura superiore alla media.

APPENDICE STATISTICA CAPITOLO 1.1.2.1 – DATI REGIONALI

Tavola A1 - Entrate previste per settore e anno in Abruzzo - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	22	26	23	24,1	25,6	24,2
Costruzioni	12	12	11	12,5	12,1	11,5
Commercio	12	14	13	13,4	14,4	14,1
Turismo	18	18	20	20,1	18,2	20,7
Servizi alle imprese	18	19	17	19,4	19,3	17,9
Servizi alle persone	10	10	11	10,5	10,4	11,6
Totale	**92**	**100**	**95**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	15	12	11	22,4	22,5	20,9
Costruzioni	6	6	5	9,2	10,0	8,9
Commercio	9	8	8	14,4	14,8	14,5
Turismo	16	12	14	24,0	21,9	26,0
Servizi alle imprese	12	10	9	19,0	18,9	17,1
Servizi alle persone	7	7	7	10,9	11,9	12,6
Totale	**66**	**55**	**54**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				66,5	48,8	48,8
Costruzioni				52,4	45,6	44,0
Commercio				76,8	56,8	58,1
Turismo				85,6	66,7	71,3
Servizi alle imprese				69,9	54,4	54,1
Servizi alle persone				74,2	63,3	61,6
Totale				**71,4**	**55,4**	**56,6**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola A2 - Entrate previste per settore e anno in Molise - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	3	3	3	20,3	19,3	17,0
Costruzioni	2	2	2	15,3	15,8	13,3
Commercio	2	2	2	14,7	14,8	15,4
Turismo	3	3	3	17,0	17,3	18,8
Servizi alle imprese	3	3	3	21,6	21,1	21,0
Servizi alle persone	2	2	2	11,1	11,7	14,5
Totale	**15**	**16**	**16**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	2	2	1	18,3	19,0	16,2
Costruzioni	1	1	1	11,1	12,2	12,3
Commercio	2	1	1	16,5	13,6	16,3
Turismo	2	2	2	22,1	22,5	21,1
Servizi alle imprese	2	2	2	20,8	21,1	21,5
Servizi alle persone	1	1	1	11,2	11,6	12,6
Totale	**10**	**9**	**8**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				60,4	55,6	51,2
Costruzioni				48,6	43,7	49,8
Commercio				74,9	51,7	56,8
Turismo				87,1	73,3	60,3
Servizi alle imprese				64,4	56,4	55,0
Servizi alle persone				67,7	55,8	46,7
Totale				**67,0**	**56,4**	**53,7**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola A3 - Entrate previste per settore e anno in Campania - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	50	55	64	16,9	17,0	17,3
Costruzioni	35	36	42	11,9	10,9	11,3
Commercio	53	58	65	18,0	17,9	17,5
Turismo	52	53	62	17,6	16,2	16,8
Servizi alle imprese	71	84	94	23,8	25,8	25,3
Servizi alle persone	35	40	44	11,8	12,2	11,9
Totale	**297**	**325**	**372**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	35	29	34	16,6	15,6	16,0
Costruzioni	18	16	18	8,6	8,6	8,4
Commercio	41	33	37	19,6	17,6	17,3
Turismo	40	36	45	19,2	19,5	21,2
Servizi alle imprese	48	47	52	23,1	25,1	24,7
Servizi alle persone	27	25	26	12,8	13,7	12,4
Totale	**209**	**185**	**211**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				68,7	52,3	52,6
Costruzioni				51,1	45,1	42,2
Commercio				76,7	56,0	56,4
Turismo				76,7	68,8	71,8
Servizi alle imprese				68,4	55,6	55,5
Servizi alle persone				76,4	64,3	59,3
Totale				**70,3**	**57,1**	**56,8**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola A4 - Entrate previste per settore e anno in Puglia - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	32	37	36	15,1	15,6	15,0
Costruzioni	26	27	26	12,0	11,4	11,0
Commercio	36	42	41	16,8	17,7	17,3
Turismo	49	48	54	22,6	20,4	22,5
Servizi alle imprese	49	54	51	23,0	22,8	21,4
Servizi alle persone	22	29	30	10,4	12,1	12,8
Totale	**215**	**236**	**238**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	22	19	18	14,4	13,4	13,1
Costruzioni	14	13	11	9,0	9,3	8,0
Commercio	28	25	23	18,3	17,6	16,8
Turismo	38	32	38	24,8	22,9	27,3
Servizi alle imprese	35	32	29	22,6	22,9	20,8
Servizi alle persone	17	19	20	10,9	13,8	14,0
Totale	**155**	**139**	**140**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				68,6	50,9	51,2
Costruzioni				54,3	48,4	42,9
Commercio				78,5	58,8	56,8
Turismo				79,1	66,2	71,0
Servizi alle imprese				71,0	59,2	57,0
Servizi alle persone				75,2	67,4	64,2
Totale				**72,2**	**59,0**	**58,6**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola A5 - Entrate previste per settore e anno in Basilicata - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	7	8	7	21,5	23,0	21,0
Costruzioni	6	6	6	18,0	17,1	16,6
Commercio	5	5	5	14,4	15,1	14,9
Turismo	5	5	7	15,3	15,7	19,3
Servizi alle imprese	7	7	6	22,5	19,7	18,6
Servizi alle persone	3	3	3	8,2	9,3	9,6
Totale	**33**	**35**	**34**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	4	5	4	20,8	24,0	21,2
Costruzioni	2	2	2	11,2	11,9	12,3
Commercio	4	3	3	16,8	15,5	16,6
Turismo	4	4	4	19,2	20,4	21,9
Servizi alle imprese	5	4	3	22,8	18,1	17,8
Servizi alle persone	2	2	2	9,3	10,1	10,1
Totale	**21**	**20**	**18**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				62,3	58,9	54,6
Costruzioni				40,0	39,4	40,0
Commercio				75,7	57,9	60,3
Turismo				81,1	73,2	61,3
Servizi alle imprese				65,4	51,9	52,0
Servizi alle persone				72,8	61,8	56,7
Totale				**64,6**	**56,5**	**54,0**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola A6 - Entrate previste per settore e anno in Calabria - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	7	8	7	9,0	8,9	7,8
Costruzioni	11	10	9	13,6	11,5	10,3
Commercio	13	16	16	16,3	18,3	18,4
Turismo	17	19	21	21,0	21,8	24,9
Servizi alle imprese	24	26	22	29,8	28,7	26,4
Servizi alle persone	8	10	10	10,3	10,9	12,2
Totale	**80**	**89**	**84**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	5	4	3	8,7	8,0	5,9
Costruzioni	6	5	4	10,0	8,4	7,4
Commercio	10	9	9	17,1	17,4	18,0
Turismo	13	13	15	22,7	24,7	29,6
Servizi alle imprese	17	16	14	30,7	30,2	26,8
Servizi alle persone	6	6	6	10,7	11,4	12,4
Totale	**57**	**54**	**50**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				68,8	54,1	45,2
Costruzioni				52,3	44,3	42,8
Commercio				74,3	57,1	58,3
Turismo				76,5	68,2	71,1
Servizi alle imprese				73,0	63,3	60,9
Servizi alle persone				73,8	62,5	60,4
Totale				**70,8**	**60,1**	**59,8**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola A7 - Entrate previste per settore e anno in Sicilia - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	26	28	25	13,2	12,3	11,1
Costruzioni	26	28	26	13,3	12,5	11,8
Commercio	33	40	41	17,0	17,9	18,3
Turismo	37	41	44	19,0	18,2	19,6
Servizi alle imprese	45	56	52	22,8	24,7	23,3
Servizi alle persone	29	33	36	14,8	14,4	15,9
Totale	**197**	**226**	**225**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	18	14	13	12,8	10,9	10,0
Costruzioni	15	15	13	10,8	11,6	9,7
Commercio	26	23	23	18,7	17,2	17,7
Turismo	30	29	30	21,2	21,8	22,9
Servizi alle imprese	31	31	30	21,8	23,2	23,0
Servizi alle persone	21	20	22	14,8	15,3	16,7
Totale	**141**	**132**	**130**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				69,4	51,6	51,9
Costruzioni				58,1	54,4	47,6
Commercio				79,0	55,9	56,0
Turismo				80,0	69,7	67,5
Servizi alle imprese				68,5	54,7	57,0
Servizi alle persone				71,7	61,5	60,6
Totale				**71,7**	**58,2**	**57,8**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Tavola A8 - Entrate previste per settore e anno in Sardegna - 2017-2019 (valori in migliaia) - Totali e di cui rivolte a giovani under 30 o con età con rilevante

Settori	Valori assoluti			Valori %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate						
Industria	9	9	9	8,4	8,0	7,8
Costruzioni	10	11	10	9,9	9,5	8,7
Commercio	14	16	16	13,2	13,6	13,9
Turismo	34	34	37	33,5	29,4	32,6
Servizi alle imprese	25	30	26	24,4	25,8	22,5
Servizi alle persone	11	16	16	10,6	13,6	14,5
Totale	**102**	**117**	**114**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
di cui under 30 o non rilevante						
Industria	6	5	5	7,5	6,7	6,6
Costruzioni	5	5	4	6,9	6,8	5,5
Commercio	11	10	9	14,7	14,0	13,7
Turismo	27	24	27	36,7	34,0	39,0
Servizi alle imprese	17	17	15	23,2	24,7	21,4
Servizi alle persone	8	10	10	10,9	13,7	13,8
Totale	**74**	**70**	**69**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Quota % <30 o non rilevante						
Industria				64,7	50,4	52,0
Costruzioni				50,5	42,6	38,4
Commercio				80,2	62,0	59,8
Turismo				79,0	69,4	72,8
Servizi alle imprese				68,9	57,4	57,6
Servizi alle persone				74,7	60,8	57,9
Totale				**72,2**	**60,1**	**60,8**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

1.1.3 I fabbisogni occupazionali previsti nel medio periodo e l'impatto dell'emergenza Covid-19

Allargando lo sguardo al medio periodo, è importante capire quali siano i settori che presentano le maggiori opportunità di sviluppo futuro, una volta conclusa l'emergenza.

Per avere qualche indicazione di questo tipo si possono considerare i principali risultati dell'ultima edizione del modello previsivo Excelsior a medio termine, che stima, sulla base di alcune ipotesi di partenza, i fabbisogni occupazionali nel periodo 2020-2024 in Italia e nelle grandi ripartizioni territoriali del paese, fornendo quindi indicazioni anche con riferimento al Mezzogiorno.

Il modello considera anche il settore pubblico e stima i fabbisogni occupazionali, che è un concetto diverso dalle "entrate" prima considerate e assimilabile alla definizione di occupati. Il fabbisogno occupazionale risulta come somma di due componenti: l'expansion demand (cioè la domanda incrementale di occupati conseguente alla crescita prevista in ciascun settore, che può quindi essere

anche negativa in caso di contrazione) e la replacement demand (cioè la domanda dovuta alla sostituzione dei lavoratori in uscita per pensionamento o per mortalità). La replacement demand è sempre positiva e rappresenta la quota largamente prevalente del fabbisogno. Nel caso specifico, dato che l'expansion demand nel 2020 è prevista negativa in conseguenza della recessione dovuta allo shock epidemico, e dovrebbe tornare ad essere positiva solo a partire dal 2021, la replacement demand è pari a oltre il 93% del fabbisogno 2020-24.

È importante sottolineare la differenza tra "fabbisogno" e "entrate previste". Il primo definisce il numero di occupati che saranno richiesti nei vari settori nel periodo considerato, sia in conseguenza di una prevista variazione della produzione, sia per sostituire i lavoratori in uscita. Le seconde corrispondono al numero di contratti, cioè ai rapporti di lavoro alle dipendenze o con altro tipo di contratto che le imprese prevedono di attivare nel corso del periodo di riferimento.

Nello scenario base si prevede, dopo lo shock del 2020, una ripresa dell'attività economica nel 2021 e un ritorno a livelli produttivi "normali" nel triennio 2022-2024. Sotto queste ipotesi, il fabbisogno occupazionale dell'intero quinquennio sarà pari a poco più di 2.600.000 unità in Italia e a 617.000 unità nel Mezzogiorno. Nel Sud oltre un terzo del fabbisogno si concentrerà nei servizi alle persone (sanità, istruzione, servizi di intrattenimento e di divertimento, culturali, sportivi, lavanderie, parrucchieri, altri servizi), mentre i servizi alle imprese non supereranno il 16%. La pubblica amministrazione richiederà una quota pari a circa il 15%, seguita dal turismo con circa il 14%. Rispetto alla media nazionale, il Mezzogiorno evidenzia quote di fabbisogno molto inferiori per l'industria e per i servizi alle imprese e più elevate negli altri servizi.

Tavola 11 - Fabbisogni occupazionali previsti per settore nel periodo 2020-2024 (valori in migliaia)

Scenario base

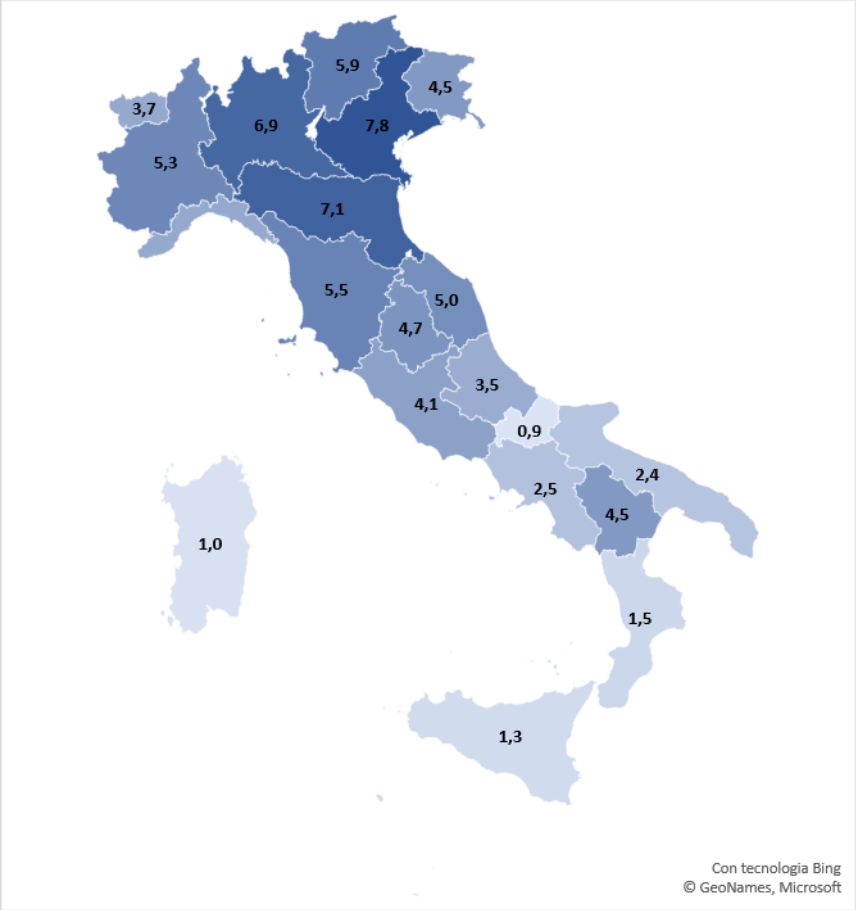
Settori	Valori assoluti		Valori %	
	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno
Industria	336	53	12,9	8,6
Costruzioni	132	31	5,1	5,1
Commercio	269	85	10,3	13,8
Turismo	115	43	4,4	6,9
Servizi alle imprese	654	98	25,1	16,0
Servizi alle persone	833	215	32,0	34,8
Servizi generali della PA	264	92	10,2	14,8
Totale	**2.604**	**617**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Unioncamere-ANPAL, Sistema informativo Excelsior

Vale certamente la pena citare anche le previsioni Svimez recentemente pubblicate, che a differenza del modello previsivo Excelsior si estendono anche a livello regionale. Svimez stima l'andamento del PIL e delle sue componenti nell'anno in corso e in quello successivo, senza però "tradurre" tali variazioni in previsioni sulla domanda di lavoro.

In particolare, le previsioni dell'andamento del PIL per il 2021 mostrano i segnali di una divaricazione interna al Centro-Nord e al Sud: le tre regioni forti del Nord (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna) ripartono con minori difficoltà; il resto del Nord e le regioni centrali mostrano maggiori problemi, in particolare l'Umbria e le Marche; il Mezzogiorno rischia di spaccarsi tra regioni più resilienti e altre che rischiano di rimanere "incagliate" in una crisi di sistema.

Grafico 2 – Previsioni andamento PIL 2021 per regione (variazioni %)



Fonte: SVIMEZ

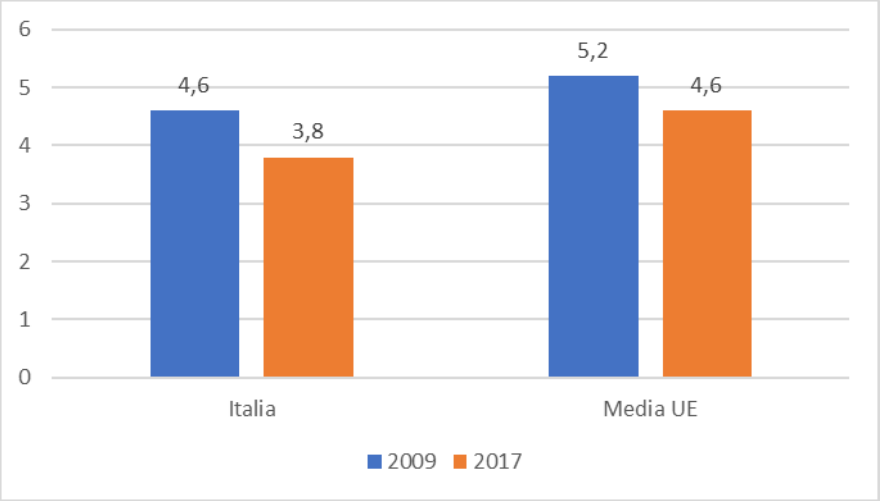
1.1.3.1 La spesa in Italia per la formazione dei giovani

Nel 2017 la spesa italiana per la pubblica istruzione ammontava a 66 miliardi di euro, leggermente meno della spesa per il pagamento degli interessi sul debito pubblico.

Gli investimenti dell'Italia nelle politiche educative e formative sono abbastanza ridotti e distribuiti in modo disomogeneo tra i vari gradi di istruzione. La spesa pubblica per l'istruzione, in percentuale del PIL (3,8%), è stata tra le più basse dell'UE nel 2017, con un valore inferiore di 0,8 punti alla media dei paesi europei. Sia per l'Italia che per l'intera UE, si rileva inoltre una riduzione della quota di spesa pubblica destinata all'istruzione rispetto al 2008; l'investimento, formativo sul futuro dei giovani è pertanto in diminuzione.

Pur con le inevitabili approssimazioni cui si deve ricorrere, il divario negativo rispetto alla media UE si ripropone per ogni livello di istruzione se si considera la spesa media per studente. E' interessante (e preoccupante) inoltre rilevare che questo divario tende a crescere all'aumentare del livello di istruzione: fatto pari a 100 il livello medio europeo di spesa per studente nel 2015, quello italiano si colloca a 93 per l'istruzione primaria, a 89 per quella secondaria inferiore, a 88 per l'istruzione secondaria superiore e a 74 per il livello più elevato, cioè l'istruzione terziaria.

Spesa pubblica per l'istruzione in % del PIL



Fonte: Commissione Europea, Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019

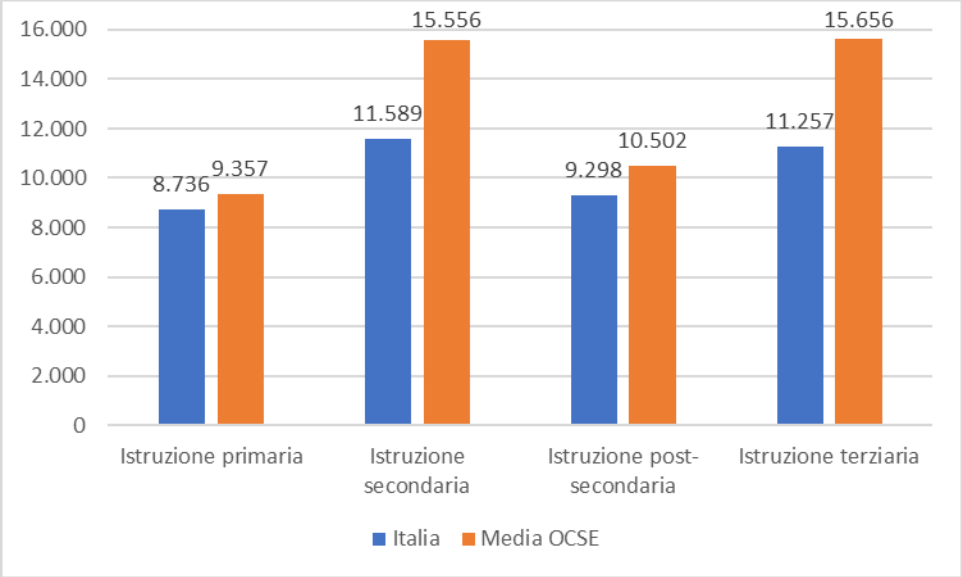
Spesa per studente e per livello di istruzione (euro, valori corretti per parità di potere d'acquisto)

Livelli di istruzione	Italia		Media UE	
	2012	2016	2012	2015
Scuola dell'infanzia	4.609	5.380	nd	6.111
Istruzione primaria	5.805	5.814	5.812	6.248
Istruzione secondaria inferiore	6.665	6.470	6.937	7.243
Istruzione secondaria e post secondaria	nd	6.822	nd	7.730
Istruzione terziaria	7.771	8.431	10.549	11.413

Fonte: Commissione Europea, Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019

Anche le rilevazioni condotte dall'OCSE evidenziano un quadro simile a quello sopra descritto. Rispetto alla media dei paesi OCSE, per l'Italia si registra un divario nella spesa media per studente tendenzialmente crescente passando dall'istruzione primaria a quella terziaria. L'OCSE conferma anche, per l'Italia rispetto alla media OCSE, la minore incidenza dell'istruzione sulla spesa pubblica totale e sul PIL, anche in questo caso con divari particolarmente marcati per l'istruzione terziaria.

Spesa per studente e per livello di istruzione, 2016 (dollari USA, valori corretti per parità di potere d'acquisto)



Fonte: OCSE - Education at a Glance

Spesa per l'istruzione in % sul totale della spesa pubblica e del PIL

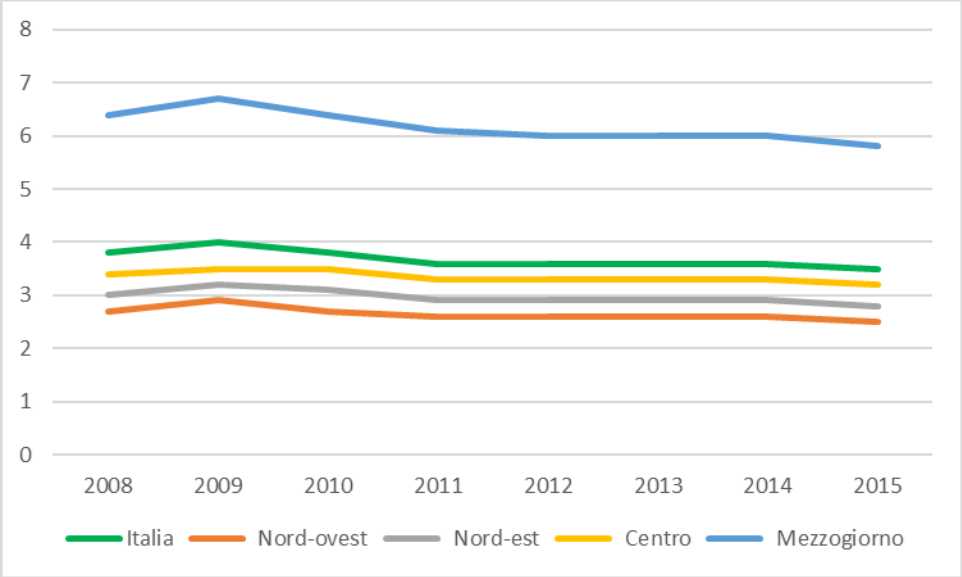
Livelli di istruzione	Italia		Media OCSE	
	2008	2016	2008	2015
Spesa istruzione in % su spesa pubblica				
Primaria, secondaria e oltre (non terziaria)	6,7	5,4	8,7	7,9
Terziaria	1,7	1,5	3,0	2,9
Totale (esclusa scuola infanzia)	8,4	6,9	11,7	10,8
Spesa istruzione (pubblica e privata) in % su PIL				
Primaria, secondaria e oltre (non terziaria)	3,3	2,7	3,8	3,5
Terziaria	1,0	0,6	1,5	1,1
Totale (esclusa scuola infanzia)	4,3	3,3	5,3	4,6

Fonte: OCSE - Education at a Glance

Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una raccomandazione specifica per l'Italia nel quadro del semestre europeo 2019 al fine di "migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali" (Consiglio dell'Unione europea, 2019).

Sempre in tema di spesa pubblica per istruzione e formazione in percentuale sul PIL, colpiscono certamente anche le rilevanti differenze esistenti all'interno del paese, come evidenzia il grafico successivo. E' un dato di fatto che la maggiore quota di spesa pubblica destinata all'istruzione che si riscontra nel Mezzogiorno non porta a un livello qualitativo più alto dell'istruzione in quest'area.

Spesa pubblica per consumi finali per istruzione e formazione (in percentuale del Pil)



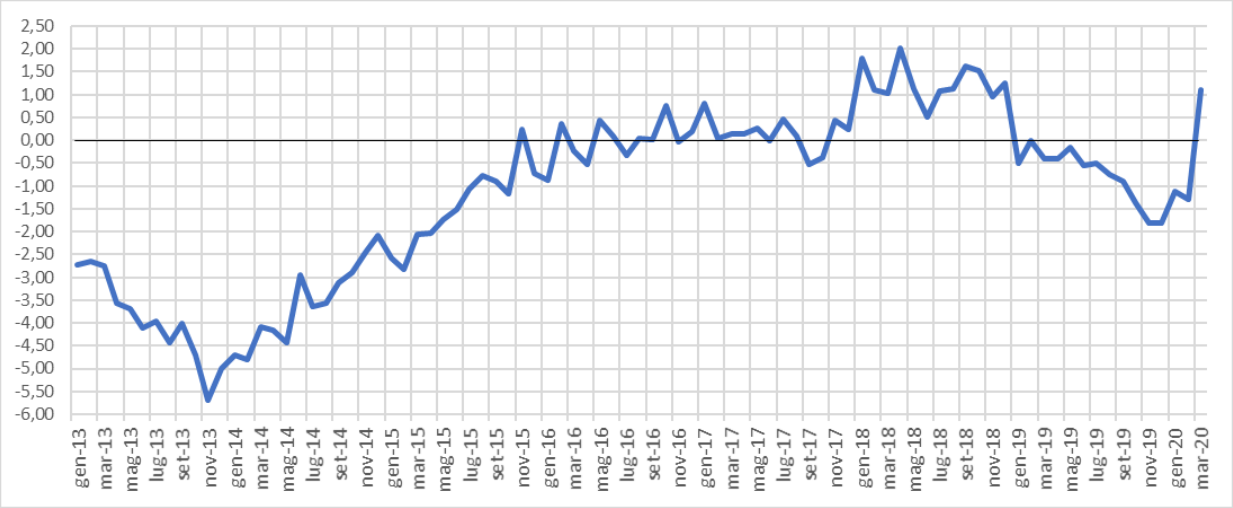
Fonte: Istat

1.1.4 Il mercato del credito

1.1.4.1 Andamento dei prestiti bancari in Italia

A livello nazionale, a partire dal 2014 il valore dei prestiti delle banche italiane alle imprese ha visto un biennio di incremento sostenuto, a seguito del quale si sono avuti circa tre anni (dal 2015 a tutto il 2018) di crescita più moderata. Questo andamento positivo si è interrotto nel 2019, anno in cui i prestiti bancari sono diminuiti dell'1,8% circa, in ragione di una bassa domanda di finanziamenti connessa con l'indebolimento della congiuntura.

Italia: tendenza dei prestiti bancari alle imprese (1)
Dati mensili, variazioni % sui 12 mesi



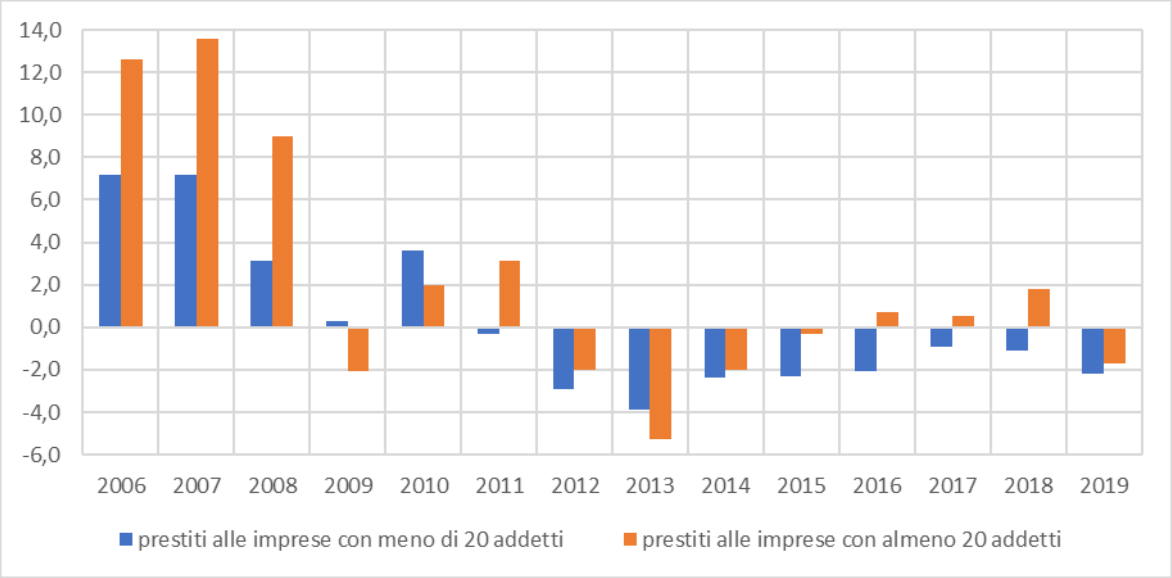
Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza

(1) I dati di marzo 2020 sono provvisori. I prestiti includono i pronti contro termine e le sofferenze. Le variazioni percentuali sono corrette per tenere conto dell'effetto contabile di cartolarizzazioni, riclassificazioni, aggiustamenti di valore, aggiustamenti di cambio e altre variazioni non derivanti da transazioni.

Nei primi mesi del 2020 la crisi innescata dall'epidemia Covid-19 ha inciso fortemente sulla dinamica dei finanziamenti alle imprese, i quali hanno fatto registrare una crescita accentuata a seguito dell'aumento del fabbisogno di liquidità generato dall'interruzione dell'attività produttiva.

Come precisato nella Relazione Annuale della Banca d'Italia pubblicata nel mese di maggio 2020, anche se la diffusione dell'epidemia di Covid-19 ha effetti sull'attività economica che espongono il sistema bancario a nuovi rischi nell'immediato e nel medio termine, gli intermediari finanziari affrontano tali rischi in condizioni patrimoniali e di liquidità rafforzate rispetto al passato e con una migliore qualità degli attivi. Inoltre, per aiutare le imprese a fare fronte all'aumentato fabbisogno di liquidità, il Governo ha adottato un programma di interventi vasto e articolato, che introduce la possibilità per tutte le imprese di avvalersi di garanzie pubbliche sui prestiti (cfr. Rapporto sulla stabilità finanziaria, 1, 2020 e Bollettino economico, 2, 2020).

Italia: tassi % di variazione annuale del credito alle imprese, per dimensione delle imprese (1)



Fonte: segnalazioni di vigilanza ed elaborazioni su dati Banca d'Italia e Cerved.

(1) I dati si riferiscono ai settori delle società non finanziarie e delle famiglie produttrici; includono i prestiti cartolarizzati.

Negli ultimi anni la contrazione del credito ha riguardato prevalentemente le imprese più piccole, con un andamento costantemente negativo a partire dal 2011. Per quelle di maggiore dimensione si è invece registrato, se non un incremento del valore dei prestiti, comunque una contrazione meno accentuata rispetto alle imprese di minore dimensione.

L'andamento negativo del credito alle imprese più piccole riflette fattori sia di domanda, connessi con l'uscita dal mercato di aziende marginali e con la forte flessione degli investimenti, sia di offerta, legati all'accresciuta avversione al rischio degli intermediari, che ha reso più difficile l'accesso al credito da parte delle piccole imprese, di norma finanziariamente più fragili.

1.1.4.2 Andamento della domanda e offerta di credito alle imprese nell'area geografica del Sud e Isole[6]

Le filiali regionali della Banca d'Italia conducono periodicamente un'indagine sulle banche a livello territoriale (Regional Bank Lending Survey, RBLS) che rileva l'andamento della domanda e

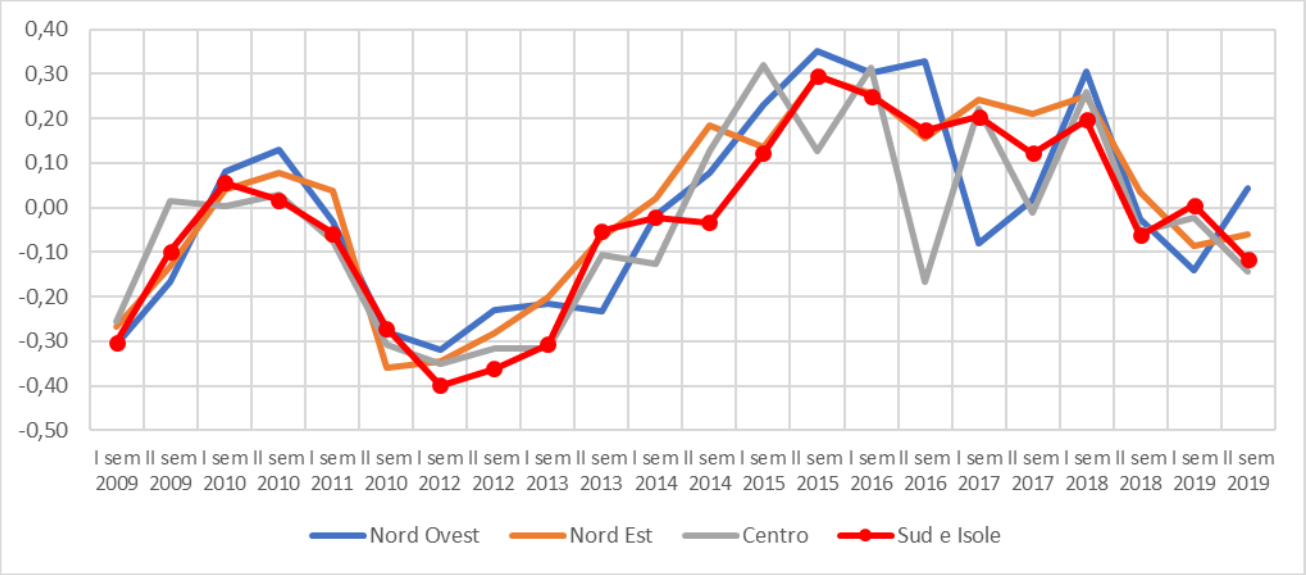
[6] L'area geografica del Sud e Isole corrisponde all'insieme delle regioni meno sviluppate e in transizione.

dell'offerta di credito nelle diverse ripartizioni geografiche. L'ultima edizione dell'indagine è stata realizzata nel mese di marzo 2020 e ha rilevato i dati con riferimento al secondo semestre del 2019[7]. Gli esiti della rilevazione hanno evidenziato, nel 2019, un diffuso indebolimento sia della domanda sia dell'offerta di credito.

Sul fronte della domanda, la contrazione è dovuta sostanzialmente alle imprese del Mezzogiorno e del Centro Italia, mentre le regioni del Nord hanno fatto registrare una dinamica espansiva della domanda di credito.

Per quanto concerne invece l'offerta di credito, la dinamica registrata nelle regioni del Sud e Isole è risultata generalmente in linea con quella rilevata nelle altre aree. In particolare, nel secondo semestre del 2019, in tutte le aree territoriali i criteri di offerta hanno visto una variazione molto contenuta rispetto al semestre precedente, facendo anzi registrare un leggero allentamento.

La domanda di credito delle imprese (1)
Indici di diffusione: espansione (+) / contrazione (–) della domanda di credito

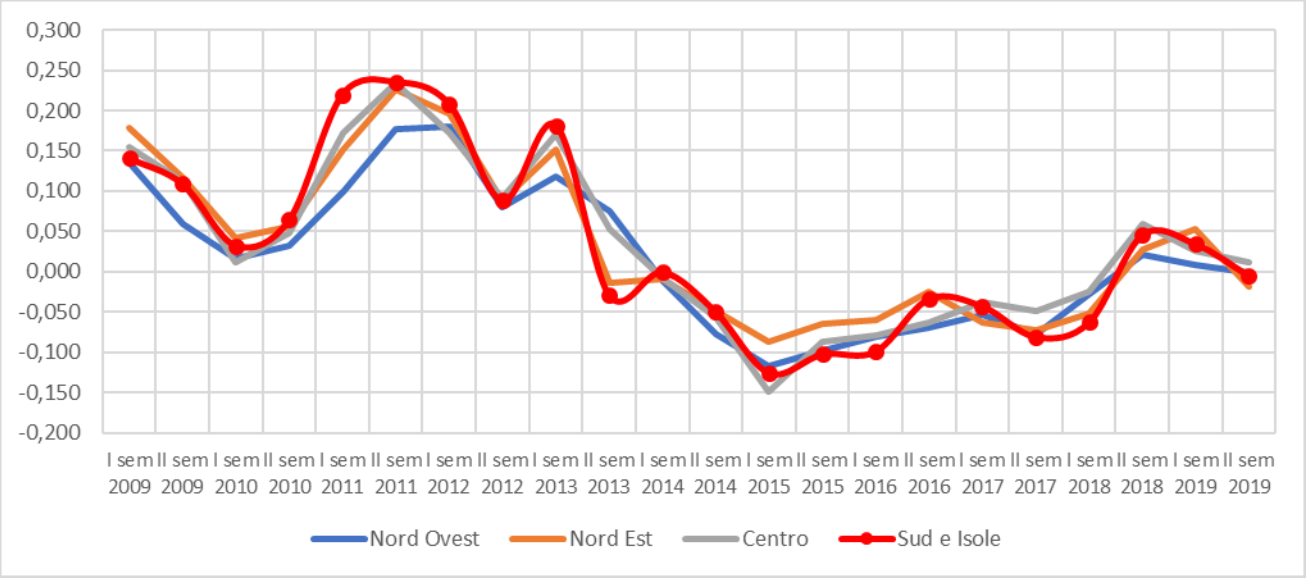


Fonte: Regional Bank Lending Survey

(1) Valori positivi dell'indice segnalano una crescita della domanda; valori negativi una flessione. L'indice di diffusione è costruito aggregando le risposte qualitative fornite dalle banche partecipanti all'indagine sulla base dei prestiti erogati alle imprese residenti nelle diverse aree geografiche e ha un campo di variazione compreso tra -1 e 1. Il totale imprese include anche i settori primario, estrattivo ed energetico.

[7] La rilevazione riproduce in larga parte le domande contenute nell'analoga indagine realizzata dall'Eurosistema (Bank Lending Survey, BLS); rispetto a quest'ultima, la RBLS si caratterizza per il dettaglio territoriale e settoriale, il diverso profilo temporale (semestrale invece che trimestrale) e per il maggior numero di banche coinvolte (più di 260 nell'ultima rilevazione). Essa riporta inoltre alcuni dettagli relativi alle caratteristiche dei prestiti alle famiglie.

L'offerta di credito alle imprese (1)
Indici di diffusione: irrigidimento (+) / allentamento (–) delle condizioni praticate alle imprese



Fonte: Regional Bank Lending Survey

(1) Valori positivi dell'indice segnalano un irrigidimento dell'offerta; valori negativi un allentamento. L'indice di diffusione è costruito aggregando le risposte qualitative fornite dalle banche partecipanti all'indagine sulla base dei prestiti erogati alle imprese residenti nelle diverse aree geografiche e ha un campo di variazione compreso tra -1 e 1. Il totale imprese include anche i settori primario, estrattivo ed energetico.

1.1.4.3 La struttura dei prestiti bancari alle imprese nell'area geografica del Sud e Isole

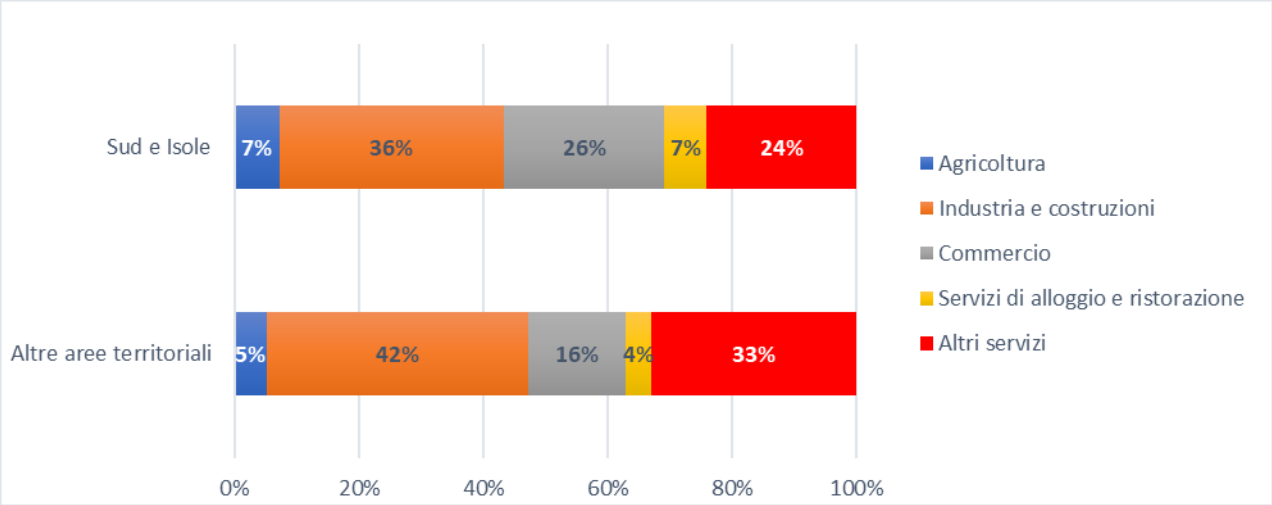
Al 31.03.2020 i prestiti bancari alle imprese delle regioni meno sviluppate e in transizione ammontano a 100,3 miliardi di euro, pari a poco meno del 14% del totale nazionale (circa 727 miliardi di euro)[8].

In queste regioni la ripartizione dei prestiti tra i principali macro-settori evidenzia sensibili differenze rispetto alle regioni più sviluppate. In particolare, oltre un quarto dei prestiti complessivamente erogati alle imprese del Mezzogiorno si concentra nel settore del commercio (26 miliardi di euro in termini assoluti), a fronte di una quota, nelle altre aree del Paese, pari a solo il 16% (10 punti percentuali in meno). Anche i settori dell'agricoltura e dell'alloggio-ristorazione hanno, nelle regioni del Sud e Isole, una incidenza superiore rispetto a quella che si osserva nel Centro-Nord: 7% contro il 4-5%.

L'industria (comprese le costruzioni) e le imprese del terziario che operano nelle regioni del Mezzogiorno detengono invece quote sui prestiti totali che risultano inferiori a quelle che si registrano nel Centro e nel Nord del Paese. Nel Centro-Nord, infatti, l'industria e i servizi concentrano ben tre quarti dei prestiti totali alle imprese, a fronte di una quota pari al "solo" 60% nel Mezzogiorno (dove si attestano sui 36 e 24 miliardi di euro, rispettivamente nell'industria e nei servizi).

[8] Fonte: elaborazione del valutatore su dati Banca d'Italia. I dati a 31.03.2020 sono provvisori. Le imprese beneficiarie dei prestiti comprendono le società non finanziarie e le famiglie produttrici; sono esclusi gli organismi e le organizzazioni extra-territoriali (Sezione U della classificazione Ateco 2007).

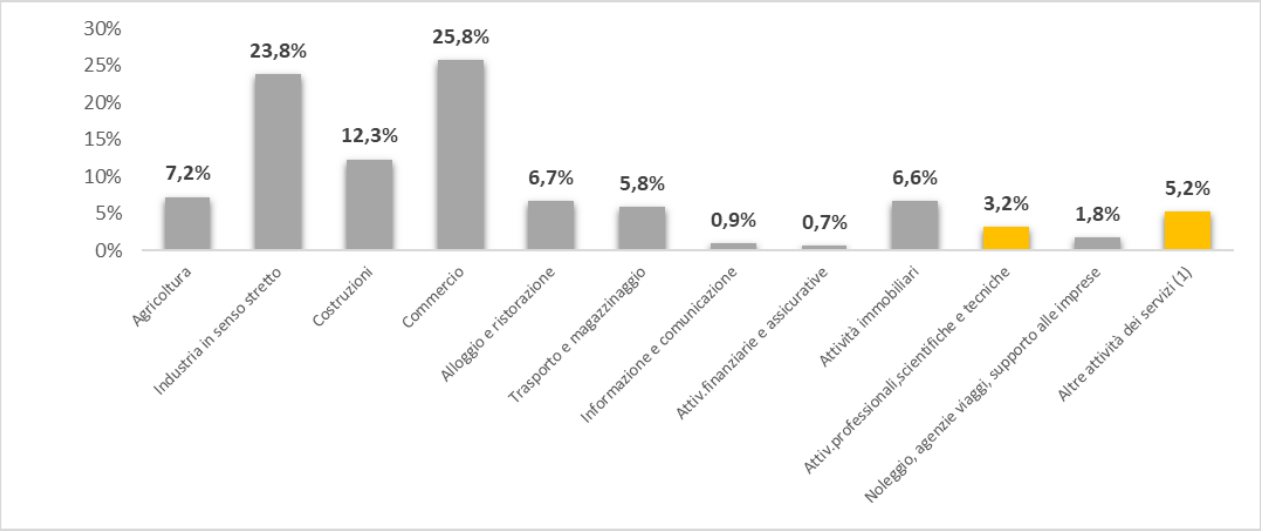
Ripartizione dei prestiti alle imprese per macro-settore, 31.03.2020



Fonte: elaborazione del Gruppo di lavoro su dati Banca d'Italia

Guardando più in dettaglio alla distribuzione settoriale dei prestiti alle imprese del Mezzogiorno, si rileva che, oltre al commercio e ai servizi di alloggio-ristorazione, anche le attività immobiliari e quelle dei trasporti e magazzinaggio detengono quote abbastanza importanti sul totale, pari rispettivamente al 6,6% e al 5,8% totale dei prestiti.

Ripartizione di prestiti bancari alle imprese del Sud e Isole per branca di attività economica, 31.03.2020



(1) Comprende: Amministrazione pubblica e difesa, Assicurazione sociale obbligatoria; Istruzione; Sanità e assistenza sociale; Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento; attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; altre attività dei servizi non classificate altrove.

Fonte: elaborazione del Gruppo di lavoro su dati Banca d'Italia

Vi è poi un settore considerato residuale e denominato "Altre attività dei servizi" che comprende diverse attività: Amministrazione pubblica e difesa, Assicurazione sociale obbligatoria; Istruzione; Sanità e assistenza sociale; Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento; attività

di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; altre attività dei servizi non classificate altrove[9].

Questo insieme di attività detiene il 5,2% dei prestiti (5.184 milioni di euro) ed è seguito a una certa distanza dal settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche, con il 3,2% (3.186 milioni di euro). È nell'ambito di questi settori, che insieme detengono l'8,4% dei prestiti nell'area del Sud e Isole, che con ogni probabilità ricadranno le attività oggetto di intervento del Fondo.

Considerando le singole regioni, questi due grandi settori appaiono, nel loro insieme, un po' più rilevanti in Molise, con una quota del 10,1% sui prestiti totali (ma, vista la piccola dimensione della regione, con un valore modesto in termini assoluti, circa 133 milioni di euro), in Calabria (9,9%, 583 milioni di euro), in Sicilia (9,6%, 1,875 milioni di euro) e in Sardegna (9,0% e 811 milioni di euro).

Al contrario, questi settori risultano meno importanti, con quote sui prestiti totali inferiori alla media dell'area, in Campania (7,9% e ben 2.315 milioni di euro, valore più alto in assoluto tra le regioni osservate), in Puglia (7,8% e 1.642 milioni di euro), in Abruzzo (7,1%, 784 milioni di euro) e in Basilicata (6,8%, 201 milioni di euro).

Prestiti bancari ad alcuni settori dei servizi (1) nelle regioni del Sud e Isole, 31.03.2020

Regioni	Valori assoluti (migliaia di euro)			% sul totale settori	
	Totale attività economiche	Attività professionali, scientifiche e tecniche	Altre attività dei servizi (1)	Attività. professionali, scientifiche e tecniche	Altre attività dei servizi (1)
Abruzzo	11.169.870	307.843	485.986	2,8%	4,4%
Molise	1.320.223	45.886	87.029	3,5%	6,6%
Campania	29.351.788	1.005.926	1.308.792	3,4%	4,5%
Puglia	21.062.923	572.858	1.069.211	2,7%	5,1%
Basilicata	2.954.029	89.142	111.563	3,0%	3,8%
Calabria	5.889.544	213.904	368.674	3,6%	6,3%
Sicilia	19.539.099	613.898	1.260.870	3,1%	6,5%
Sardegna	8.996.659	318.805	491.901	3,5%	5,5%
Totale Sud e Isole	**100.284.135**	**3.168.261**	**5.184.025**	**3,2%**	**5,2%**

(1) Sono considerati i servizi in cui presumibilmente ricadranno le imprese che saranno finanziate attraverso il Fondo.

Fonte: Banca d'Italia

1.1.4.4 LA QUALITÀ DEL CREDITO

Guardando alla qualità degli attivi creditizi, ossia ai volumi di crediti deteriorati[10] presenti nei portafogli delle banche, si rileva che a livello nazionale questi corrispondono, nel 2019, al 14,6% del totale dei prestiti bancari, senza una differenza significativa con riferimento alle sole piccole imprese (con meno di 20 addetti).

[9] Le statistiche rese disponibili dalla Banca d'Italia non consentono una disaggregazione dei settori a un maggior livello di dettaglio.

[10] I crediti deteriorati delle banche (in inglese Non-Performing Loans - NPLs) sono esposizioni verso soggetti che, a causa di un peggioramento della loro situazione economica e finanziaria, non sono in grado di adempiere in tutto o in parte alle proprie obbligazioni contrattuali.

Sostanzialmente peggiore risulta la situazione nelle regioni meno sviluppate e in transizione, dove l'incidenza dei crediti deteriorati si attesta complessivamente attorno al 21% per la totalità delle imprese e al 20% se si considerano soltanto quelle di minori dimensioni.

Concentrando l'attenzione sulle imprese minori (è su queste che il Fondo dovrebbe intervenire), tra le singole regioni vi sono alcune differenze. Le regioni in cui la qualità del credito risulta peggiore sono Calabria e Abruzzo, dove la quota dei crediti deteriorati supera largamente la media dell'area (23,6% e 22,7% rispettivamente). Per contro, le regioni "migliori" sono la Puglia (17,3%) e la Basilicata (18,3%).

Qualità del credito: quota dei crediti deteriorati sui crediti totali nel 2019
(valori percentuali di fine periodo)

Regioni / Aree geografiche	Totale imprese	*di cui:* piccole imprese (1)
Abruzzo	19,3	22,7
Molise	24,0	21,3
Campania	22,7	19,5
Puglia	17,6	17,3
Basilicata	19,0	18,4
Calabria	22,9	23,6
Sicilia	20,9	21,4
Sardegna	25,0	20,8
Totale Sud e Isole	**21,1**	**20,2**
Italia	**14,6**	**14,3**

Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza individuali di sole banche.

(1) Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti

Le ripercussioni sull'attività economica della diffusione dell'epidemia Covid-19 potrebbero portare a un peggioramento della qualità del credito, ossia a un innalzamento dell'incidenza dei crediti deteriorati, ma gli interventi del Governo a sostegno della continuità aziendale delle imprese dovrebbero frenare le insolvenze. È verosimile tuttavia che gli effetti economici dell'epidemia si manifestino anche sui crediti già classificati come inadempienze probabili, che beneficiano in misura molto limitata delle misure introdotte dal Governo e corrispondono – complessivamente in Italia – a circa la metà dei crediti deteriorati netti nei bilanci bancari.

1.1.5 Il mercato del Private Equity e del Venture Capital

A livello nazionale, in base alle informazioni presentate nel rapporto AIFI "Il mercato italiano del private equity, venture capital e private debt nel 2019", nel corso del 2019 sono state registrate sul mercato italiano del private equity e venture capital 370 operazioni, distribuite su 272 società, per un controvalore pari a 7.223 milioni di Euro. Rispetto all'anno precedente, caratterizzato dal volume più alto mai riscontrato nel mercato italiano (9.788 milioni di Euro), grazie a numerose operazioni di significativa dimensione, si è osservata una diminuzione del 26% dell'ammontare investito, che rimane comunque il terzo valore più alto osservato nel mercato italiano. Il numero di investimenti, invece, è cresciuto del 3% (nel 2018 era pari a 359).

Gli operatori internazionali hanno assorbito il 56% del mercato in termini di ammontare investito nel corso del 2019 (pari a 4.041 milioni di Euro), mentre gli operatori domestici hanno investito

3.182 milioni di euro, pari al 44% del mercato. In termini di numero di operazioni, gli operatori domestici hanno realizzato la maggior parte degli investimenti (258, pari al 70% del totale).

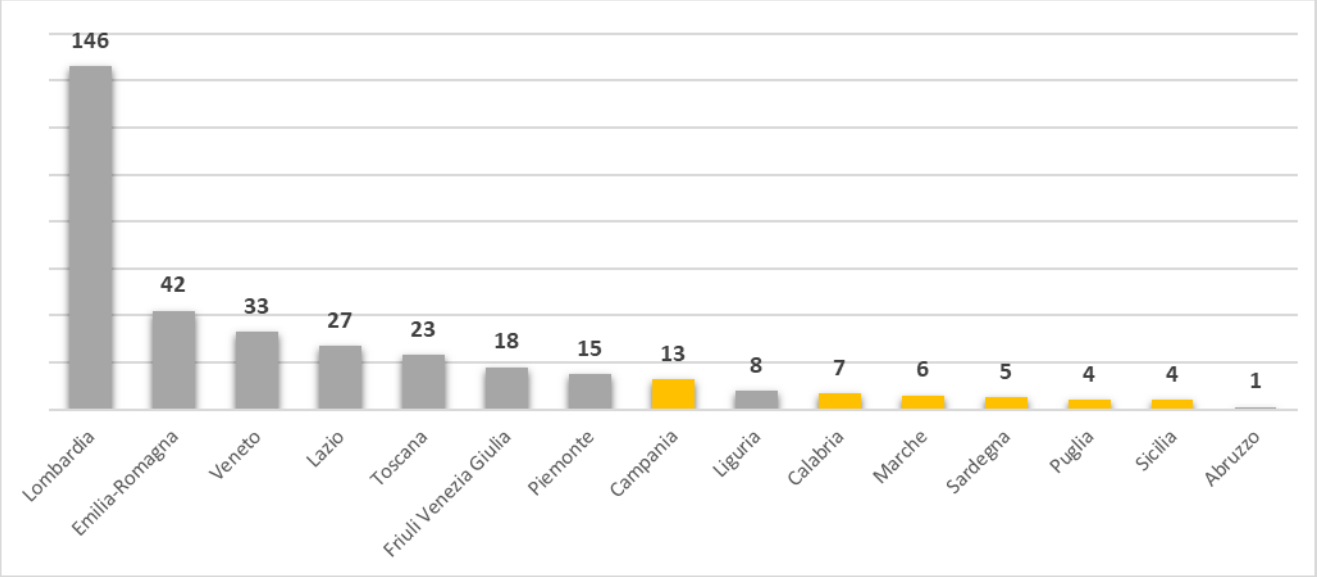
Con riferimento alla tipologia di operazioni realizzate, nel 2019 i buy out hanno continuato a rappresentare il comparto del mercato verso il quale è confluita la maggior parte delle risorse (5.096 milioni di Euro), seguiti dal segmento dell'expansion (896 milioni di Euro) e dagli investimenti in infrastrutture (510 milioni di Euro). In termini di numero, con 168 investimenti realizzati, l'early stage si è posizionato ancora una volta al primo posto, seguito dal buy out (123), mentre le operazioni di expansion sono state 48.

A livello generale, nel 2019 il taglio medio dell'ammontare investito per singola operazione si è attestato a 19,5 milioni di Euro. Il dato normalizzato, cioè al netto dei large e mega deal realizzati nel corso dell'anno, invece, è stato pari a 11,2 milioni di Euro.

Considerando esclusivamente gli investimenti effettuati in Italia (che nel 2019 corrispondono al 95% del totale, per un totale di 352 operazioni), il 74% del numero di operazioni ha riguardato aziende localizzate nel Nord del Paese, seguito dal Centro con il 16% mentre le regioni del Sud e Isole hanno pesato per il 10%. In termini di ammontare, invece, il Nord ha attratto il 78% delle risorse complessivamente investite in Italia, seguito dalle regioni del Centro con quasi il 14%, mentre la quota di risorse destinate al Sud Italia si è attestata all'8% (facendo registrare un notevole incremento rispetto al 2018, quando era stata pari al 3%).

Si segnala che le Regioni in cui non sono state rilevate operazioni di private equity e venture capital nel corso del 2019 sono cinque, ovvero Basilicata, Molise, Trentino Alto Adige, Umbria e Valle d'Aosta.

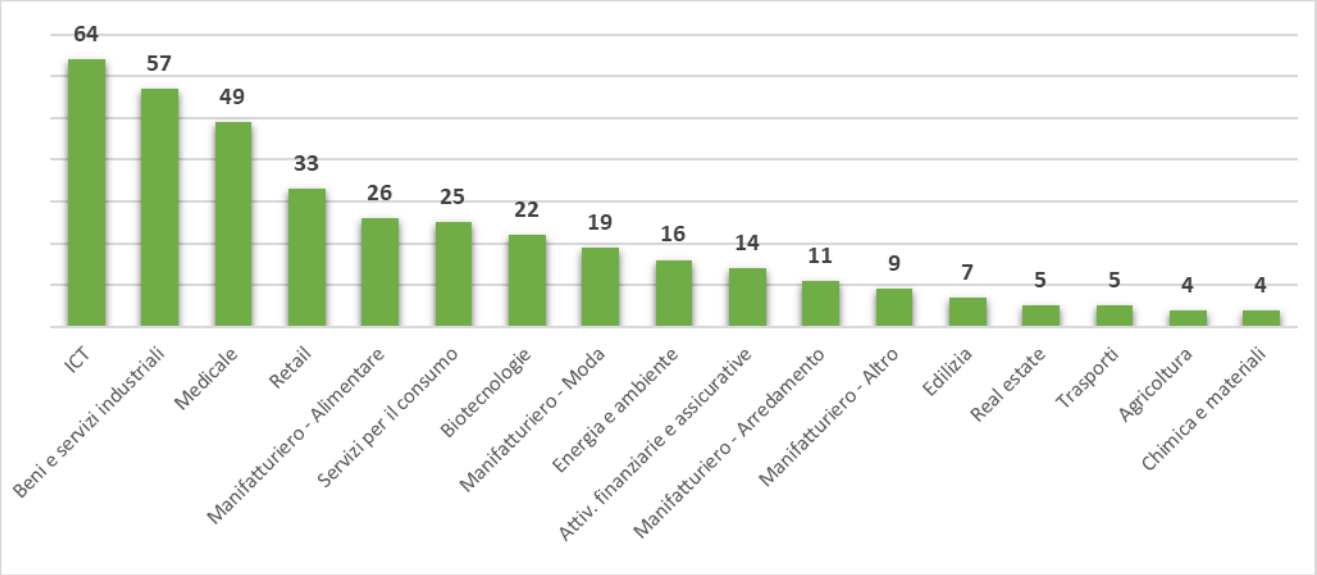
Numero di investimenti portati a temine in Italia, per regione 2019



Fonte: AIFI, Il mercato italiano del private equity, venture capital e private debt nel 2019

L'analisi della distribuzione settoriale degli investimenti evidenzia come, nel 2019, il settore dell'ICT (comunicazioni, computer ed elettronica) abbia rappresentato il principale target di investimento in termini di numero di operazioni, con una quota del 17%, seguito dal comparto dei beni e servizi industriali, con un peso del 15%, e da quello medicale (13%). La maggior parte delle risorse investite nel 2019 è invece confluita verso il settore dei beni e servizi industriali (20% del totale), seguito dal medicale (16%) e dal comparto delle attività finanziarie e assicurative (11%).

Numero di investimenti per settore, 2019



Fonte: AIFI, Il mercato italiano del private equity, venture capital e private debt nel 2019.

1.1.6 La domanda e l'offerta di finanziamenti ad impatto sociale

La finanza ad impatto sociale rappresenta ad oggi in Italia un settore innovativo e ancora poco sviluppato, tale da non consentire di avere una base di dati quantitativi soddisfacente per un approfondimento come quello realizzato per altri settori di mercato. Ciononostante, è possibile avviare comunque un approfondimento per delineare i contorni dimensionali della domanda e dell'offerta, serventi alla successiva analisi di eventuali gap, pur sempre tenendo in debita considerazione la premessa appena fatta.

Similmente, è opportuno premettere che l'investimento a impatto sociale consiste nell'investire in un'attività, organizzazione o fondo che genera ritorni sia sociali che finanziari. Gli investimenti sociali possono essere mirati primariamente all'impatto o al rendimento finanziario e, anche se si utilizza generalmente il termine sociale, a volte essi includono un impatto ambientale o culturale.

Sebbene gli investimenti a impatto sociale possano fare uso di schemi e prodotti di finanziamento "tradizionali", negli ultimi anni le autorità e le istituzioni finanziarie hanno sempre più spesso esplorato l'utilizzo di strumenti innovativi. Tali strumenti e meccanismi sono stati inizialmente utilizzati al di fuori del contesto dei fondi SIE, ma stanno ora avendo crescente diffusione tra i fondi strutturali e nel quadro della Politica di Coesione dell'UE.

Gli schemi di finanziamento tradizionali utilizzano i prodotti che rientrano nel contesto degli strumenti finanziari con fondi SIE, quali:

PRESTITO: un accordo che obbliga il creditore a mettere a disposizione del debitore un importo di denaro per un periodo concordato, e in base al quale il debitore è obbligato a rimborsare tale importo a condizioni stabilite.

GARANZIA: un accordo che obbliga una parte (garante) ad assumersi la responsabilità del saldo di un debito o di un'obbligazione per conto dell'altra parte (per l'intero importo o per parte di esso), o a garantire il saldo del debito o dell'obbligazione nel caso in cui si concretizzi un evento che inneschi la garanzia stessa, ad esempio un'insolvenza.

INVESTIMENTO AZIONARIO (EQUITY): fornitura di capitale a una società, in modo diretto o indiretto, in cambio della proprietà totale o parziale della società stessa, in cui l'investitore azionario può assumere un determinato ruolo di gestione dell'impresa e può condividerne i profitti.

INVESTIMENTO QUASI AZIONARIO (QUASY-EQUITY): finanziamento che si colloca tra un investimento azionario e un meccanismo di debito (ad es. prestiti), con un rischio più elevato rispetto al debito e un rischio inferiore rispetto all'investimento azionario. Gli investimenti quasi azionari possono avere una struttura simile a quelli di debito, generalmente in forma non garantita e subordinata, e in alcuni casi sono convertibili in investimenti azionari; oppure possono avere struttura simile a investimenti azionari privilegiati.

Questi quattro prodotti finanziari sono citati nel Reg. UE 1303/2013 e possono essere utilizzati nella progettazione e nell'attuazione di strumenti finanziari. È necessario però sottolineare che il prodotto finanziario e lo strumento non coincidono: lo strumento finanziario è definito nel Reg. 1303/2013 come una forma di supporto che include l'utilizzo del prodotto selezionato, la combinazione con altre forme di supporto (ad esempio le sovvenzioni) e la modalità di attuazione scelta.

Un'analisi di riferimento su domanda e offerta nel settore, che appare interessante, è quella realizzata molto recentemente nell'ambito di un finanziamento della Commissione Europea: si tratta del Progetto IFISE, Multi-region assistance (MRA), che ha pubblicato nel Giugno 2019 le Linee Guida - Strumenti finanziari a impatto sociale in ambito FESR e FSE. Il documento del Progetto IFISE evidenzia come sia "complicato stimare la potenziale domanda non soddisfatta di risorse finanziarie nel settore sociale, principalmente a causa della limitata disponibilità di dati". Identico assunto di un'altra recente pubblicazione, il Position paper del 2019 "Progettare l'innovazione sociale – Impact investing e Fondi UE"[11], che addiviene a stime approssimative in termini generali, ma non riesce a fornire un maggiore approfondimento proprio per la ridottissima platea di investimenti ad impatto sociale nel nostro Paese.

Una possibile metodologia consolidata per stimare domanda e offerta di finanza ad impatto sociale è quella proposta dalla Commissione Europea per i prestiti, con il contributo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) nel 2013[12], come sottolineato dal documento del Progetto IFISE. La metodologia prevede anzitutto la stima del numero di imprese sociali che non riescono ad ottenere prestiti, pur essendo finanziariamente solide e quindi apparentemente meritevoli di credito. Di qui, la moltiplicazione di questo numero per l'importo medio del prestito alle imprese, che fornisce una stima del fabbisogno finanziario non soddisfatto verso imprese finanziariamente redditizie.

La metodologia della Commissione Europea ha non solo evidenziato un fabbisogno medio di prestiti a livello di UE per le PMI tra i 20 e i 112 miliardi di EUR per il periodo 2009-2012, ma ha anche fornito le basi per la progettazione dell'Iniziativa per le PMI.

Dal lato dell'offerta, come ribadiscono le recenti ricerche già richiamate, negli ultimi anni gli investimenti a impatto sociale si sono rapidamente evoluti nei paesi occidentali attraverso istituzioni finanziarie "tradizionali", come banche di investimento, gestori di fondi. Inoltre, hanno avuto un impatto significativo anche nuovi tipi di istituzioni e nuove tecnologie finanziarie ("fintech") come il crowdfunding e il prestito peer-to-peer (P2P). Dunque, le opzioni per affrontare i bisogni sociali e finanziari sono in costante crescita. anche nel passaggio da investimenti sociali basati su sovvenzioni ad investimenti sociali basati su meccanismi di rotatività.

---

[11] Position Paper a cura di PWC e Human foundation.

[12] Commissione Europea (2013), Valutazione ex ante dell'iniziativa EU per le PMI, Bruxelles, 5.12.2013 SWD (2013) 517 final.

Una base di dati proviene dalla ricerca del 2019, riferita a dati del 2018, dell'Osservatorio Tiresia Impact Innovation, a cura di Politecnico di Milano e Fondazione Cariplo. Il Social Impact Outlook 2018, domanda e offerta di capitali per l'impatto sociale in Italia.

Il Social Impact Outlook parte da una definizione di finanza ad impatto sociale che 3 dimensioni: intenzionalità, misurabilità, addizionalità. Tali dimensioni son funzionali a determinare 3 gradazioni di finanza ad impatto sociale, che risulta quindi poter essere di strictly impact, di impact e di almost impact.

Il Social Impact Outlook 2018 individua 63 soggetti finanziari[13] dei quali vi è evidenza pubblica dell'impegno nella finanza ad impatto sociale nel corso del 2018, analizzando la loro offerta di capitali per imprese ad impatto sociale, nelle 3 dimensioni sopra citate e con un calcolo percentuale delle risorse destinate ad interventi per strumenti di debito e di equity.

Offerta di capitali per imprese ad impatto sociale in Italia, 2018

Fonte: Social Impact Outlook 2018 Osservatorio Tiresia Impact Innovation, Politecnico di Milano e Fondazione Cariplo

La figura mostra dei volumi di offerta che, sebbene non siano altrettanto quantificabili i volumi della domanda, appaiono molto lontani dai fabbisogni tradizionali e emergenti delle aree di policy potenzialmente più interessate: lavoro, inclusione sociale e ambiente tra tutte.

1.1.7 Un approfondimento qualitativo: interviste a testimoni privilegiati

L'analisi basata in larga parte su aspetti quantitativi, fin qui realizzata, viene arricchita con un approfondimento qualitativo, che consente di apprezzare – per la sua stessa natura – elementi di visione trasversale, di percezione, esperienziali. Tale tipologia di analisi si rivela particolarmente

[13] Agenzia per la Coesione Territoriale, Anonimo, Avanzi, Banca Prossima, Banca Popolare Etica, Banco BPM, BCC, BNL, Cassa Depositi e Prestiti, Compagnia di San Paolo, Equiter s.p.a, Etica SGR, Etimos, Finde s.p.a, Finlombarda, Fondazione Accenture, Fondazione con il sud, Fondazione CRC, Fondazione Cariplo, Fondazione Lang Italia, Fondazione per l'italia Sociale, Fondazione Social Venture Giordano dell'amore, Fondazione Sviluppo e Crescita (CRT), Fondazione Vodafone, Garnell, Genera s.p.a, Generali Italia s.p.a, Giorgiana Notarbartolo PFC, Hermes Capital, Impact Alliance Fund, ImpactHub Milano s.r.l, Invitalia, Lendlease, MainStreet Partners, Make a cube³, Oltre venture, Opes Fund, Pierri Philantropy Advisory s.r.l, Rancilio Cube s.r.l, Sefea, Sella SGR, Social Fare Seed, Société Générale, UBI Banca, Unicredit, Unipol Sai Assicurazioni S.p.a.

adatta a scenari di approfondimento come quello oggetto della presente valutazione ex ante, caratterizzato da elementi innovativi e sperimentali.

A tal fine, sono state condotte due interviste a testimoni privilegiati indicati dall'Amministrazione, provenienti delle parti sociali e dalle Amministrazioni regionali. Le interviste qualitative hanno provato a soddisfare gli obiettivi di una rilevazione di tipo conoscitivo, sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di indagine, pur sempre guidato dall'intervistatore, definibile metodologicamente come semi-strutturato o destrutturato.

Nel valutare le risultanze di questo tipo di indagine, vanno opportunamente considerate una serie di caratteristiche rilevanti, da più parti richiamate nella letteratura di riferimento: innanzitutto la non intuitività, cioè la possibilità che da un'intervista qualitativa emergano elementi di interesse non immediatamente intuitivi per il rilevatore/valutatore. Inoltre, l'ampiezza, ovvero la capacità di cogliere i fenomeni in una visione più ampia del contesto specifico, quindi potenzialmente più significativa e arricchita da aspetti comparativi. Ed ancora, il trasferimento di competenze e conoscenze di tipo esperienziale, finanche percettivo, in grado di aumentare il focus dell'approfondimento.

Un approfondimento che la lente di indagine qualitativa consente di sviluppare sia in linea verticale, cioè di comprendere anche gli aspetti più profondi del fenomeno, sia in linea orizzontale, per coglierne gli aspetti contestualmente presenti, facendone emergere le relazioni. Non vanno comunque sottostimate le possibili criticità dell'approccio, in termini di non generalizzabilità dei risultati, soprattutto in un campo d'indagine così ridotto come quello di riferimento.

In sintesi, le interviste realizzate si collocano in un contesto di ricerca esplorativa rispetto a un fenomeno innovativo, per farne emergere le variabili latenti costitutive ed acquisire alcune conoscenze e competenze di soggetti rilevanti. Esse possono rappresentare, se ne venisse ravvisata la necessità o l'opportunità, un ambito di indagine da integrare nel tempo

La prospettiva della testimonianza che fa riferimento al rappresentante di una delle organizzazioni delle parti sociali, si è dimostrata essere significativa in termini di governance complessiva delle politiche passive e attive del lavoro, a cui lo strumento finanziario proposto può dare un contributo. Il caveat ricevuto è di calare la riflessione nell'attualità dei mutati fabbisogni causati dall'emergenza da Covid19, riconsiderando forse alcune delle spinte alla costituzione di un certo tipo di strumento che provenivano da confronti, analisi e valutazioni precedenti.

L'intervistata rimane in ogni caso convinta della validità dell'ottica che ha condotto alla riprogrammazione dell'Asse 1 bis del PON IOG, della necessità dunque di leve anche finanziarie – cioè non solo normative e programmatiche - a supporto dell'attivazione e dell'empowerment dei giovani nel mercato del lavoro, che fungano da mezzi di contrasto e di prevenzione dei fenomeni del drop out e dei NEET. Permane dunque la considerazione che la formazione possa essere un elemento strategico, dunque sostenere la creazione di poli formativi – anche a carattere innovativo e di eccellenza – nei territori di riferimento resta un obiettivo. Così come l'utilizzo dello strumento finanziario per spingersi verso prospettive innovative e sperimentali, in grado di avere un impatto immediato ma, al contempo, anche di rappresentare degli interventi pilota rispetto ad altre fonti finanziarie e ad altri contesti programmatici, non da ultimo in una logica di complementarietà: la politica di Coesione 2021-2027, Next generation EU e Recovery fund, Invest EU, PON e POR.

La prospettiva della testimonianza che fa riferimento al rappresentante di una amministrazione regionale ha la caratteristica della maggiore aderenza alle dinamiche, per così dire, di front office rispetto al target e ai possibili partner. Nell'intervista, infatti, si è potuto apprezzare un'ottica da practictioner che, se sviluppa meno ragionamenti di governance e visione globale tipici del livello

di coordinamento nazionale o comunitario (come nell'intervista precedente), consente di confrontarsi con il delivery delle politiche sul territorio, con la cartina di tornasole dell'esperimento rappresentata dall'attuazione degli interventi. Il risultato è la sottolineatura dei fabbisogni emergenti del territori, che esprimono una richiesta persistente di incentivi alle imprese e di accesso al credito - per contrastare l'elevato costo del lavoro, che fa propendere in maniera distorta per il canale più economico dell'apprendistato -, e manifestano una sostanziale sfiducia rispetto a strumenti di impatto sociale e a strumenti innovativi di welfare. In sostanza una propensione a interventi tradizionali piuttosto che innovativi.

Certamente su questo aspetto impatta anche la necessità di rendere conosciuti, familiari alcuni strumenti che al momento lo sono poco, elemento da attenzionare nella costruzione dello strumento finanziario e nelle successive attività di diffusione e comunicazione.

Un caveat che proviene dall'intervista è relativo anche all'attenzione da porre alla tradizionale curvatura di modalità di assunzione – anche in termini di licenziamento e riassunzione, ad esempio -, che vengono poste in essere nei territori di riferimento per poter beneficiare di incentivi o altre forme di sostegno all'impresa e all'occupazione.

L'intervistata conferma la strategicità di un'azione coordinata tra livelli di governo e tra pubblico e privato, inteso prevalentemente come mondo dell'impresa, sia per la formazione che per la selezione e l'avviamento al lavoro, anche sotto forma di supporto all'autoimpiego.

1.1.8 Analisi SWOT

Il combinato delle diverse specifiche analitiche che compongono la presente valutazione ex-ante - dall'analisi di contesto precedentemente riportata agli approfondimenti che seguiranno prevalentemente nei capitoli 4, 5 e 6, ed ancora alla considerazione degli indirizzi provenienti dai più recenti documenti di programmazione di riferimento (PON IOG su tutti) - consente di soddisfare il requisito metodologico di fissare nella logica SWOT analysis i punti di forza e di debolezza, le minacce e le opportunità che attualmente caratterizzano il sistema economico e sociale del territorio di riferimento, con un focus su quelli strategici proprio ai fini valutativi che qui maggiormente rilevano.

Pur con le molte incertezze legate alla crisi sanitaria che stiamo vivendo e ai suoi possibili sviluppi è possibile individuare alcuni punti di forza ed opportunità. Gli indicatori del mercato del lavoro giovanile e della propensione delle imprese all'inserimento di giovani fino al 2019 hanno mostrato un trend positivo segno di un riconoscimento della necessità per il sistema produttivo di ricorrere a competenze digitali e di sostenibilità, più facilmente acquisite nell'ambito di un percorso formativo recente. È evidente che tali opportunità sono riservate maggiormente alle professioni STEM per le quali esiste un generalizzato gap tra domanda e offerta, anche il alcune aree del Sud. Le risorse comunitarie sul tema dell'occupazione giovanile, se ben indirizzate rispetto a questi evidenti fabbisogni professionali, costituiscono un'occasione fondamentale per colmare la distanza tra domanda e offerta e fornire ai giovani opportunità occupazionali. Tali risorse saranno certamente rafforzabili con il pacchetto di risorse previste per facilitare la convergenza economica e la capacità di ripresa dagli shock. Più dell'80% dei fondi di Next Generation EU sarà usato per sostenere investimenti e riforme attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza (European Recovery and Resilience Facility), uno strumento di allocazione delle risorse finanziarie che consentirà di privilegiare il finanziamento delle misure ritenute strategiche per la crescita di lungo periodo, con particolare riguardo alla transizione energetica e digitale. L'opportunità di utilizzo di questi fondi per ambiti come le infrastrutture di comunicazione, le telecomunicazioni (in attuazione del Piano Banda Ultralarga), le infrastrutture e servizi di trasporto, le infrastrutture per l'energia e l'acqua finalizzate al riciclo e attenuazione dei rischi idrogeologici e sismici; la protezione dell'ambiente e riforestazione gli investimenti per la digitalizzazione del sistema delle imprese, della Pubblica Amministrazione e dell'istruzione, sono fondamentali occasioni di investimento sulla base delle quali innestare un circolo virtuoso per la formazione delle expertise necessarie a sostenere questo piano strategico.

Sarà necessario in questa occasione superare le debolezze socio-culturali indicate nell'analisi SWOT: il fenomeno dei NEET, la difficoltà dei giovani ad orientarsi nelle diverse opportunità di studio e lavoro, la carenza di risorse finanziarie per le iniziative imprenditoriali.

Sono evidenti anche alcune minacce. Il depauperamento del sistema delle imprese a causa della crisi in corso è certamente la minaccia principale e la necessità di mettere in campo strumenti di natura finanziaria è evidente. La perdita di fiducia e della propensione al rischio tipiche del "fare impresa" è un altro elemento di criticità. Il sostegno alle iniziative imprenditoriali diventa pertanto urgente e importante quanto la formazione.

Tra i punti di debolezza strutturali delle regioni del sud va richiamata la scarsa domanda di lavoro nei settori più competitivi e lo sbilanciamento nei settori dei servizi e stagionali (come il turismo).

Questo si riflette su un mercato del lavoro sbilanciato verso contratti a termine (rispetto al tempo indeterminato) che a sua volta scoraggia la formazione, soprattutto quella in azienda. Il recente rapporto sull'"Economia delle regioni italiane" della Banca d'Italia sottolinea come il Mezzogiorno ha risentito in misura maggiore della crisi Covid a causa di una struttura produttiva più orientata verso il turismo e i settori collegati e con una struttura di contratti di lavoro caratterizzata da forme di lavoro temporaneo.

Nella misura in cui lo strumento e il PON IOG saranno attuati nei prossimi mesi probabilmente occorre tenere presente gli effetti della crisi Covid con particolare attenzione all'aspetto settoriale. Nella misura in cui settori rilevanti per l'occupazione (turismo e servizi collegati) dovessero subire una caduta strutturale del livello di attività, vi sarebbe una necessità particolare di accompagnare

la transizione della forza lavoro espulsa da quei settori verso nuovi settori, ex. manifatturiero o servizi per le imprese.

BOX 1.1 ANALISI DI CONTESTO E SWOT

Tra il 2017 e il 2019, grazie alla modesta ripresa economica, si è assistito a una diminuzione del fenomeno della disoccupazione in Italia. Il numero di persone in cerca di occupazione si è infatti ridotto da 2,9 milioni di persone nella media del 2017 a circa 2,6 milioni nella media del 2019 (-11%). Nel Mezzogiorno si rileva nello stesso periodo una diminuzione di 150mila unità (da 1.469.0000 a 1.319.000), con una riduzione leggermente inferiore in termini percentuali (-10%).

E' interessante rilevare che questa riduzione ha favorito soprattutto i giovani con meno di 35 anni (-16% in Italia e -15% nel Mezzogiorno nel periodo considerato), mentre le persone in cerca di lavoro oltre tale soglia di età si sono ridotte soltanto del 7% in Italia e del 5% nel Sud.

Pur con questa maggiore riduzione, nella media del 2019 i giovani con meno di 35 anni (d'ora in poi definiti solo "giovani") rappresentano ancora il 45% delle persone in cerca di occupazione in Italia e il 47% nel Mezzogiorno.

Tra gli inattivi, vi è poi una tipologia che è importante evidenziare in questa sede per la sua rilevanza nelle regioni meridionali, vale a dire i giovani NEET (Not in Education, Employment or Training), cioè le persone tra 15 e 34 anni che non lavorano, non studiano e non svolgono alcuna attività di formazione. Nel Sud e Isole la loro incidenza, come si vede nella Tavola 4, è molto più alta che nel resto del Paese, sfiorando il 36% di tutti i giovani fino a 34 anni di età, portando l'Italia al poco invidiabile primo posto in Europa per l'incidenza di questo fenomeno. Particolarmente grave la situazione in Sicilia, dove i NEET raggiungono il 41% di tutta la popolazione tra 15 e 34 anni.

L'emergenza sanitaria esplosa nei primi mesi del 2020 ha avuto un impatto devastante sul mercato del lavoro, solo attenuato dalla forte facilitazione al ricorso alla CIG di cui hanno usufruito moltissime aziende. L'impatto è stato più pesante sull'occupazione precaria, saltuaria e irregolare, più diffusa nel Mezzogiorno.

Molto probabilmente, nel post-pandemia tenderanno ad allargarsi i divari territoriali tra aree, settori e soggetti "deboli" (tra cui si possono annoverare molti giovani) e "forti", rendendo necessario un crescente intervento pubblico a sostegno della ripresa, già fortemente esteso in questi mesi di emergenza con conseguenze rilevanti sul livello del debito pubblico.

L'expansion demand nel 2020 è prevista negativa in conseguenza della recessione dovuta allo shock epidemico, e dovrebbe tornare ad essere positiva solo a partire dal 2021, la replacement demand è pari a oltre il 93% del fabbisogno 2020-24.

Nello scenario base si prevede, dopo lo shock del 2020, una ripresa dell'attività economica nel 2021 e un ritorno a livelli produttivi "normali" nel triennio 2022-2024. Sotto queste ipotesi, il fabbisogno occupazionale dell'intero quinquennio sarà pari a poco più di 2.600.000 unità in Italia e a 617.000 unità nel Mezzogiorno. Nel Sud oltre un terzo del fabbisogno si concentrerà nei servizi alle persone (sanità, istruzione, servizi di intrattenimento e di divertimento, culturali, sportivi, lavanderie, parrucchieri, altri servizi), mentre i servizi alle imprese non supereranno il 16%. La pubblica amministrazione richiederà una quota pari a circa il 15%, seguita dal turismo con circa il 14%. Rispetto alla media nazionale, il Mezzogiorno evidenzia quote di fabbisogno molto inferiori per l'industria e per i servizi alle imprese e più elevate negli altri servizi.

Nei primi mesi del 2020 la crisi innescata dall'epidemia Covid-19 ha inciso fortemente sulla dinamica dei finanziamenti alle imprese, i quali hanno fatto registrare una crescita accentuata a seguito dell'aumento del fabbisogno di liquidità generato dall'interruzione dell'attività produttiva.

La finanza ad impatto sociale rappresenta ad oggi in Italia un settore innovativo e ancora poco sviluppato, tale da non consentire di avere una base di dati quantitativi soddisfacente per un approfondimento come quello realizzato per altri settori di mercato. I volumi di offerta appaiono molto lontani dai fabbisogni tradizionali e emergenti delle aree di policy potenzialmente più interessate: lavoro, inclusione sociale e ambiente tra tutte.

Il depauperamento del sistema delle imprese a causa della crisi in corso è certamente la minaccia principale e la necessità di mettere in campo strumenti di natura finanziaria è evidente. La perdita di fiducia e della propensione al rischio tipiche del "fare impresa" è un altro elemento di criticità. Il sostegno alle iniziative imprenditoriali diventa pertanto urgente e importante quanto la formazione.

Tra i punti di debolezza strutturali delle regioni del sud richiamerei la scarsa domanda di lavoro nei settori più competitivi e lo sbilanciamento nei settori dei servizi e stagionali (come il turismo).

Questo si riflette su un mercato del lavoro sbilanciato verso contratti a termine (rispetto al tempo indeterminato) che a sua volta scoraggia la formazione, soprattutto quella in azienda. Il recente rapporto sull'"Economia delle regioni italiane" della Banca d'Italia sottolinea come il Mezzogiorno ha risentito in misura maggiore della crisi Covid a causa di una struttura produttiva più orientata verso il turismo e i settori collegati e con una struttura di contratti di lavoro caratterizzata da forme di lavoro temporaneo.

Nella misura in cui lo strumento e il PON IOG saranno attuati nei prossimi mesi probabilmente occorre tenere presente gli effetti della crisi Covid con particolare attenzione all'aspetto settoriale. Nella misura in cui settori rilevanti per l'occupazione (turismo e servizi collegati) dovessero subire una caduta strutturale del livello di attività, vi sarebbe una necessità particolare di accompagnare la transizione della forza lavoro espulsa da quei settori verso nuovi settori, ex. manifatturiero o servizi per le imprese.

1.2 La Gap Analysis

1.2.1 Introduzione

Le evidenze analitiche riportate nei precedenti paragrafi hanno fin qui consentito di delineare, con molteplici approfondimenti di dettaglio, gli elementi di interesse ai fini della valutazione ex-ante dello strumento finanziario proposto, col valore aggiunto del benchmarking con gli altri contesti territoriali di riferimento, a vario livello. Analisi supportate da differenti e plurali fonti statistiche, in un'ottica di salvaguardia e garanzia dell'indipendenza della valutazione.

In estremi sintesi, a cui seguiranno in questo capitolo e nei successivi dettagli ben più esaustivi, il quadro tratteggiato presenta una situazione generale in cui certamente persistono dei gap, differenti per natura e contesto, che quindi necessitano di specifica identificazione e approfondimento.

Nella prospettiva di fornire elementi valutativi preliminari – in particolare al soggetto gestore di tali strumenti, così da poterne supportare le scelte operative strategiche - rispetto agli strumenti finanziari proposti, non sarà questo paragrafo la sede della riproposizione di tutti i dati analitici già descritti in precedenza, quanto piuttosto l'ambito di identificazione e descrizione degli elementi qualitativi che caratterizzano i gap specifici.

1.2.2 Il gap d'investimento relativo agli strumenti finanziari proposti

L'analisi dei dati riportata nei precedenti paragrafi, al di la delle evidenze di interesse in termini di approfondimenti specifici e comparativi, consente di focalizzare al meglio l'opportuno corollario di valutazione dei livelli di domanda di servizi e risorse, e relativa offerta di prodotti e soluzioni.

Il quadro analitico che emerge, presenta una situazione generale in cui certamente persistono dei gap a fondamento della potenziale strategicità di uno strumento finanziario in quest'ambito, non tanto con velleità di soddisfare un fabbisogno senza dubbio molto ampio, quanto piuttosto con l'obiettivo di costituire una leva per stimolare ulteriori investimenti.

A partire dalla considerazione di un universo di riferimento particolarmente fluido, in evoluzione, il cui processo evolutivo è stato tuttavia fermato bruscamente dall'attuale contingenza di difficoltà economica e sociale dovuta all'epidemia da Covid 19. Un contesto viepiù caratterizzato da una marcata peculiarità, da un'ibridazione di approcci e finalità, dalla convivenza tra elemento sociale ed elemento economico, che rende difficile stabilire una definizione univoca del mercato della finanza ad impatto sociale.

Molte delle considerazioni qui riportate, vengono sorrette da una base analitica riconducibile al rilevante lavoro svolto dalla Task Force sul Social Impact Investment istituita in ambito G8, così come alle metodologie utilizzate dalla Commissione Europea e alle risultanze del Social Impact Outlook 2018 dell'Osservatorio Tiresia Impact Innovation, a cura di Politecnico di Milano e Fondazione Cariplo, di cui al precedente paragrafo 1.1.6: secondo il rapporto di ricerca prodotto nel 2016 dalla Task Force[14], domanda ed offerta risultano trasversali ai mercati della finanza tradizionale e, al tempo stesso, intersecano quelli tipici del non-profit.

La tradizione di finanza sociale nel nostro Paese ha origini lontane e coinvolge soggetti profit e non-profit, dalle cooperative agli istituti mutualistici, dalle casse di risparmio alle banche di credito cooperativo, alle fondazioni bancarie. Queste ultime veramente una peculiarità italiana.

Anche la dicotomia classica tra soggetti che operano nel campo del profit e quelli nel non-profit, si edulcora in dinamiche più attuali di accesso al capitale privato laddove operatori profit-oriented prestano maggiore attenzione all'impatto sociale delle proprie azioni.

Tale mutazione è senza dubbio frutto di una domanda crescente di servizi determinata dall'emergere di nuovi e differenti bisogni: a livello di domanda è evidente il riscontro di crescenti bisogni sociali e di richiesta di una nuova e moderna politica di spesa pubblica.

Interessante il legame che il lavoro della Task Force sul Social Impact Investment istituita in ambito G8 individua tra lo sviluppo di un mercato di finanza ad impatto sociale in Italia il profilo di evoluzione della domanda di capitali, inteso come fenomeno di coevoluzione particolarmente complesso sia in ragione della eterogeneità e della ricchezza delle forme istituzionali ed imprenditoriali presenti sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta, sia perché non vi è chiarezza sulla popolazione di riferimento in grado di esprimere domanda di capitali per la finanza sociale. Appare conseguente la considerazione relativa all'interdipendenza tra la tipologia delle imprese oggetto di questa forma di investimento e la qualità e la quantità di domanda di capitali di impact finance, profit e non-profit come in precedenza ricordato.

---

[14] La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia, Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8, aprile 2016.

Una domanda che viene aumentata dai settori dell'innovazione tecnologica e della prevenzione di fenomeni socialmente negativi, che rappresentano possibilità di emersione di un nuovo mercato per la finanza di impatto. Di fatto, un processo di evoluzione della domanda che supera il paradigma di una domanda determinata solo dalla ridotta capacità delle finanze pubbliche di sostenere il welfare, sia per una decrescente disponibilità di risorse, sia per la crescente consistenza dei bisogni. Non vi è dubbio che il gap tra bisogni e disponibilità di finanza pubblica sia in crescita, in particolare nel momento emergenziale attuale, ma ciò non può essere considerato l'unico fattore dell'emersione di una nuova domanda di capitali di finanza di impatto sociale, ancor più se si ragiona in una prospettiva di medio-lungo periodo. In quest'ottica, il social impact investment può rappresentare una leva importante per supplire a risorse pubbliche o filantropiche destinate a diventare più scarse.

Qualunque sia la prospettiva, la stima della spesa pubblica per la copertura dei bisogni di welfare rappresenta comunque un punto di riferimento importante per determinare gli obiettivi, di efficienza o di supplenza, dell'offerta di impact finance e di conseguenza, una stima del mercato potenziale. Nuovamente, non si può che concordare con l'analisi della Task Force sul Social Impact Investment del G8 che fattori congiunturali come la crisi finanziaria, e demografici come l'innalzamento dell'età media della vita, rappresentano un incentivo all'incremento dell'impegno pubblico. Di contro, i vincoli all'espansione del bilancio, interni e comunitari, limitano fortemente tale possibilità.

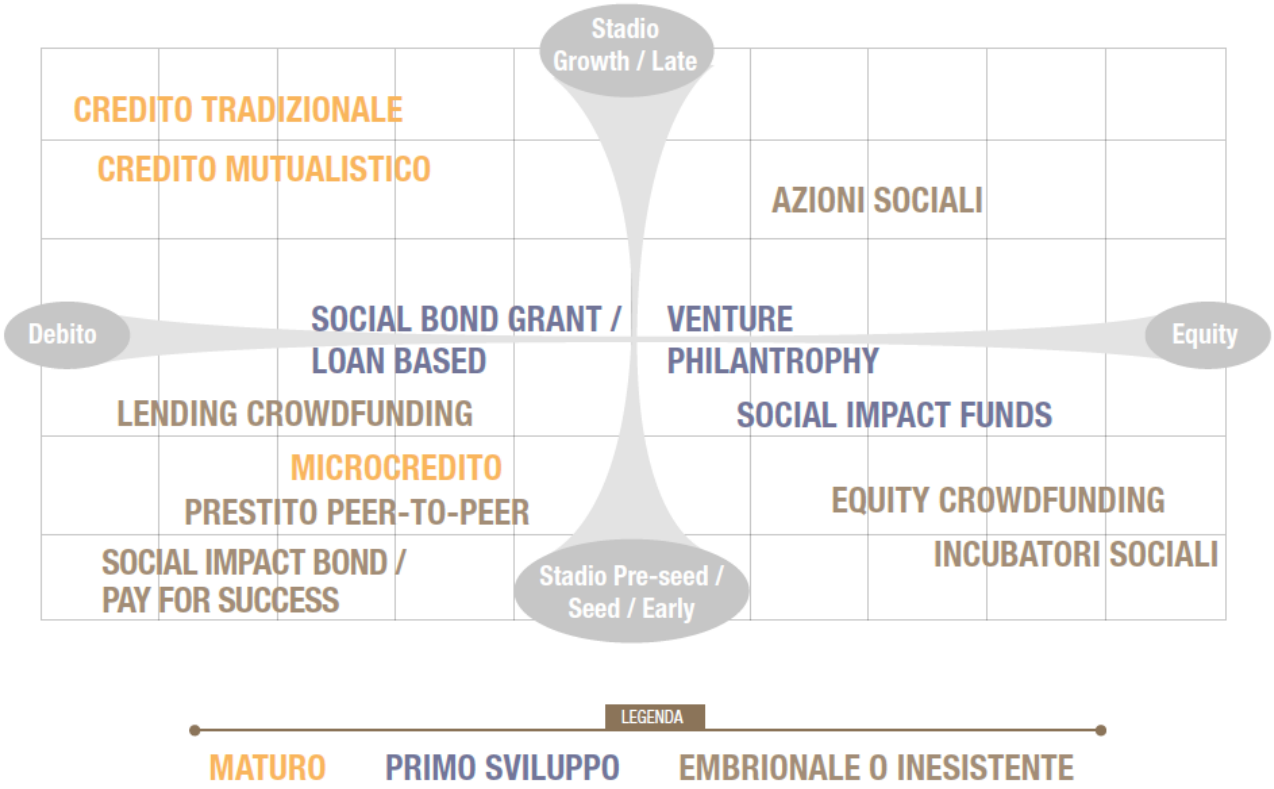
L'esistenza di un gap tra spesa pubblica necessaria e spesa pubblica sostenibile sembra essere una condizione che, in prospettiva, tende ad acuirsi.

Dal lato dell'offerta, il mercato dell'investimento ad impatto sociale si compone sia di un'offerta di strumenti finanziari "tipici", sia di strumenti finanziari che evidenziano notevoli profili di innovazione. La ricerca svolta dalla Task Force sul Social Impact Investment istituita in ambito G8 distingue gli strumenti di social impact investment per la loro natura di debito o di equity, per la maturità dello strumento, per lo stadio di sviluppo in cui avviene l'investimento. Si può, infatti, distinguerli generalmente tra prodotti di debito e prodotti di equity e, al tempo stesso, tra una fase di crescita iniziale e una fase successiva in cui intervengono (vedi Figura seguente).

In particolare, nel mercato degli investimenti ad impatto sociale, è possibile individuare:

- un segmento tradizionale, con strumenti maturi, offerti da intermediari ad operatività consolidata, che operano secondo regole definite, producendo risultati economici (credito tradizionale, credito mutualistico, microcredito);
- un segmento caratterizzato da strumenti di più recente sviluppo, offerti da pochi intermediari con un approccio operativo strutturato, per i quali non sono ancora disponibili solidi track record sui risultati economici (Social impact Bond, pay for success, Social Bond Grant/Loan Based, Lending crowdfunding e Prestito peer-to-peer);
- un segmento nel quale sono concentrati strumenti in fase di sviluppo iniziale, nel quale operano da poco tempo intermediari pionieristici, ad operatività non ancora sufficientemente strutturata, non rilevanti nelle ricerche di mercato (strumenti di equity tipo venture philanthropy e i social impact funds).

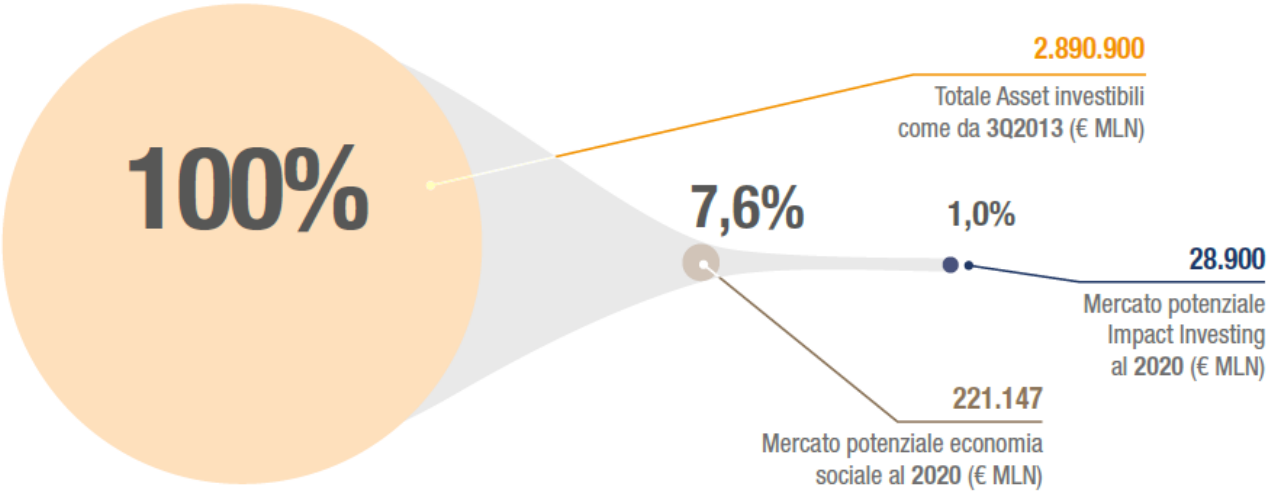
Gli strumenti del impact investing in Italia



Fonte: La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia, Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8, aprile 2016.

In termini generali però, il mercato dell'impact investing in Italia è ancora in fase di iniziale sviluppo e rappresenta una nicchia, per cui risulta complesso quantificarne esattamente la portata. Seguendo la dinamica di crescita del mercato del social responsibility investment in alcuni contesti avanzati, la Task Force sul Social Impact Investment istituita in ambito G8 ha ipotizzato in via prudenziale la crescita dell'impact investing in Italia nel periodo 2013-2020, come da figura che segue.

FIGURA 10 **Stima del mercato potenziale dell'impact investing al 2020** (€MLN)



Fonte: La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia, Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8, aprile 2016.

Come evidenziato dalle basi dati riportate nel presente paragrafo e nel precedente Capitolo 1 – anche nello specifico del paragrafo 1.1.6 - l'accesso ai finanziamenti rappresenta una sfida fondamentale per le imprese sociali e per tutti gli attori che intendono realizzare interventi ad impatto sociale. Le fonti di finanziamento tradizionali spesso considerano queste imprese e questi investimenti maggiormente rischiosi e meno redditizi di altri, a causa dei vincoli sulla loro redistribuzione dei profitti, dell'impiego di lavoratori vulnerabili o semplicemente a causa di una conoscenza limitata del mercato sociale. Pertanto è un ambito, più di altri, che deve affrontare difficoltà di accesso ai mercati finanziari.

Il gap tra fabbisogno e disponibilità di risorse è evidente, con un rilievo tale da giustificare e confortare ogni scelta programmatica che possa incidere positivamente su questo squilibrio.

Le lezioni apprese dal passato, analizzate nel Capitolo 4, forniscono un ulteriore contributo per la definizione delle caratteristiche essenziali dello strumento finanziario, in una prospettiva di ottimizzazione e di maggiore aderenza al fabbisogno del territorio ed al target di riferimento.

BOX 1.2 GAP ANALYSIS

il mercato dell'impact investing in Italia è ancora in fase di iniziale sviluppo e rappresenta una nicchia, per cui risulta complesso quantificarne esattamente la portata

situazione generale in cui certamente persistono dei gap a fondamento della potenziale strategicità di uno strumento finanziario in quest'ambito, non tanto con velleità di soddisfare un fabbisogno senza dubbio molto ampio, quanto piuttosto con l'obiettivo di costituire una leva per stimolare ulteriori investimenti

domanda ed offerta risultano trasversali ai mercati della finanza tradizionale e, al tempo stesso, intersecano quelli tipici del non-profit

domanda crescente di servizi determinata dall'emergere di nuovi e differenti bisogni: a livello di domanda è evidente il riscontro di crescenti bisogni sociali e di richiesta di una nuova e moderna politica di spesa pubblica

domanda che viene aumentata dai settori dell'innovazione tecnologica e della prevenzione di fenomeni socialmente negativi

il gap tra bisogni e disponibilità di finanza pubblica è in crescita, in particolare nel momento emergenziale attuale, l'esistenza di un gap tra spesa pubblica necessaria e spesa pubblica sostenibile sembra essere una condizione che, in prospettiva, tende ad acuirsi

fattori congiunturali come la crisi finanziaria e demografici come l'innalzamento dell'età media della vita, rappresentano un incentivo all'incremento dell'impegno pubblico. Di contro, i vincoli all'espansione del bilancio, interni e comunitari, limitano fortemente tale possibilità

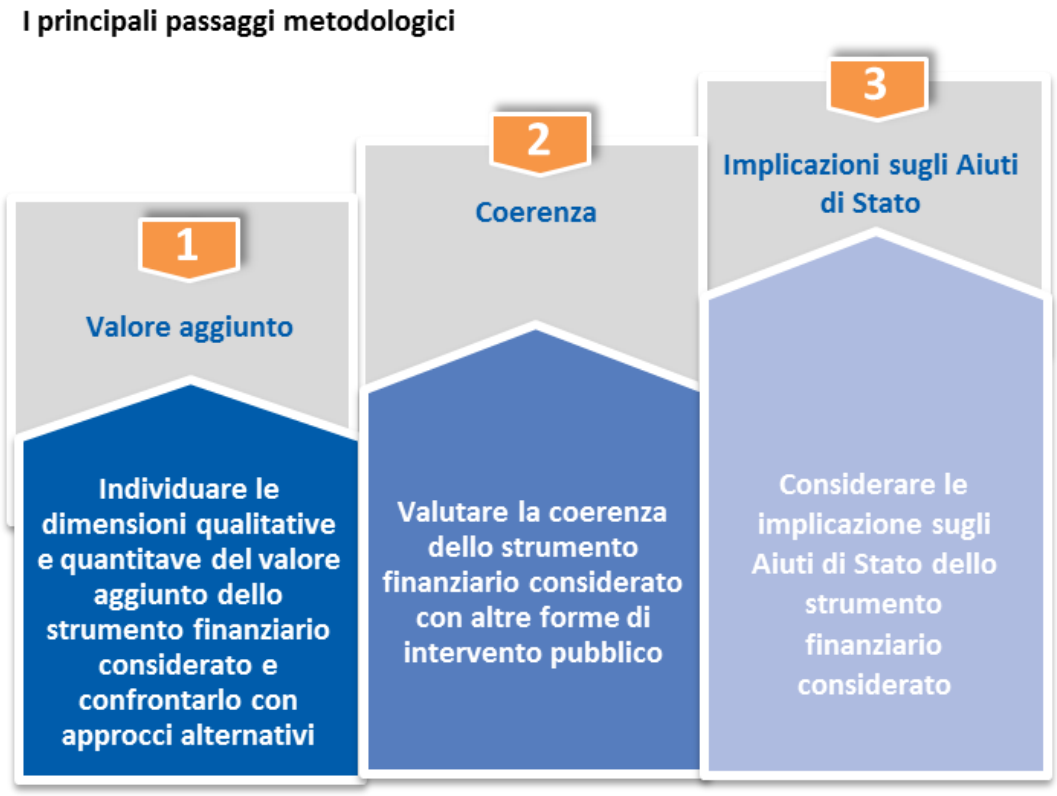
Il gap tra fabbisogno e disponibilità di risorse è evidente, con un rilievo tale da giustificare e confortare ogni scelta programmatica che possa incidere positivamente su questo squilibrio

2 VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

2.1 IL VALORE AGGIUNTO

Coerentemente a quanto determinato dalla lettera dell'articolo 37 del Regolamento 1303/2013, la valutazione ex ante degli strumenti finanziari ha l'obiettivo di considerare lo strumento attivato in termini di valore aggiunto, focalizzandosi su due dimensioni specifiche e in una logica comparata rispetto a possibili alternative. Il richiamato articolo 37, al comma 2, lettera b, stabilisce inoltre che tale valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari supportati dai Fondi SIE approfondisca gli ambiti e i livelli di coerenza dell'investimento in questione con altre forme di intervento pubblico che agiscono nel medesimo mercato di riferimento, valutando con attenzione sia le eventuali implicazioni con la disciplina comunitaria in ambito di aiuti di Stato, sia la proporzionalità dell'intervento previsto e le misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato e le regole della libera concorrenza. Questo segmento dell'attività valutativa viene implementato in assoluta coerenza con le Linee guida comunitarie, le quali forniscono uno specifico dettaglio metodologico, come descritto nella Figura 2.1.

Figura 2.1 – Passaggi metodologici per la stima del valore aggiunto dello strumento finanziario



2.1.1 La dimensione quantitativa del valore aggiunto

La valutazione ex ante degli strumenti finanziari, come brevemente rappresentato in precedenza, ha ad oggetto anche l'esercizio di una valutazione specifica del valore aggiunto dello strumento finanziario rispetto alla sua dimensione quantitativa. Il significato e l'obiettivo di tale valutazione è

dettagliato dalle Linee guida comunitarie[15] attraverso elementi specifici di considerazione, come riportato di seguito:

- l'effetto leva dello strumento finanziario, inteso come il rapporto tra la quota del contributo UE del PON IOG 2014-2020 allocato allo strumento e l'investimento complessivo generato grazie a risorse finanziarie addizionali (co-finanziamento nazionale del PON e qualsiasi altra contribuzione finanziaria a vario livello) in un rapporto direttamente proporzionale tra effetto leva e valore aggiunto;
- l'intensità di aiuto dello strumento finanziario, in un rapporto inversamente proporzionale tra di essa e il livello di valore aggiunto, da considerare unitamente agli elementi qualitativi afferenti all'esame delle possibili implicazioni in termini di distorsioni di mercato;
- l'effetto revolving dello strumento finanziario;
- l'eventuale contributo del destinatario finale all'investimento programmato, che le stesse Linee guida comunitarie invitano a considerare nella dimensione quantitativa del valore aggiunto piuttosto che nella valutazione dell'effetto leva.

Ai fini della corretta implementazione di questo aspetto dell'attività valutativa, è senza dubbio opportuno fare riferimento alle dimensioni quantitative degli strumenti finanziari proposti.

L'apprezzamento della dimensione quantitativa del valore aggiunto di uno strumento finanziario, nei dettagli sopra riportati, è significativa solo laddove gli strumenti siano identificati e strutturati con precisione. In un processo iterativo di definizione dello strumento, come quello in cui la presente valutazione si inserisce, peraltro in uno step preliminare, l'apprezzamento di elementi quantitativi resta comunque caratterizzato da una certa parzialità che può necessitare di ulteriori e successive integrazioni. In ogni caso, anche per una propensione del presente approccio valutativo a ragionare in ottica prospettica, appare utile e in linea con le finalità previste il tentativo di realizzare un'indagine volta a delineare un quadro più o meno definito della dimensione quantitativa del valore aggiunto.

Appare opportuno inquadrare tale dimensione sia rispetto ad un possibile strumento che operi nell'ambito della finanza di impatto e, in particolare, del finanziamento di investimenti ad impatto sociale (Social Impact Investments).

Innanzitutto, andranno considerati gli effetti legati alla rotatività dello strumento, che offrono la possibilità di finanziare altri potenziali interventi analoghi una volta recuperate le risorse prestate. Infatti, le risorse finanziarie erogate in favore dei soggetti beneficiari, ed oggetto di periodico rimborso da parte degli stessi, potranno essere reimpiegate per l'erogazione di ulteriori finanziamenti in favore del sistema territoriale negli anni a seguire.

In secondo luogo, non va sottostimato il vantaggio che proviene ai beneficiari dal vedersi concedere un intervento di finanziamento - anche a copertura dell'intero ammontare del fabbisogno o dell'investimento programmato - in una perdurante situazione critica di mercato creditizio.

Laddove si provi a stimare l'effetto revolving dei singoli strumenti finanziari, il riferimento saranno proprio le caratteristiche distintive degli stessi: l'arco temporale, la frequenza delle rate di rientro, gli importi erogati. Va evidenziato che il calcolo dell'effetto revolving non tiene in considerazione

[15] Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period General methodology covering all thematic objectives Volume I, European Commission and European Investment Bank, version 1.2 April 2014, Cap 4.

l'impatto positivo di media-lunga durata legato alla possibilità di rimpiegare le somme restituite in interventi di finanziamento futuri. Al contempo, però, va anche considerata la spinta in senso contrario che proviene dalle sofferenze nella restituzione del finanziamento da parte dei beneficiari.

L'effetto revolving di un fondo dipende dalla durata dei finanziamenti e dai piani di rientro. Poiché parte dei finanziamenti potrebbe riguardare operazioni di breve periodo legate ad esigenze di liquidità e parte operazioni di medio lungo periodo per investimenti, l'esercizio ipotetico a supporto della presente valutazione può svilupparsi in una ripartizione al 50% tra tali tipologie. Le operazioni a breve, nel corso del periodo di programmazione (fino al 2023), possono generare rientri e nuovi reimpieghi. Le operazioni a medio lungo periodo, per semplicità e prudenza, si può ipotizzare che non generino rientri entro tale data.

Nel corso del periodo di programmazione, ipotizzando l'attivazione del fondo nel 2021 ed un graduale utilizzo del fondo fino al completo utilizzo della quota per impieghi di breve periodo nel 2023, l'effetto revolving può essere calcolato secondo la tabella sottostante (considerando un periodo di un anno per il rientro dei prestiti a breve periodo ed il riutilizzo nell'anno successivo).

Tabella 2.2. Calcolo dell'effetto revolving 2021-2024.

Dotazione complessiva	Costi di gestione	Dotazione netta
15.000.000	1.200.000	13.800.000

	2021	2022	2023
Erogato annuo	4.437.244,00	4.597.332,00	4.765.424,00
Erogato totale	4.437.244,00	9.034.576,00	13.800.000

L'effetto revolving secondo viene stimato considerando un flusso di erogazione annuale per la quota di prestiti che segue un andamento costante pari a circa il 4%. Si ipotizza, inoltre, che i rientri vengano reinvestiti totalmente nel corso dell'anno successivo ed una possibilità di reinvestimento fino al 2023. Sulla base di tali ipotesi, si stimano il totale dei rientri e che l'effetto revolving dello strumento finanziario nell'arco temporale previsto: totale rientri derivanti dai rimborsi progressivi dei prestiti erogati pari a € 10.860.853,00 e totale reinvestimenti dei rimborsi fino al 2023 pari a € 986.407,00. Il reinvestimento amplierebbe la quota dei destinatari di un valore di circa 19.

Tale valore è del tutto prudenziale e calcolato al termine del 2023, mentre di fatto il fondo continuerà ad operare anche negli anni seguenti, con un effetto di conseguenza superiore.

Come già accennato in precedenza, è assolutamente opportuno abbozzare una stima della dimensione quantitativa del valore aggiunto degli strumenti di finanza sociale di impatto. In questo ragionamento sorreggono alcuni approcci metodologici di valutazione dei risultati di impatto sociale che dovrebbero essere considerati nell'attuazione dello strumento: dall'universo di riferimento - identificato in ragione del settore di policy, servizio, tematismo su cui si interviene - alla misurazione dei risultati ottenuti rispetto a tale universo, alla stima del valore economico in termini monetari.

Proprio rispetto alla stima del valore economico in termini monetari, alcune metodologie[16] - già impiegate in altri contesti territoriali a medesimi fini valutativi - individuano due parametri fondamentali di riferimento: il modello di business e il risultato non monetizzabile.

La finanza sociale di impatto esercita un effetto sul modello di business su due direttrici diverse ma convergenti: da un lato sull'operatività dell'impresa, realizzando un impatto sociale sui lavoratori e sul territorio derivante dall'attività svolta e dai modi in cui essa è svolta; dall'altro, sulla produzione, esercitando un impatto sociale mediante i beni prodotti e i servizi offerti, attraverso cioè il loro valore sociale. In questo senso, l'impatto sociale del modello di business può essere quantificato come Valore Sociale = (Beneficio Sociale / Costo di produzione). Laddove l'impresa agisca assieme ad altre imprese ed organizzazioni in un medesimo contesto e per contenere o contrastare una medesima criticità sociale, sarà opportuno valutare a livello aggregato o a livello di ambito di policy l'impatto collettivo.

Rispetto al parametro del risultato non monetizzabile, va evidenziato come esso rifletta i contributi non monetari che investitori e gestori di fondi possono apportare all'attività imprenditoriale. In questo senso il valore sociale dell'intervento si misura rispetto a fattori come l'aggregazione di capitali e la messa a disposizione di altri servizi finanziari di supporto, la messa a disposizione di supporto tecnico, assistenza e governance alle imprese per la costruzione di relazioni strategiche, individuazione e promozione di opportunità di business, il miglioramento dei fattori abilitanti per impresa ed investitori. Anche in questo caso deve essere considerato l'aumento della quantità e della qualità dell'impatto sociale dell'impresa.

2.1.2 La dimensione qualitativa del valore aggiunto

La valutazione specifica del valore aggiunto dello strumento finanziario si esplica, come descritto sinteticamente in premessa al presente capitolo, anche in un'estensione ulteriore rispetto a quella quantitativa: in una dimensione, appunto, qualitativa. Siffatta dimensione valutativa richiede un apprezzamento degli elementi che caratterizzano aspetti qualitativi di un valore aggiunto che la precedente tipologia di riflessione prospettica ha provato a quantificare.

I riferimenti per tale valutazione vanno opportunamente rinvenuti anche nei paragrafi seguenti del presente Capitolo – riguardo la coerenza dello strumento finanziario con altre forme di intervento –, nel Capitolo 5 - relativo alla descrizione dello strumento stesso -, e nel Capitolo 6 – rispetto ai risultati attesi dallo strumento -, ovviamente poggiando sulla base dell'ampia ed articolata analisi di contesto di cui al Capitolo 1. La dimensione qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario viene pertanto descritta in combinato tra le diverse sezioni del documento di valutazione ex-ante, con un dettaglio di riferimenti incrociati nel presente paragrafo.

Appare senza dubbio opportuno qui ricordare che gli strumenti finanziari vengono attivati con l'idea di contrastare le dinamiche critiche del contesto di riferimento: l'elevato tasso di disoccupazione, gli ancor più elevati tassi di disoccupazione di segmenti specifici come giovani e donne, un conseguente basso tasso di occupazione, le tendenze negative verso la marginalità sociale – il fenomeno dei NEET ma anche gli indicatori sulla povertà -, le sofferenze del sistema produttivo e del mercato del lavoro, riconducibili anche alle difficoltà di accesso al credito che hanno generato un effetto depressivo sulla crescita e un indebitamento progressivo di singoli, famiglie e imprese,

[16] Vedi Stanford Social Innovation Review, https://ssir.org.

l'imprevedibile - e tuttora non esattamente stimabile negli effetti di medio e lungo periodo – impatto socio-economico dell'emergenza da Covid-19.

Fenomeni e dinamiche evidenti che sottolineano il valore aggiunto dello strumento finanziario proposto, che opera esattamente con il fine di agevolare l'occupazione – in particolare quella stabile e/o di lunga durata -, l'inclusione sociale, l'accesso al credito e lo sviluppo del mercato del lavoro, in una logica più ampia di impatto sociale.

In linea generale, sempre in termini di dimensione valutativa del valore aggiunto di uno strumento finanziario, va evidenziato come essa rifletta le caratteristiche dello strumento stesso: ad esempio, uno strumento finanziario a favore al capitale di rischio può consentire di colmare una importante debolezza presente all'interno sistema produttivo. Tale strumento può ridurre l'elevata incidenza del debito (tra le fonti di finanziamento) che rende le imprese più fragili in caso di contrazione dell'offerta di credito. Ed ancora, uno strumento finanziario destinato alla concessione di garanzie, risponde ai fabbisogni di finanziamento delle micro e piccole imprese che effettuano investimenti di modeste dimensioni e non riescono ad autofinanziarsi a causa degli utili molto contenuti, né ad ottenere finanziamenti in quanto sottocapitalizzate e con prospettive di rendimenti modesti. Infine, uno strumento finanziario destinato alla concessione di prestiti rappresenta una risposta semplice ed immediata al problema del credit crunch.

La combinazione di tutte le sopra citate caratteristiche, tra di loro e con ulteriori finalità di impatto sociale, come nel caso specifico dell'oggetto della presente attività valutativa, rappresenta una leva di sviluppo socio-economico in grado di soddisfare tutti i requisiti appena descritti e due possibili macro direttrici di riferimento: una verso l'occupazione - e mediante essa, in linea con gli orientamenti comunitari, comunque anche verso l'inclusione sociale – ed un'altra specifica verso il supporto alle politiche di inclusione, anche in un combinato strategico con le rinnovate politiche e azioni di inclusione sociale e lotta alla povertà di livello nazionale e comunitario. Entrambe le direttrici convergono poi su un obiettivo di sviluppo e crescita economica e sociale che rappresenta il perno delle Politiche di Coesione 2014-2020.

Ciò nell'ottica del raggiungimento di obiettivi e impatti – come individuato anche dal lavoro di analisi e di approfondimento svolto dal Gruppo di lavoro partenariale coordinato da ANPAL, che ha avuto come oggetto lo strumento finanziario a cui la presente valutazione è dedicata - di riduzione del tasso di disoccupazione e dispersione scolastica dei soggetti target nei territori di riferimento, di riduzione del tasso di soggetti NEET nel medio periodo (almeno dopo 24 mesi dalla chiusura dell'intervento), di incremento dell'occupazione addizionale nel medio/lungo periodo e della produzione incrementale associabile (almeno dopo 12 mesi dalla chiusura dell'intervento).

Nel dettaglio dello strumento proposto e delle sue finalità, il valore aggiunto verrebbe apportato da interventi di incentivazione, di prestito e finanziamento, di microcredito, in grado di supportare la crescita occupazionale a carattere stabile nel territorio di riferimento, promuovendo quindi nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato da parte delle imprese che, in un'ottica di contrasto alla marginalità ed alla potenziale esclusione sociale, dovrebbero garantire anche l'assunzione di soggetti svantaggiati. Obiettivo che combinerebbe da un lato la richiesta di occupazione che proviene dalle diverse fasce di popolazione delle Regioni interessate, e dall'altro l'esigenza di sviluppo dell'intero sistema economico e produttivo delle medesime Regioni mediante l'incremento della forza lavoro delle imprese del territorio. Valore aggiunto che trova un ulteriore contributo in interventi di finanza ad impatto sociale a vantaggio dei soggetti maggiormente svantaggiati, anche con finalità di inserimento/reinserimento sociale e lavorativo e di capacity building delle competenze dei soggetti del Terzo settore.

Emerge con evidenza la coerenza di un intervento così strutturato l'impianto programmatico di riferimento del PON IOG 2014-2020, ed in particolare col sostegno dell'Asse 1 bis, di diretto interesse per lo strumento finanziario. In secondo luogo, l'intervento è in grado di creare un valore aggiunto di medio-lungo termine garantito dal miglioramento di condizioni strutturali, con possibili ulteriori ricadute positive. Appare così possibile esercitare un impatto su dinamiche persistenti che rafforzano però il valore aggiunto dello strumento finanziario proposto, che viene a colmare - o comunque a ridurre - un gap tra il fabbisogno territoriale e le politiche di supporto attualmente attive.

La valutazione della dimensione qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario, in un combinato tra analisi di contesto, gap analysis e lezioni apprese dal passato, sottolinea la necessità di considerare come il fabbisogno del territorio di riferimento sia più ampio delle risorse a disposizione, e la conseguente possibilità di caratterizzare lo strumento proposto in ragione di ambiti, target e settori specifici. Al contempo, però, non sottostimare che il contesto territoriale presenta fabbisogni diffusi a tutti gli ambiti di policy di riferimento.

Ai fini della determinazione della dimensione qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario è opportuno anche fare riferimento all'aspetto – del tutto qualitativo, appunto – della percezione e propensione positiva che i potenziali beneficiari del territorio hanno tradizionalmente manifestato rispetto alle leve finanziarie di supporto, a singoli e imprese, attivate da soggetti pubblici, sia nazionali che regionali.

BOX 2.1 IL VALORE AGGIUNTO NELLE SUE DIMENSIONI QUANTITATIVA E QUALITATIVA

Rispetto alla dimensione quantitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario, andranno innanzitutto considerati gli effetti legati alla rotatività dello strumento, che offrono la possibilità di finanziare altri potenziali interventi analoghi una volta recuperate le risorse prestate. Infatti, le risorse finanziarie erogate in favore dei soggetti beneficiari, ed oggetto di periodico rimborso da parte degli stessi, potranno essere reimpiegate per l'erogazione di ulteriori finanziamenti in favore del sistema territoriale negli anni a seguire.

In secondo luogo, non va sottostimato il vantaggio che proviene ai beneficiari dal vedersi concedere un intervento di finanziamento - anche a copertura dell'intero ammontare del fabbisogno o dell'investimento programmato - in una perdurante situazione critica di mercato creditizio.

La finanza sociale di impatto esercita un effetto sul modello di business su due direttrici diverse ma convergenti: da un lato sull'operatività dell'impresa, realizzando un impatto sociale sui lavoratori e sul territorio derivante dall'attività svolta e dai modi in cui essa è svolta; dall'altro, sulla produzione, esercitando un impatto sociale mediante i beni prodotti e i servizi offerti, attraverso cioè il loro valore sociale. In questo senso, l'impatto sociale del modello di business può essere quantificato come Valore Sociale = (Beneficio Sociale / Costo di produzione). Laddove l'impresa agisca assieme ad altre imprese ed organizzazioni in un medesimo contesto e per contenere o contrastare una medesima criticità sociale, sarà opportuno valutare a livello aggregato o a livello di ambito di policy l'impatto collettivo.

Rispetto al parametro del risultato non monetizzabile, va evidenziato come esso rifletta i contributi non monetari che investitori e gestori di fondi possono apportare all'attività imprenditoriale. In questo senso il valore sociale dell'intervento si misura rispetto a fattori come l'aggregazione di capitali e la messa a disposizione di altri servizi finanziari di supporto, la messa a disposizione di supporto tecnico, assistenza e governance alle imprese per la costruzione di relazioni strategiche, individuazione e promozione di opportunità di business, il miglioramento dei fattori abilitanti per

impresa ed investitori. Anche in questo caso deve essere considerato l'aumento della quantità e della qualità dell'impatto sociale dell'impresa.

La dimensione qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario viene pertanto descritta in combinato tra le diverse sezioni del documento di valutazione ex-ante, con un dettaglio di riferimenti incrociati nel presente paragrafo.

Appare senza dubbio opportuno qui ricordare che gli strumenti finanziari vengono attivati con l'idea di contrastare le dinamiche critiche del contesto di riferimento: l'elevato tasso di disoccupazione, gli ancor più elevati tassi di disoccupazione di segmenti specifici come giovani e donne, un conseguente basso tasso di occupazione, le tendenze negative verso la marginalità sociale – il fenomeno dei NEET ma anche gli indicatori sulla povertà -, le sofferenze del sistema produttivo e del mercato del lavoro, riconducibili anche alle difficoltà di accesso al credito che hanno generato un effetto depressivo sulla crescita e un indebitamento progressivo di singoli, famiglie e imprese, l'imprevedibile - e tuttora non esattamente stimabile negli effetti di medio e lungo periodo – impatto socio-economico dell'emergenza da Covid-19.

Fenomeni e dinamiche evidenti che sottolineano il valore aggiunto dello strumento finanziario proposto, che opera esattamente con il fine di agevolare l'occupazione – in particolare quella stabile e/o di lunga durata -, l'inclusione sociale, l'accesso al credito e lo sviluppo del mercato del lavoro, in una logica più ampia di impatto sociale.

Nel dettaglio dello strumento proposto e delle sue finalità, il valore aggiunto verrebbe apportato da interventi di incentivazione, di prestito e finanziamento, in grado di supportare la crescita occupazionale a carattere stabile nel territorio di riferimento, promuovendo quindi nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato da parte delle imprese che, in un'ottica di contrasto alla marginalità ed alla potenziale esclusione sociale, dovrebbero garantire anche l'assunzione di soggetti svantaggiati. Obiettivo che combinerebbe da un lato la richiesta di occupazione che proviene dalle diverse fasce di popolazione delle Regioni interessate, e dall'altro l'esigenza di sviluppo dell'intero sistema economico e produttivo delle medesime Regioni mediante l'incremento della forza lavoro delle imprese del territorio. Valore aggiunto che trova un ulteriore contributo in interventi di finanza ad impatto sociale a vantaggio dei soggetti maggiormente svantaggiati, anche con finalità di inserimento/reinserimento sociale e lavorativo e di capacity building delle competenze dei soggetti del Terzo settore.

2.2 COERENZA CON ALTRE FORME DI INTERVENTI PUBBLICI

2.2.1 Coerenza con interventi pubblici nazionali e comunitari

In termini generali, lo strumento di Social Impact Investment promosso nell'ambito dell'Asse 1bis del PON IOG si pone in continuità con le finalità della programmazione del Fondo Sociale Europeo, in particolare con gli obiettivi strategici di incremento dell'occupazione e del livello di qualificazione professionale dei giovani e di rafforzamento della capacità del sistema educativo di intercettare i fabbisogni professionali del tessuto produttivo. Esso, inoltre, agisce in sinergia con gli orientamenti del programma nazionale di sviluppo del sistema ITS promosso dal Ministero dell'Istruzione (DM 10202 del 3/4/2018).

La creazione di centri di eccellenza per la formazione specializzante dei giovani consentirebbe di conseguire almeno tre obiettivi fondamentali per lo sviluppo del sistema educativo nazionale.

Il primo è il miglioramento dell'offerta formativa esistente nei territori in chiave anticipatoria rispetto ai fabbisogni reali delle imprese. La grande novità degli hub di eccellenza, che lo strumento intende sostenere, è la creazione di poli formativi collegati alle aziende. La formazione, quindi, non è delocalizzata rispetto al lavoro ma si realizza in stretta connessione con l'ambiente di lavoro. Questo impianto valorizza il ruolo da protagoniste delle aziende quali attori centrali della filiera formativa: sono questi poli formativi, beneficiari del finanziamento, a dover costruire la rete di alleanze con il mondo della formazione e della ricerca, attivando collaborazioni con centri di ricerca, enti di formazione, fondazioni ITS, università.

Tale strategia permette, inoltre, di promuovere la diffusione dell'apprendistato formativo (di I e III livello) come strumento centrale di qualificazione dei giovani, fondato sul raccordo organico tra formazione e lavoro.

Infine, lo strumento consentirebbe di rafforzare, assegnando un ruolo primario alle imprese, l'ampia infrastruttura a sostegno dei processi di innovazione costituita dai digital innovation hub, dai competence center, dalle academy aziendali e dalle Fondazioni ITS.

La sfida principale, pertanto, è integrare queste esperienze in una prospettiva di sistema, compiendo la transizione culturale verso il riconoscimento del protagonismo delle imprese all'interno del sistema formativo.

Risulta immediata la coerenza e la sinergia con gli interventi più "classici" dei POR FSE e degli interventi attivati dallo Stato. Di più, l'intervento in questione si collocherebbe in una posizione di "apripista" per esperienze più strutturate da promuovere sulla base degli esiti della sperimentazione. Le risorse allocate, per quanto consistenti, sono una piccola quota delle risorse complessivamente destinate ai giovani per favorire la qualificazione in ottica di occupabilità nei territori del Mezzogiorno e pertanto non tali da distorcere o agire in contrasto con tali politiche. Rispetto dunque ad una valutazione di coerenza esterna dello strumento proposto, si ravvisano molte più opportunità di integrazione e di complementarietà che rischi di sovrapposizione.

In termini più specifici, appare opportuno analizzare la coerenza di uno strumento di Social Impact Investments sia a livello di tipologie di intervento, sia a livello di tipologie di beneficiari.

Coerenza a livello di tipologie di intervento

L'iniziativa del "*Social Impact Investment*" per il supporto ad iniziative volte a promuovere le competenze e favorire l'occupabilità e l'occupazione dei giovani si pone in continuità con le politiche attive del lavoro volte alla ricollocazione dei disoccupati e degli occupati sospesi (Assegno di ricollocazione – AdR CIGS, AdR RdC) e con le politiche formative rivolte al sistema di istruzione e formazione professionale. Nello specifico gli interventi di specializzazione professionale in questione sono complementari ai percorsi del sistema dell'alta formazione tecnica superiore (IFTS e ITS), i quali mirano a formare i giovani con competenze innovative in settori strategici per la competitività del sistema economico nazionale. Inoltre, per i giovani con un basso livello di scolarità la partecipazione a percorsi di IeFP per il conseguimento di una qualifica professionale può essere un utile strumento di qualificazione o riconversione. A livello di sistema i percorsi di IeFP contribuiscono a ridurre la dispersione scolastica, calcolata nella fascia di età 18-24 anni, e ad incrementare il livello di istruzione. L'iniziativa, inoltre, integra l'azione del neoistituito "Fondo nuove competenze", finalizzato a sostenere la formazione e riqualificazione di lavoratori sospesi. Accanto alle politiche nazionali, l'iniziativa del PON IOG agisce in sinergia con la strategia delle Regioni per l'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e in particolare con gli interventi di politica attiva finanziati a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE). L'occupazione dei giovani, infatti, ricopre un

posto centrale nell'ambito della strategia dell'Accordo di partenariato per l'Italia 2014-2020, con particolare riferimento all'obiettivo tematico OT8 "*Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*", priorità di investimento 8.ii "*L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani*", obiettivo specifico 8.1 "*Aumentare l'occupazione dei giovani*". L'innalzamento del livello di qualificazione dei giovani costituisce inoltre l'obiettivo cardine dell'OT10 "*Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente*" e in particolare della priorità di investimento 10.iv "*Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorire il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale migliorandone la loro qualità*", obiettivo specifico 10.6 "*Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale*".

Il tema dell'occupazione giovanile, infatti, non può considerarsi slegato dalle politiche di istruzione e formazione per la qualificazione del capitale umano, e quindi, dell'offerta di lavoro. Il raccordo delle politiche formative con il fabbisogno delle realtà produttive costituisce uno strumento fondamentale per ridurre il *mismatch* di competenze, che è una delle cause principali della disoccupazione giovanile. Il FSE costituisce dunque la principale fonte di finanziamento degli interventi attuati dalle Regioni per l'implementazione di misure volte alla formazione e specializzazione professionale dei giovani e per l'attuazione di interventi di politica attiva del lavoro finalizzati a supportare target maggiormente svantaggiati nel mercato del lavoro (es. NEET, giovani disoccupati e/o con un basso livello di scolarità).

La tabella rappresenta le azioni individuate dalle Regioni all'interno dei propri Programmi Operativi sul Fondo Sociale Europeo per il periodo di programmazione 2014-2020, tra quelle previste nell'Accordo di Partenariato per l'Italia.

Tabella 1 – Azioni individuate nei PO delle Regioni beneficiarie dell'Asse 1bis con riferimento all'OT 8, obiettivo specifico 8.1 "Aumentare l'occupazione dei giovani"

	Regioni beneficiarie dell'Asse 1bis							
Obiettivo specifico 8.1	**Abruzzo**	**Basilicata**	**Calabria**	**Campania**	**Molise**	**Puglia**	**Sardegna**	**Sicilia**
8.1.1 Misure di politica attiva con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita	●	●	●	●	●	●	●	●
8.1.3 Percorsi di formazione per i giovani assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, preceduti e corredati da campagne informative38 e servizi a supporto delle imprese	●		●	●		●	●	●
8.1.4 Percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca e campagne informative per la promozione dello stesso tra i giovani, le istituzioni formative e le imprese e altre forme di alternanza fra alta formazione, lavoro e ricerca	●		●	●		●	●	●
8.1.5 Intervento di rafforzamento delle risorse umane delle imprese attraverso incentivi all'assunzione di personale qualificato (azione di supporto al RA 3.5) in raccordo con il Ministero del Lavoro				●			●	●
8.1.6 Creazione e rafforzamento di punti di con-	●	●		●			●	●

tatto per il profiling, l'accompagnamento al lavoro, l'orientamento, il bilancio di competenze e l'inserimento in percorsi di formazione ed inserimento lavorativo anche per i NEET NB: Tra le funzioni che possono svolgere i punti di contatto da evidenziare anche il profiling e l'accompagnamento al lavoro. Il profiling si introduce con la YEI, ma potrebbe interessare l'intera programmazione 2014-202								
8.1.7 Percorsi di sostegno (servizi di accompagnamento e/o incentivi) alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda (ricambio generazionale)	•	•	•	•	•	•	•	•
8.1.8 Campagne di informazione e animazione territoriale finalizzate alla conoscenza e diffusione dei principali dispositivi disponibili	•			•				

Tutte le Regioni prevedono la sinergia delle azioni implementate per l'occupazione giovanile sul POR con le misure attivate a valere sui Piani di Attuazione Regionali del Programma Garanzia Giovani.

La Regione Abruzzo ha individuato quali misure principali per favorire l'occupazione dei giovani l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato formativo, la mobilità professionale, la formazione finalizzata allo sviluppo di competenze spendibili ai fini di un inserimento lavorativo, percorsi di sostegno alla creazione di attività imprenditoriali o all'avvio di attività di lavoro autonomo.

La Regione Basilicata ha previsto l'attuazione di misure volte a sostenere l'imprenditoria giovanile soprattutto in campi altamente innovativi. "*Le imprese lucane hanno da tempo avviato un processo di innovazione tecnologica con il progetto Basilicata Innovazione, gestito in partenariato con Area Science Park di Trieste. C'è quindi spazio sia per assunzioni in aziende particolarmente votate alla innovazione, sia per accompagnare alla costituzione nuove aziende giovanili, che potranno poi usufruire degli incentivi messi a disposizione su altri capitoli (Microcredito, etc.)*". Inoltre, è prevista la promozione del contratto di apprendistato per l'assunzione dei giovani.

La Regione Calabria orienta le misure prioritariamente alle aree urbane maggiormente svantaggiate, individuate nella strategia sull'Agenda urbana.

La Regione Campania ha previsto la realizzazione di tutte le azioni previste dall'Accordo di partenariato. La strategia di intervento punta sugli interventi che possono favorire esperienze formative per i giovani all'interno delle realtà aziendali, quali l'apprendistato, i tirocini formativi, i dottorati in azienda e di altre forme di alternanza scuola-lavoro, anche sperimentali. Accanto alle misure formative tese ad incrementare il profilo di occupabilità dei giovani, sono previsti dispositivi incentivanti per l'assunzione in azienda, nonché misure specifiche di sostegno all'autoimprenditorialità ed all'autoimpiego. È inoltre promossa la mobilità professionale.

La Regione Molise individua come strumenti per favorire l'occupazione giovanile la formazione professionale di base attuata nel sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), anche in chiave di contrasto alla dispersione scolastica, l'apprendistato e i tirocini. Sono previsti inoltre incentivi all'assunzione e servizi di sostegno alla creazione di impresa e al lavoro autonomo (compreso il ricambio generazionale).

La Regione Puglia, oltre alle azioni a regia regionale, ha previsto l'attivazione di interventi sinergici con i PON per l'attivazione di incentivi all'assunzione ed altri interventi di politica attiva per l'inserimento nel mercato del lavoro attuati su scala nazionale (azione 8.1.2). La strategia di inter-

vento della Regione si basa su figure professionali che hanno il ruolo di stimolare il coinvolgimento di imprese, istituzioni ed enti no profit nella costruzione di opportunità di formazione per i giovani, anche sperimentando soluzioni innovative (*youth worker*). Inoltre, la Regione ha dichiarato di voler proseguire l'iniziativa "Principi attivi", volta a favorire la partecipazione dei giovani alla vita attiva e allo sviluppo del territorio attraverso il finanziamento di progetti ideati e realizzati dai giovani stessi. La promozione della cittadinanza attiva costituisce, insieme alla valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale e all'innovazione, i tre settori su cui la Regione intende puntare per sostenere la qualificazione dei giovani attraverso la realizzazione di interventi di formazione e di *work-experience*. Allo scopo di sostenere l'imprenditoria giovanile, la Regione ha avviato una strategia di sostegno per le nuove imprese realizzate da soggetti svantaggiati e per migliorare l'accesso al credito mediante l'utilizzo di strumenti finanziari. Infine, sono promosse tutte le tipologie di apprendistato, per l'acquisizione di un titolo di studio di livello secondario o terziario (I e III liv.) o per il conseguimento di una qualificazione professionale.

La Regione Sardegna ha incentrato la propria strategia per l'occupazione giovanile sugli strumenti del tirocinio e dell'alternanza scuola-lavoro e dell'apprendistato di I livello e di III livello per il conseguimento del dottorato di ricerca. Altre misure previste sono la mobilità professionale, incentivi all'assunzione e servizi di supporto alla creazione di impresa o di lavoro autonomo.

La Regione Sicilia prevede l'attuazione di misure di orientamento, tutoraggio, formazione (inclusi anche i percorsi di IeFP), tirocinio extra curriculare (formativo e professionale) e apprendistato in tutte le sue forme, servizi di supporto al collocamento lavorativo dei giovani, attività formative e di tutoraggio specialistico per la creazione di nuove imprese.

In sintesi, dall'analisi dei PO delle Regioni beneficiarie dell'Asse 1bis emerge la tendenza a puntare su azioni di formazione in contesto lavorativo, sia durante il percorso di studio attraverso l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato di I e III livello (quest'ultimo previsto da tutte le Regioni, ad eccezione di Basilicata e Molise), sia dopo il conseguimento del titolo attraverso esperienze di tirocinio extracurriculare. Si pone in primo piano, come elemento distintivo, l'approccio comune, a tutte le Regioni, di considerare i giovani come leva per l'innovazione del sistema economico locale. Perciò sono fortemente sostenute le iniziative di mobilità professionale finalizzate ad acquisire nuove competenze in contesti territoriali maggiormente sviluppati e all'avanguardia, mentre nel contesto locale sono sostenute soprattutto iniziative di autoimprenditorialità anche come esito dei flussi di ritorno. La costituzione di centri di eccellenza per la specializzazione dei giovani in queste Regioni, pertanto, può costituire uno strumento efficace per favorire il dinamismo e la vitalità del sistema economico, anche come alternativa all'emigrazione dei giovani per qualificarsi.

Coerenza a livello di tipologie di beneficiari

La grande novità degli hub di eccellenza, che la misura intende sostenere, è la creazione di poli di carattere prevalentemente (ma non esclusivamente) formativo in stretta connessione (fino alla possibilità di coinvolgimento diretto) con il sistema imprenditoriale. La formazione, quindi, non è delocalizzata rispetto al lavoro ma può essere realizzata all'interno dell'ambiente di lavoro. Questo impianto valorizza il protagonismo delle aziende quali attori centrali della filiera formativa. Le imprese, possibili beneficiarie del finanziamento, si devono attivare per costruire la rete di alleanze con il mondo della formazione e della ricerca, promuovendo collaborazioni con centri di ricerca, enti di formazione, Fondazioni ITS, università.
Le tabelle seguenti illustrano le tipologie di beneficiari e di destinatari individuati nei PO FSE delle Regioni beneficiarie dell'Asse 1bis in riferimento alla priorità di investimento 8.ii e all'obiettivo specifico 8.1 "Aumentare l'occupazione dei giovani".

Tabella 2 – Tipologie di beneficiari individuati nei PO delle Regioni beneficiarie dell'Asse 1bis con riferimento all'OT 8, obiettivo specifico 8.1 "Aumentare l'occupazione dei giovani"

	Regioni beneficiarie dell'Asse 1 bis							
Beneficiari Pdi 8.ii	**Abruzzo**	**Basilicata**	**Calabria**	**Campania**	**Molise**	**Puglia**	**Sardegna**	**Sicilia**
Imprese	●	●	●	●	●	●	●	●
Organismi accreditati alla formazione	●	●	●	●	●	●	●	●
Operatori accreditati ai servizi al lavoro e Centri per l'impiego	●		●	●	●		●	●
Organizzazioni del terzo settore	●	●	●	●				●
Istituzioni scolastiche e Università	●	●		●	●			●
Centri di ricerca	●	●		●				●
Parti sociali (enti bilaterali, patronati)	●	●		●		●		●
Amministrazioni pubbliche ed enti strumentali della PA	●		●	●		●		●

Alcune Regioni (Calabria, Molise), inoltre, prevedono come beneficiari i cittadini in misure di intervento individuali.

Tabella 3 – Tipologie di destinatari individuati nei PO delle Regioni beneficiarie dell'Asse 1bis con riferimento all'OT 8, obiettivo specifico 8.1 "Aumentare l'occupazione dei giovani"

	Regioni beneficiarie dell'Asse 1 bis							
Target	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
Età								
Giovani 15-25 anni	●		●	●	●	●	●	●
Giovani 25-29 anni	●		●	●	●	●	●	●
Giovani 30 fino a 35 anni	●			●	●	●	●	●
Condizione occupazionale								
Studenti	●				●			
Occupati	●							
Disoccupati	●	●		●	●	●	●	●
Inattivi (compresi NEET)	●	●	●	●	●		●	●
Livello di istruzione								
Basso (licenza media)		●						
Medio (diploma superiore)		●						
Alto (laurea)		●						

BOX 2.2 COERENZA CON ALTRI INTERVENTI

In termini generali, lo strumento di Social Impact Investment promosso nell'ambito dell'Asse 1bis del PON IOG si pone in continuità con le finalità della programmazione del Fondo Sociale Europeo, in particolare con gli obiettivi strategici di incremento dell'occupazione e del livello di qualificazione professionale dei giovani e di rafforzamento della capacità del sistema educativo di intercettare i fabbisogni professionali del tessuto produttivo. Esso, inoltre, agisce in sinergia con gli orientamenti del programma nazionale di sviluppo del sistema ITS promosso dal Ministero dell'Istruzione (DM 10202 del 3/4/2018).

Si inoltre pone in continuità con le politiche attive del lavoro volte alla ricollocazione dei disoccupati e degli occupati sospesi (Assegno di ricollocazione – AdR CIGS, AdR RdC) e con le politiche formative rivolte al sistema di istruzione e formazione professionale. Nello specifico gli interventi di specializzazione professionale in questione sono complementari ai percorsi del sistema dell'alta formazione tecnica superiore (IFTS e ITS), i quali mirano a formare i giovani con competenze innovative in settori strategici per la competitività del sistema economico nazionale.

Tutte le Regioni prevedono la sinergia delle azioni implementate per l'occupazione giovanile sul POR con le misure attivate a valere sui Piani di Attuazione Regionali del Programma Garanzia Giovani.

2.3 IMPLICAZIONI IN TERMINI DI AIUTI DI STATO

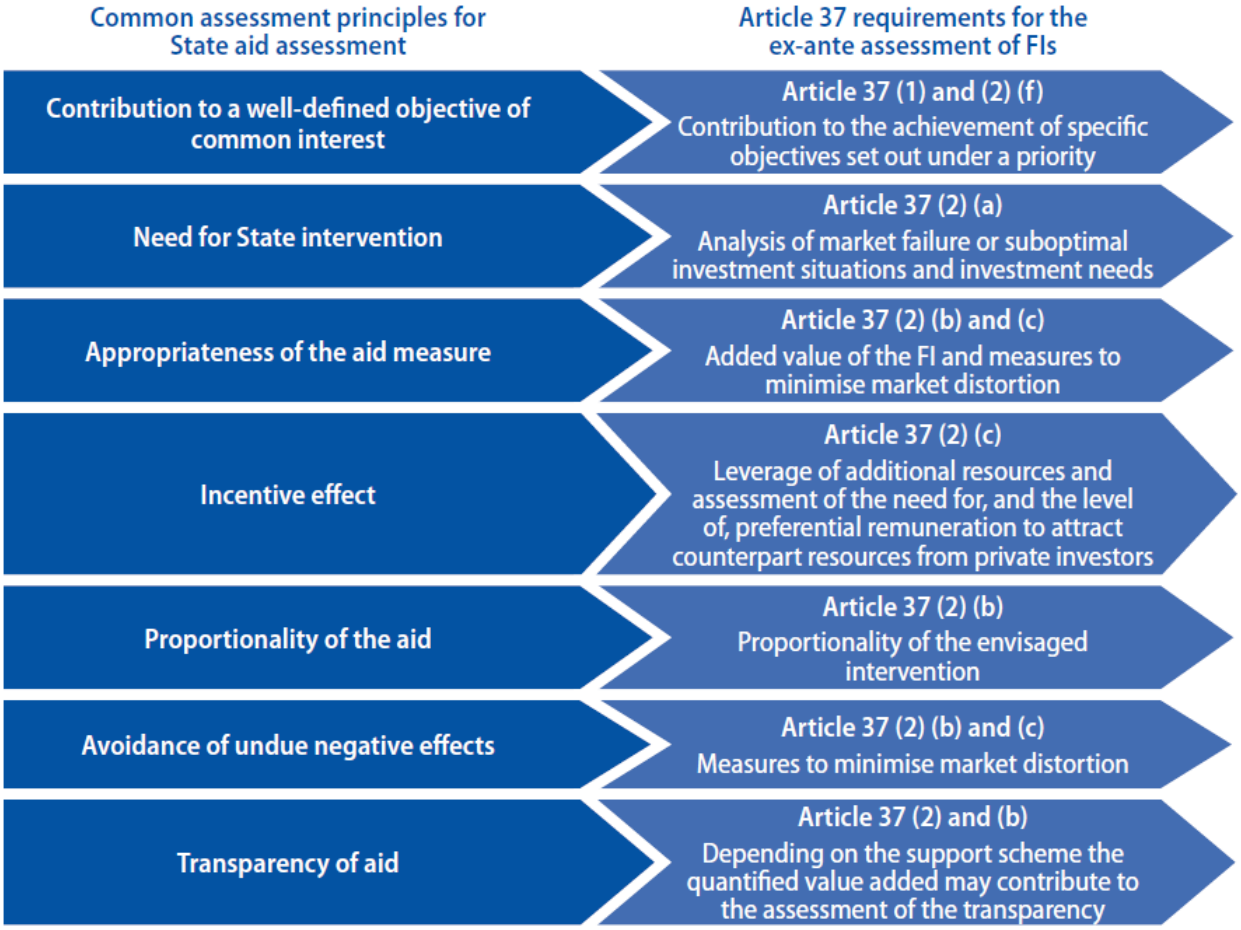
La presente attività valutativa ex-ante deve necessariamente considerare le possibili implicazioni dell'attivazione di uno strumento finanziario rispetto alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato. Il Regolamento UE n. 1303/2013, all'articolo 37, ne detta i parametri specifici.

La lettera dei commi 1, 2 b, 5 e 7, del suddetto articolo 37, chiarisce che la valutazione ex-ante deve individuare se gli strumenti finanziari proposti presentino le seguenti caratteristiche:

- sono conformi al mercato;
- sono concessi in "de minimis", ovvero il sostegno non incide sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri;
- rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento di esenzione GBER, che definisce le categorie di aiuti che si presumono essere compatibili, che quindi sono esenti dalla procedura di notifica,
- sono esenti da procedure di notifica in quanto soddisfano i termini e le condizioni standard definite dalla Commissione (cosiddetti strumenti off-the-shelf), per le quali una valutazione di compatibilità è già stata effettuata;
- costituiscono aiuti di Stato e richiedono quindi una notifica e l'approvazione da parte della Commissione prima dell'attuazione, che confermi la compatibilità degli aiuti stessi con il mercato comune.

Le Linee guida comunitarie[17] descrivono graficamente gli elementi oggetto di valutazione, in un interessante e utile parallelo con la valutazione ordinaria relativa al rispetto della disciplina degli aiuti di Stato.

Figura 2.1. Elementi per la valutazione delle eventuali implicazioni rispetto alla disciplina degli Aiuti di Stato.



2.3.1 Elementi di considerazione ai fini della coerenza dello strumento finanziario con la disciplina sugli aiuti di Stato

Il riferimento unico per una corretta valutazione degli elementi sopra indicati è un combinato normativo e regolamentare, articolato e di nuova integrazione e revisione (il cui carattere di novità è riferito al presente periodo di programmazione dei Fondi SIE, 2014-2020), che si sviluppa fondamentalmente tra il Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (General Block Exemption Regulation – GBER), il Regolamento (UE) N. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis", e la Comunicazione della Commissione 2014/C 19/04 del 22 gennaio 2014 riguardo gli Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio.

[17] Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period General methodology covering all thematic objectives Volume I, European Commission and European Investment Bank, version 1.2 April 2014, Cap 4.

In questa prospettiva, i finanziamenti e prestiti a supporto dell'occupazione, così come gli interventi di microcredito, possono configurarsi come aiuto ai sensi del citato Regolamento "de minimis" (CE) n. 1407/2013. Similmente, gli interventi di finanza di impatto, in varie forme (prestiti, capitale di rischio o emissione di bond) potranno essere attivati e realizzati nel rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato conformemente al Regolamento (UE) n. 1407/2013 "de minimis" ed al Regolamento (UE) n. 651/2014).

Coerentemente con il dettato normativo comunitario di riferimento, quindi, gli aiuti concessi con gli strumenti finanziari proposti potranno rientrare nel regime "de minimis" ai sensi del Regolamento (CE) n. 1407/2013 ed in coerenza anche con quanto previsto dal PON IOG 2014-2020.

Nel caso in cui l'intervento supportato dagli strumenti finanziari proposti non fosse configurabile come aiuto ai sensi del regime "de minimis", l'aiuto potrà essere erogato nel limite di determinati massimali, fissati in percentuale sugli investimenti, autorizzati espressamente dalla Commissione europea, quindi con obbligo di notifica alla Commissione stessa. Il Regolamento (CE) n. 1407/2013 è chiaro nel determinare che gli aiuti concessi sotto forma di prestiti, compresi gli aiuti "de minimis" per il finanziamento del rischio concessi sotto forma di prestiti, sono considerati aiuti "de minimis" trasparenti se l'equivalente sovvenzione lordo è stato calcolato sulla base dei tassi d'interesse praticati sul mercato al momento della concessione dell'aiuto. In tal senso è opportuno evidenziare come per il microcredito, ai sensi del Regolamento stesso, si identifica come Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL) l'intero importo erogato. Gli aiuti devono in ogni caso essere caratterizzati da trasparenza e, nel caso di sovvenzioni, esenzioni fiscali e finanziamenti a tasso agevolato, si deve poter determinare anticipatamente l'equivalente sovvenzione lorda senza analisi del rischio. La garanzia prestata per i finanziamenti – per programmi d'investimento ad esempio – non potrà eccedere i 750.000 euro.

Il Regolamento (CE) n. 1407/2013 recita, inoltre, che in base all'esperienza della Commissione, nel caso di prestiti assistiti da una garanzia pari ad almeno il 50 % del prestito e non superiori a 1.000.000 euro su un periodo di cinque anni o a 500.000 euro su un periodo di dieci anni, si ritiene che il relativo equivalente sovvenzione lordo non superi il massimale "de minimis".

Rispetto alle logiche e alle tecnicalità della finanza di impatto, solo a titolo esemplificativo e rispetto al ragionamento che in questa sezione della valutazione si sta portando avanti, si potrebbe prevedere un'intensità dell'aiuto connessa al finanziamento (espressa in termini di Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL)) configurabile nell'applicazione di un tasso di interesse avente un valore inferiore rispetto al valore medio dei tassi di interesse praticati dal sistema bancario per analoghe operazioni di finanziamento: ciò, appunto, tipicamente nell'ottica di apprezzare impatti sociali oltre alle ordinarie remunerazioni economiche dell'investimento. In questo alveo concettuale, appare coerente da un lato il calcolo dell'intensità dell'aiuto sulla base di una rilevazione trimestrale o semestrale dei valori medi dei tassi effettivi globali segnalati dalle banche e dagli intermediari finanziari, così come utilizzati periodicamente dal Ministero dell'Economia e Finanze, Dipartimento Tesoro, nel quadro di riferimento della legge sull'usura; dall'altro, la determinazione dell'Equivalente Sovvenzione Lordo alla data di conclusione delle attività istruttorie, sulla base del calcolo del differenziale tra il valore medio del tasso effettivo globale come risultante al precedente punto per analoga operazione di finanziamento ed il tasso di interesse fisso applicato al finanziamento.

Va inoltre ricordato che, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1407/2013, sono escluse dall'ambito di applicazione del dettato regolamentare:

- le imprese operanti nei settori della produzione primaria di prodotti agricoli; della pesca e/o dell'acquacoltura, di cui al Regolamento (CE) n. 1040/2000 del Consiglio; dei trasporti; dell'industria carboniera; della costruzione navale; delle fibre sintetiche;
- le attività connesse all'esportazione. Non verranno concessi gli aiuti connessi direttamente ai quantitativi esportati, alla costituzione e gestione di una rete di distribuzione o ad altre spese correnti connesse all'attività di esportazione. Non verranno altresì concessi aiuti condizionati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti d'importazione;
- le imprese attive nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli elencati nell'allegato I del trattato, nei casi seguenti: i) quando l'importo dell'aiuto è fissato in base al prezzo o al quantitativo di tali prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate; ii) quando l'aiuto è subordinato al fatto di venire parzialmente o interamente trasferito a produttori primari.

All'atto di presentazione di una domanda di finanziamento concesso ai sensi del Regolamento (CE) n. 1407/2013, all'impresa è fatto obbligo di fornire ogni informazione riguardo eventuali aiuti in regime "de minimis" ottenuti durante i due esercizi finanziari precedenti e nell'esercizio finanziario in corso, nel rispetto del principio del divieto di cumulo delle agevolazioni che non possono eccedere su un periodo di tre esercizi finanziari il massimale di € 200.000.

2.3.2 Il Temporary framework: quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'epidemia di COVID-19

Un riferimento a parte va fatto all'intervento di novellazione normativa in ottica ulteriormente derogatoria della disciplina generale in risposta all'emergenza socio-economica causata dagli impatti della pandemia da Covid-19, denominata appunto Temporary framework, per significarne il carattere straordinario e contingente. Il cosiddetto Temporary framework viene introdotto e disciplinato dalla Comunicazione C(2020) 1863 *final* "*Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale epidemia di COVID-19*", adottata dalla Commissione europea in data 19 marzo 2020, successivamente modificata in data 3 aprile 2020 e 8 maggio 2020. Le finalità della Comunicazione è duplice sono l'introdurre misure di aiuti di Stato efficaci e il fornire un quadro di riferimento comune a tutti gli Stati, in modo da evitare frammentazioni nel mercato unico europeo, mantenendo intatta la parità di condizioni.

La deroga di riferimento per la concessione di aiuti è impostata rispetto al portato dell'articolo 107, 3 b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che, tra l'altro, stabilisce che la Commissione possa dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati *"a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro"*.

Appare importante sottolineare come le misure oggetto della Comunicazione non si vadano a sostituire a quelle ordinarie: l'intento dell'intervento emendativo è infatti quello di fornire alla disciplina ordinaria un completamento, mantenendo applicabili tutte le forme di sostegno alle imprese ed ai settori produttivi che rispondano a due macro-caratteristiche di riferimento. Una prima, che si tratti di forme di sostegno non qualificabili come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del trattato: ad esempio, misure generali a sostegno delle imprese (di tutte le tipologie dimensionali - PMI e GI – attive in tutti i settori produttivi e di tutto il territorio nazionale) per il perseguimento di un obiettivo di politica economica generale quale l'occupazione o per la sospensione del versamento dei tributi o di misure i cui destinatari siano i consumatori e non le imprese (ad esempio il rimborso di eventi annullati a causa dell'emergenza).

Una seconda, che si tratti di forme di sostegno qualificabili come aiuti di Stato e possano essere concessi ai sensi della disciplina attualmente in vigore: Regolamento (UE) N. 1407/2013 de minimis sino a 200.000 euro di massimale; Regolamento (UE) N. 651/2014 GBER; articolo 107, paragrafo 2, lettera b) per compensare i danni causati dal verificarsi di un evento eccezionale; articolo 103, paragrafo 3, lettera c) e Orientamenti su aiuti di Stato per salvataggio e ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà.

Il Temporary framework viene introdotto dunque per aumentare la flessibilità degli impianti derogatori già esistenti, andando ad impattare sui massimali e sulle tipologie degli aiuti di Stato concedibili. Seguendo questa ratio, il Temporary framework prevede gli Aiuti di importo limitato, in cui l'importo complessivo dell'aiuto non supera 800.000 EUR per impresa: l'aiuto può essere concesso sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o in altre forme, quali anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni, a condizione che il valore nominale totale di tali misure rimanga al di sotto del massimale di 800.000 euro per impresa (tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere).

Inoltre, il quadro temporaneo prevede la possibilità di concedere Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti e sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti - garanzie pubbliche su prestiti individuali da erogare e agevolazioni sui prestiti pubblici in risposta alla pandemia di Covid-19 -, Aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari, Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, Aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di Covid-19, Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e upscaling (necessari per sviluppare, provare e ampliare di scala, fino alla prima applicazione industriale prima della produzione in serie, prodotti connessi al Covid-19), Aiuto agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al Covid-19 (aiuti per la produzione di prodotti connessi al Covid-19, quali i medicinali - compresi i vaccini - e i trattamenti, i relativi prodotti intermedi, i principi attivi farmaceutici e le materie prime; i dispositivi medici, le attrezzature ospedaliere e mediche e le materie prime necessarie; i disinfettanti e i relativi prodotti intermedi e le materie prime chimiche necessarie per la loro produzione; gli strumenti per la raccolta/il trattamento dei dati).

Ed ancora, gli Aiuti sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali (aiuti costituiti da differimenti temporanei delle imposte o dei contributi previdenziali che si applicano a imprese - compresi i lavoratori autonomi - particolarmente colpite dalla pandemia di Covid-19, ad esempio i regimi che riguardano determinati settori, regioni o imprese di determinate dimensioni, comprese le misure previste in materia di obblighi fiscali e previdenziali per alleviare i vincoli di liquidità), Aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia di Covid-19 (contributi ai costi salariali delle imprese - compresi i lavoratori autonomi - che, a causa della pandemia di Covid-19, sarebbero altrimenti costrette a licenziare i dipendenti), Misure di ricapitalizzazione per le imprese non finanziarie (sostegno pubblico sotto forma di strumenti di capitale e/o strumenti ibridi di capitale a favore di imprese che si trovano in difficoltà finanziarie a causa della pandemia di Covid-19 finalizzato a garantire che la perturbazione dell'economia non dia luogo a un'uscita dal mercato non necessaria di imprese che erano redditizie prima della pandemia di Covid-19).

La Comunicazione C(2020) 1863 è applicabile agli aiuti concessi dopo la data del 1 febbraio 2020 e fino alla data del 31 dicembre 2020, tranne che per le misure di ricapitalizzazione che potranno essere finalizzate entro il 1 luglio 2021. Le misure di aiuto devono essere preventivamente notificate alla Commissione Europea: gli Stati Membri sono chiamati a dimostrare che le misure notificate siano necessarie, appropriate e proporzionate al fine di porre rimedio a un grave turbamento della propria economia.

BOX 2.3 IMPLICAZIONI IN TERMINI DI AIUTI DI STATO

I finanziamenti e prestiti a supporto dell'occupazione, così come gli interventi di microcredito, possono configurarsi come aiuto ai sensi del citato Regolamento "de minimis" (CE) n. 1407/2013. Similmente, gli interventi di finanza di impatto, in varie forme (prestiti, capitale di rischio o emissione di bond) potranno essere attivati e realizzati nel rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato conformemente al Regolamento (UE) n. 1407/2013 "de minimis" ed al Regolamento (UE) n. 651/2014).

Coerentemente con il dettato normativo comunitario di riferimento, quindi, gli aiuti concessi con gli strumenti finanziari proposti potranno rientrare nel regime "de minimis" ai sensi del Regolamento (CE) n. 1407/2013 ed in coerenza anche con quanto previsto dal PON IOG 2014-2020.

Nel caso in cui l'intervento supportato dagli strumenti finanziari proposti non fosse configurabile come aiuto ai sensi del regime "de minimis", l'aiuto potrà essere erogato nel limite di determinati massimali, fissati in percentuale sugli investimenti, autorizzati espressamente dalla Commissione europea, quindi con obbligo di notifica alla Commissione stessa.

L'intervento di novellazione normativa in ottica ulteriormente derogatoria della disciplina generale in risposta all'emergenza socio-economica causata dagli impatti della pandemia da Covid-19, denominato Temporary framework, introdotto e disciplinato dalla Comunicazione C(2020) 1863 adottata dalla Commissione europea in data 19 marzo 2020, successivamente modificata in data 3 aprile 2020 e 8 maggio 2020, amplia lo spazio di manovra per le leve finanziarie che si intendono attuare.

3. RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE ADDIZIONALI

3.1 ADDIZIONALITÀ DI RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE

La presente valutazione ex ante degli strumenti finanziari viene improntata alla più rigorosa coerenza con il quadro normativo e le linee guida definite a livello comunitario: tutti gli elementi specifici in cui si articola l'attività valutativa, infatti, prestano particolare attenzione al rispetto degli indirizzi, dei requisiti e delle prescrizioni che regolano un adempimento strategico per l'investimento di risorse pubbliche europee, nazionali e regionali.

Al contempo, va opportunamente considerata la valenza generale e trasversale ad ogni strumento finanziario dello stesso quadro normativo e regolamentare, per cui sta ad ogni considerazione valutativa ponderare lo specifico dello strumento medesimo, la sua natura e i suoi obiettivi, così come le caratteristiche distintive e peculiari che lo pongono in rapporto con il contesto di riferimento e da cui discendono ulteriori considerazioni rispetto agli effetti ed impatti previsti.

Premessa, questa, tanto più significativa laddove le caratteristiche specifiche degli strumenti finanziari non necessariamente presuppongano l'operatività di alcuni degli elementi di valutazione, in particolare rispetto alla possibilità o strategicità dell'addizionalità di risorse private.

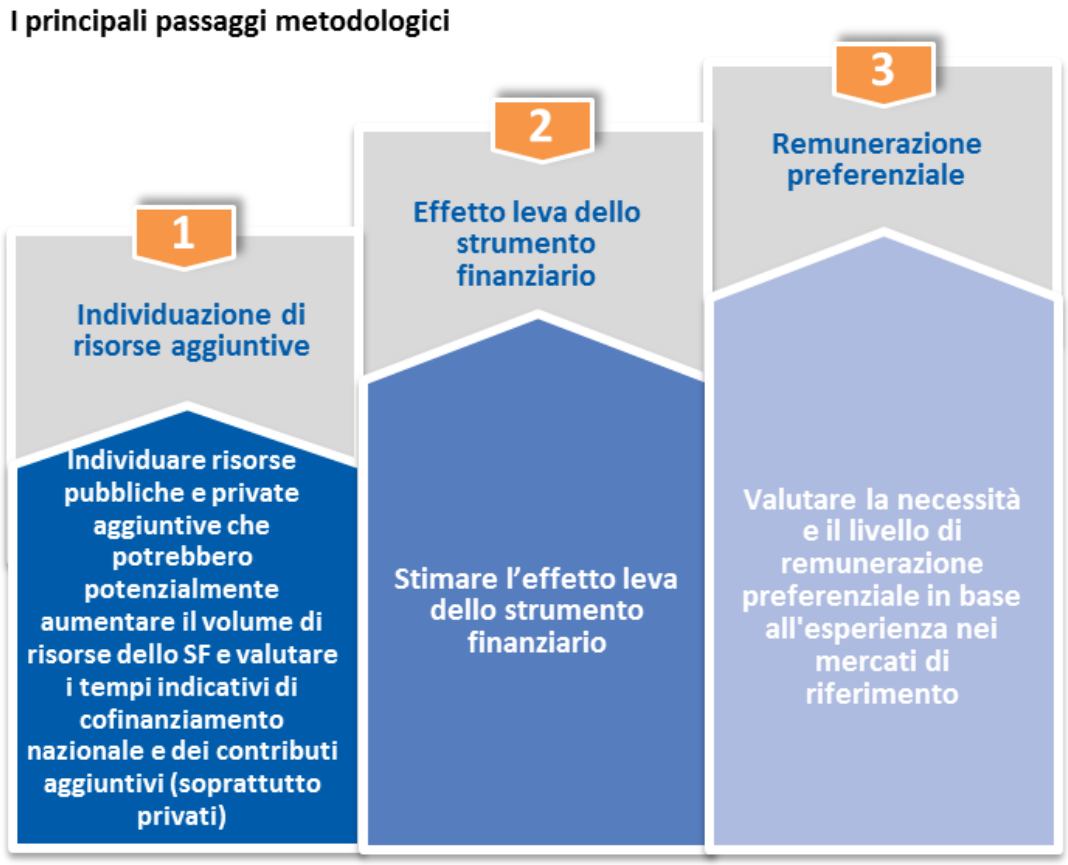
La presente valutazione assume dunque il significato della lettera dell'articolo 37 comma 2 del Regolamento (UE) N. 1303/2013, nel suo portato di improntare l'approfondimento valutativo alla stima delle potenziali risorse addizionali pubbliche e private a supporto dello strumento finanzia-

rio, anche ai fini della corretta valutazione dell'effetto leva, e di eventuali condizioni favorevoli e preferenziali per l'attrazione di risorse di investitori privati.

Non di meno, la presente valutazione considera con giusta cautela ed attenzione il rapporto tra il livello di addizionalità delle risorse e la disciplina degli Aiuti di Stato, oggetto comunque di specifica valutazione nel paragrafo 2.3 e a cui si rimanda per completezza di analisi.

Da una prospettiva maggiormente operativa, è opportuno evidenziare come il suddetto rispetto della coerenza regolamentare venga consolidato dall'acquisizione nello sviluppo dell'attività valutativa ex ante degli indirizzi metodologici descritti nelle Linee guida comunitarie[18] e che vengono riportati nello schema grafico che segue.

Figura 3.1. Step metodologici della valutazione dell'addizionalità e dell'effetto leva.



È opportuno sottolineare, innanzitutto, che l'addizionalità di risorse si configura sia mediante apporto di risorse di tipo finanziario, sia mediante contributi cosiddetti in kind, in natura.

La natura delle risorse addizionali, auspicabili a supporto dello strumento finanziario ma d'altro canto anche ammissibili, può essere pubblica o privata: pertanto l'apporto di risorse può provenire da soggetti istituzionali, stakeholders pubblici, soggetti privati - ad esempio, istituti di credito, isti-

[18] Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period General methodology covering all thematic objectives Volume I, European Commission and European Investment Bank, version 1.2 April 2014, Cap 5.

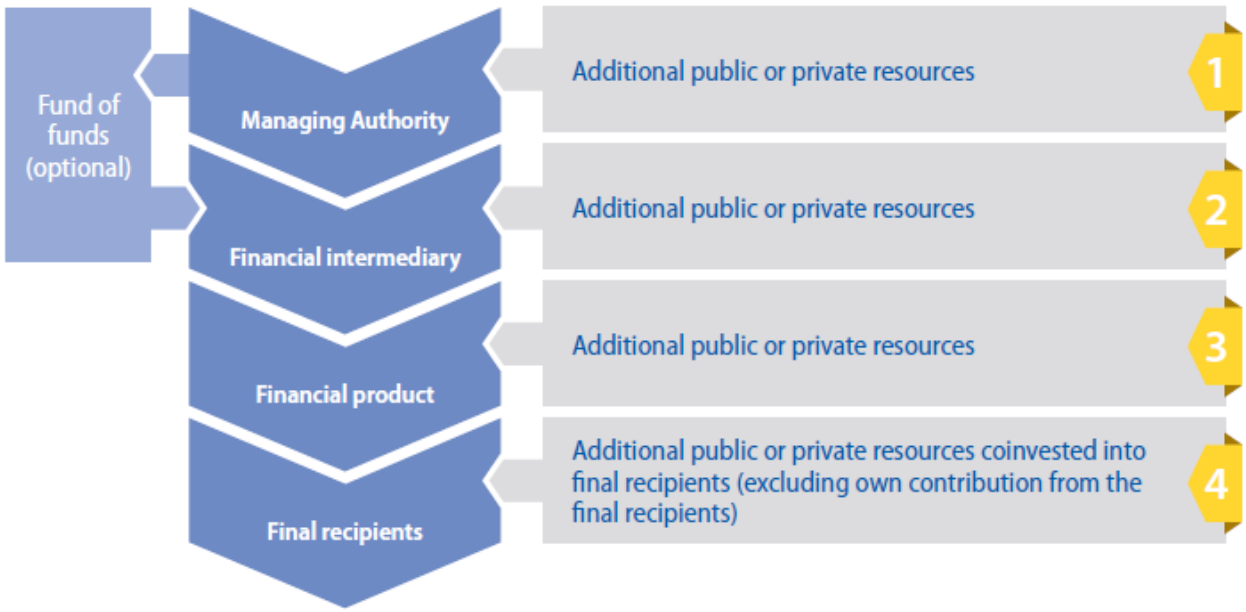
tuzioni finanziarie, intermediari finanziari, operatori di capitale di rischio, ecc. -, fino al destinatario finale, a cui può essere richiesto un cofinanziamento dell'investimento ammesso.

Elemento strategicamente rilevante ai fini della presente valutazione è la considerazione del portato delle Linee guida comunitarie per la valutazione ex ante degli strumenti finanziari, in cui la Commissione Europea precisa che anche il cofinanziamento nazionale e regionale previsto nei Programmi Operativi costituisce addizionalità di risorse. Coerentemente, dunque, l'addizionalità delle risorse pubbliche, può provenire dal Programma Operativo o da altra fonte di finanziamento al di fuori del PO.

A completamento del ragionamento appena descritto, va segnalato come il quadro normativo dei Fondi SIE nel periodo di programmazione 2014-2020, in una logica di maggiore flessibilità rispetto al passato, consenta l'intervento del cofinanziamento nazionale in diverse fasi del processo.

In un tale framework operativo, pertanto, il cofinanziamento potrà essere conferito nelle fasi successive di attuazione dello strumento finanziario, in ogni caso prima della fine del periodo di ammissibilità, ma comunque non necessariamente in una fase di avvio o anticipata proprio rispetto allo stesso avvio. Le Linee guida comunitarie, qui di seguito opportunamente riportate per completezza di informazione, chiariscono la fattispecie in esame.

Figura 3.2. Differenti livelli in cui può intervenire l'apporto addizionale di risorse.



È infine opportuno ricordare che, laddove il contesto presenti delle condizioni mutate nel corso del periodo di attivazione dello strumento finanziario, si può esperire la possibilità di reperire e raccogliere risorse ulteriori, anche individuando sinergie con altri Fondi SIE.

3.2 EFFETTO LEVA

Nella piena conformità con il quadro normativo comunitario, la valutazione dell'effetto leva - o moltiplicatore - degli strumenti finanziari è definita dal combinato del dettato dell'articolo 140 del Regolamento Finanziario e dell'articolo 223 delle Regole di Applicazione del Regolamento mede-

simo, secondo cui tale effetto è determinato dal rapporto tra l'ammontare delle risorse finanziarie complessive di cui beneficiano i destinatari finali e l'ammontare del contributo comunitario (quantità di finanziamento ai destinatari finali ammissibili / importo del contributo UE). Le Linee guida comunitarie[19] chiariscono inoltre che ai fini della determinazione dell'effetto leva non viene considerato l'eventuale cofinanziamento del destinatario finale, né l'effetto revolving.

In generale, si considera che più alto è l'effetto moltiplicatore, maggiore sarà l'impatto dello strumento finanziario. Sempre in base alla lettera del già richiamato art. 140 del Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 paragrafo 2, lettera d), per effetto moltiplicatore va considerato "il contributo dell'Unione a uno strumento finanziario (è) inteso a mobilitare un investimento globale che supera l'entità del contributo dell'Unione conformemente agli indicatori previamente definiti". Pertanto, se la leva finanziaria è calcolata tenendo conto del totale dei trasferimenti al beneficiario in rapporto alle risorse dell'Unione (quota FESR o FSE impiegata nell'operazione), il moltiplicatore totale dell'intervento è ottenuto considerando il valore complessivo degli investimenti generati (sia quota pubblica che privata) in rapporto alla spesa pubblica totale a carico dell'Asse/Programma, includendo nella stessa anche le spese per la costituzione dei Fondi (capitale del Fondo rotativo e del Fondo di garanzia).

Nella considerazione del leverage di uno strumento finanziario, vanno inseriti anche elementi non precisamente quantificabili, ma comunque di impatto con potenziale valenza moltiplicatrice delle risorse: in primis, un aumento del volume di credito, come già descritto nel Capitolo 2 laddove si apprezza il valore aggiunto degli strumenti finanziari proposti nella loro dimensione quantitativa. È innegabile infatti che il beneficiario ottenga un vantaggio dal punto di vista della possibilità di effettuare investimenti altrimenti difficilmente realizzabili per la carenza di risorse o per il costo delle stesse, e comunque per la necessità di remunerare adeguatamente almeno una consistente quota - la parte non agevolata - del finanziamento totale o per vedere raggiunto un obiettivo di impatto sociale. Il vantaggio, ai fini dell'intervento pubblico, si configura nella produttività del lavoro e del capitale ottenuta con gli investimenti agevolati dallo strumento finanziario. In altre parole, non è altro che il ritorno all'impresa di un investimento addizionale che crea ricchezza per la proprietà, i creditori ed i lavoratori, perché non si sarebbe fatto senza l'agevolazione o, se si fosse comunque realizzato, avrebbe potenzialmente sottratto risorse ad altri investimenti aziendali.

Tale prospettiva, anche senza l'identificazione di un dato quantitativo, consente di individuare un effetto leva dello strumento nell'aumento del reddito complessivo dell'impresa, a cui senza dubbio contribuisce proporzionalmente all'investimento, così come nel miglioramento delle condizioni socio-economiche generali del territorio di riferimento per l'impatto sociale dell'investimento medesimo.

Non è inoltre da sottostimare che buona parte della dottrina di economia aziendale ritenga che le fonti di capitale finanziano tutta l'attività dell'impresa e non sempre possono essere riferite separatamente a singole attività patrimoniali, quanto piuttosto a quote proporzionali del valore aggiunto prodotto dall'intera attività di impresa che va a remunerare il capitale ed il lavoro impiegati nell'impresa stessa e quindi costituisce reddito aggiuntivo, in senso ampio, anche per il territorio. È opportuno dunque anche considerare un lasso di tempo medio-lungo, per poter apprezzare a pieno l'effetto leva e il valore aggiunto dell'investimento agevolato dagli strumenti finanziari, poiché diventa impossibile determinarne l'impatto in una continuità di investimenti aziendali, in partico-

[19] Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period General methodology covering all thematic objectives Volume I, European Commission and European Investment Bank, version 1.2 April 2014, Cap 5.

lare laddove tali investimenti incidano proprio sull'aumento della forza lavoro e su un maggiore benessere sociale diffuso.

L'insieme di tali considerazioni non preclude in ogni caso una valutazione sul quantum effettivo dell'effetto leva degli strumenti finanziari proposti, realizzato in combinato tra il presente paragrafo e quanto descritto nel Capitolo 2, paragrafo 2.1.1, laddove viene approfondita la dimensione quantitativa del valore aggiunto degli strumenti medesimi.

Rispetto agli interventi di finanza di impatto sociale, laddove lo strumento finanziario attivato non preveda l'obbligo da parte del beneficiario di coprire con forme di finanziamento proprie o private parte delle spese, l'effetto leva sarà pari ad 1. D'altro canto, è opportuno sottolineare come la natura degli interventi di finanza di impatto sociale sia improntata alla ricerca e alla raccolta di finanziamenti privati, quindi suscettibile di poter attivare una leva finanziaria maggiore di 1 e potenzialmente pari a 2 laddove il contributo privato sia di pari entità all'importo di dotazione dello strumento finanziario da parte del soggetto pubblico.

Per fare un parallelismo con strumenti di utilizzo più comune, come ad esempio gli interventi di microcredito, laddove il fondo non preveda l'obbligo da parte del beneficiario di coprire con forme di finanziamento proprie o private parte delle spese, in una situazione quindi di nessun apporto di ulteriori finanziamenti pubblici o privati all'investimento, l'effetto leva sarebbe pari ad 1. Il contributo di investimenti privati consentirebbe, conseguentemente, di stimare il leverage in misura superiore ad 1. Va inoltre evidenziato come gli interventi di microcredito, le cui condizioni di concessione prevedano prestiti a tasso zero, ai sensi del Regolamento "de minimis" (CE) n.1407/2013 configurino un Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL) nell'intero importo erogato.

Tornando sugli investimenti ad impatto sociale, appare inoltre utile alla presente valutazione condurre una simulazione sull'effetto leva generato da investimenti in ambito di venture capital, nell'ottica prefigurata di equity o semi-equity. Anche in questo caso, partendo da una stima di risorse pubbliche che funga solo da rifermento ipotetico, sebbene non troppo discostata dalle reali opportunità di cofinanziamento nel contesto specifico.

A tal fine, è interessante proporre due ipotesi, che fanno riferimento alle elaborazioni realizzate in materia dalla Corte dei Conti Europea e dalla Commissione Europea. La Corte dei Conti Europea delinea infatti due scenari caratterizzati da un diverso apporto di risorse aggiuntive (con una stima ipotetica delle risorse che ai fini della presente valutazione abbiamo identificato in 5 milioni di euro), che hanno a riferimento le risorse del FSE, ma che risultano estendibili a tutti gli altri Fondi SIE a supporto di strumenti finanziari.

L'effetto leva viene calcolato secondo la metodologia della Corte dei Conti Europea, ovvero quanti euro di finanziamento privato o pubblico sono stati generati e successivamente erogati ad un'impresa per ciascun euro di finanziamento pubblico stanziato. L'effetto moltiplicatore viene calcolato secondo la metodologia della Commissione Europea, ovvero quanti euro di finanziamento privato e/o pubblico sono stati generati e successivamente erogati ad un'impresa per ciascun euro di finanziamento pubblico stanziato, riferito alla sola quota di Fondo europeo.

Tabella 3.2. Calcolo dell'effetto leva e del moltiplicatore secondo la metodologia della Corte dei Conti Europea e della Commissione Europea.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Risorse pubbliche	5 Meuro (quota FSE 50% = 2,5 Meuro)	50 Meuro (quota FSE 100% = 50 Meuro)	50 Meuro (quota FSE 100% = 50 Meuro)
Risorse private (soggetto gestore)	1 Meuro	0 Meuro	10 Meuro
Risorse disponibili	6 Meuro	50 Meuro	60 Meuro
Effetto leva	6 / 5 = 1,20	50 / 50 = 1,00	60 / 50 = 1,20
Effetto moltiplicatore	6 / 2,5 = 2,40	50 / 50 = 1,00	60 / 50 = 1,20

Va senza dubbio ricordato come a livello di singola operazione possano essere determinate quote diverse di compartecipazione della quota pubblica e privata del fondo nel rispetto dei limiti normativi (art. 21, comma 11, Reg. UE 651/2014).

Inoltre, è opportuno considerare che gli strumenti finanziari proposti sono concepiti in modo da operare in potenziale sinergia con gli operatori privati, favorendo la partecipazione di capitali da investimenti nelle imprese del territorio. In particolare, ogni fondo con caratteristiche rotative, pur comportando un utilizzo diretto di fondi pubblici come provvista per il rilascio di finanziamenti alle imprese, può garantire eventuale afflusso di capitale privato a favore delle stesse.

In ogni caso, a completamento della trattazione di tutte le risultanze valutative preliminari rispetto all'effetto leva e moltiplicatore, è opportuno fare sempre riferimento a quanto descritto nel Capitolo 2, paragrafo 2.1.1, laddove viene approfondita la dimensione quantitativa del valore aggiunto degli strumenti finanziari, e nel Capitolo 5, paragrafo 5.5 in cui vengo delineati due scenari rispetto alle risorse attivabili sullo strumento proprio in ragione dell'eventuale partecipazione o meno di capitale privato.

BOX 3 ADDIZIONALITA' E EFFETTO LEVA

La natura delle risorse addizionali, auspicabili a supporto dello strumento finanziario ma d'altro canto anche ammissibili, può essere pubblica o privata: pertanto l'apporto di risorse può provenire da soggetti istituzionali, stakeholders pubblici, soggetti privati - ad esempio, istituti di credito, istituzioni finanziarie, intermediari finanziari, operatori di capitale di rischio, ecc. -, fino al destinatario finale, a cui può essere richiesto un cofinanziamento dell'investimento ammesso.

Il cofinanziamento potrà essere conferito nelle fasi successive di attuazione dello strumento finanziario, in ogni caso prima della fine del periodo di ammissibilità, ma comunque non necessariamente in una fase di avvio o anticipata proprio rispetto allo stesso avvio.

Nella considerazione del leverage di uno strumento finanziario, vanno inseriti anche elementi non precisamente quantificabili, ma comunque di impatto con potenziale valenza moltiplicatrice delle risorse: in primis, un aumento del volume di credito, in aggiunta la produttività del lavoro e del capitale ottenuta con gli investimenti agevolati dallo strumento finanziario.

Tale prospettiva, anche senza l'identificazione di un dato quantitativo, consente di individuare un effetto leva dello strumento nell'aumento del reddito complessivo dell'impresa, a cui senza dubbio contribuisce proporzionalmente all'investimento, così come nel miglioramento delle condizioni socio-economiche generali del territorio di riferimento per l'impatto sociale dell'investimento.

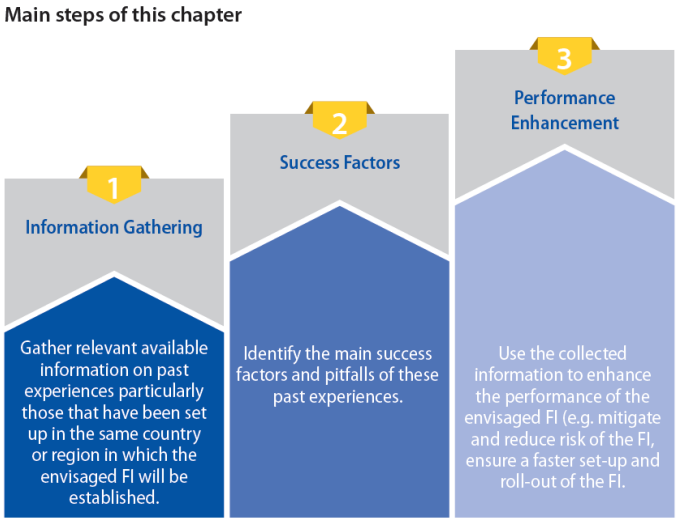
Rispetto agli interventi di finanza di impatto sociale, laddove lo strumento finanziario attivato non preveda l'obbligo da parte del beneficiario di coprire con forme di finanziamento proprie o private parte delle spese, l'effetto leva sarà pari ad 1. D'altro canto, è opportuno sottolineare come la natura degli interventi di finanza di impatto sociale sia improntata alla ricerca e alla raccolta di finanziamenti privati, quindi suscettibile di poter attivare una leva finanziaria maggiore di 1 e potenzialmente pari a 2 laddove il contributo privato sia di pari entità all'importo di dotazione dello strumento finanziario da parte del soggetto pubblico.

4. INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI

4.1 ANALISI DEGLI INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI

La finalità di un'analisi delle lezioni apprese in prospettiva futura, viene esplicitata dalla Linee Guida comunitarie[20] come un'attività di tesaurizzazione delle conoscenze acquisite come volano per uno sviluppo costante e durevole. Traduzione dei requisiti previsti dall'articolo 37, comma 2, del Regolamento 1303/2013 a costituzione della valutazione ex-ante: le lezioni apprese dall'impiego di strumenti simili e dalle attività valutative ex-ante del passato, e le considerazioni attente di tali lezioni per il futuro.
La valutazione si concentrerà dunque sull'analisi del contesto in cui gli strumenti finanziari del passato sono intervenuti e il contesto attuale e futuro, sui fattori di successo e quelli di rischio, sulle minacce e le contromisure per massimizzare l'impatto degli strumenti finanziari sull'universo di riferimento.

Figura 4.1. Step metodologici della valutazione delle lezioni apprese e dei suoi elementi caratteristici.



[20] Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period General methodology covering all thematic objectives Volume I, European Commission and European Investment Bank, version 1.2 April 2014, Cap 6.

Il ricorso agli strumenti finanziari nell'attuazione delle politiche di sviluppo è ormai una pratica consolidata sia nell'ambito dell'Unione sia in molti Stati extra UE. Nell'ultimo decennio la loro importanza è cresciuta in relazione alla minore disponibilità di risorse pubbliche: è diventato cioè fondamentale per i decisori pubblici puntare su investimenti rimborsabili che, grazie al riuso ciclico delle risorse, consentano di raggiungere comunque una platea di beneficiari sufficientemente ampia.

4.1.1 Sintesi dei casi studio sull'analisi di strumenti finanziari analoghi

Nel presente paragrafo vengono esposti i risultati di alcuni studi di caso, attingendo alle esperienze maturate nel periodo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 a livello nazionale e europeo, e valorizzando esperienze maturate da Fondazioni e nell'ambito della finanza etica.

Gli studi condotti sono stati alimentati dalla raccolta ed analisi della documentazione disponibile di definizione, implementazione e valutazione degli strumenti (per lo più documentazione reperita sui siti web di riferimento), passibili di essere integrati da interviste con attori privilegiati coinvolti nella fase di concezione e di attuazione degli strumenti, anche attraverso la scelta dei casi di maggiore interesse, se di interesse per la committenza.

Al fine di rendere maggiormente fruibile e contribuire allo sviluppo dello strumento proposto, viene eseguita una lettura trasversale e comparativa delle esperienze e degli studi analizzati. Integrando una lettura di processo e una valutazione delle performance dei diversi strumenti con particolare attenzione a:

a) i fattori di rischio, le minacce e le iniziative identificate per contrastarle;
b) gli approcci ed i metodi adottati per la valutazione dell'impatto sociale;
c) le modalità di determinazione della remunerazione del capitale investito evidenziando gli elementi di vantaggio e di criticità emersi nelle diverse esperienze.

Per dare una lettura omogenea delle esperienze viene utilizzata una scheda con una struttura che viene mantenuta valida per tutti i casi, sebbene alcune differenze tra di essi non sempre trovano puntuale rispondenza alla struttura della stessa.

I casi scelti presentano un diverso stato di avanzamento, sono riferiti a diversi contesti territoriali, sia italiani, sia esteri, e vedono protagonisti diverse tipologie di attori. Ciò è frutto di una scelta precisa, che risponde all'esigenza di avere uno spettro ampio di esperienze da cui poter trarre insegnamenti utili per il disegno dello specifico strumento che si intende attivare nell'ambito del PON IOG.

Da un punto di vista di "vicinanza" per tipologia di azione e per collocazione nell'ambito della programmazione comunitaria dei Fondi SIE, il caso più interessante è quello del Portogallo, laddove il FSE è stato utilizzato per una operazione composita di interventi di natura sociale ad impatto. Da un punto di vista di contenuti, risulta interessante il caso della Piazza dei Mestieri di Torino (esperienza poi esportata anche a Catania), per la capacità di coinvolgere più attori in un progetto con interessanti ricadute sui giovani in termini occupazionali. Sempre a Torino, anche il caso di Torino social impact è interessante, per la capacità di mettere a sistema attori e risorse, in parte provenienti dalla programmazione del FESR (PON Metro).

Il caso delle Sardegna è emblematico di una situazione che, pur con specifiche caso per caso, si ritrova anche in altre regioni italiane: la volontà di sperimentare una iniziativa di investimento ad impatto sociale, tramite uno strumento finanziario collocato all'interno di un Programma Operati-

vo attuato con fondi SIE, che si ferma in un punto del processo di implementazione (nel caso della Sardegna nel punto più avanzato, ovvero alla pubblicazione del bando per la raccolta dei progetti da finanziare).

Fondazione Cariplo viene presentata come caso di interesse proprio per indagare il possibile ruolo di una Fondazione in una iniziativa di investimento ad impatto sociale.

Infine, il caso inglese fornisce interessanti spunti rispetto alla questione della valutazione dell'impatto e della remunerazione a risultato del soggetto che attua l'intervento sociale.

***Esperienza/studio* Piazza dei Mestieri**	
Obiettivo **Destinatari** **Struttura organizzativa**	*Creare un punto di aggregazione per i giovani dove poter accedere a una pluralità di proposte: orientamento, inserimento in percorsi di alternanza, formazione tecnico-professionale, attività di sostegno al percorso scolastico, attività culturali, attività sportive e ricreative.* *La Piazza dei Mestieri si rivolge prevalentemente ai giovani tra i 14 e i 20 anni, in condizione di disagio familiare, a rischio di esclusione sociale e/o di dispersione.* *Piazza dei mestieri è una realtà composita, una sorta di welfare community che realizza una innovativa forma di sistema duale attraverso diverse realtà:* • *La Fondazione, che nasce come impresa formativa e promuove la costituzione di centri di aggregazione polivalenti per giovani (oggi a Torino e a Catania); si tratta di una impresa sociale;* • *La Cooperativa La Piazza a cui fanno capo le attività produttive (il Pub Birrificio, la tipografia, il ristorante, la bottega), che consentono esperienza in aziende formative non simulate e la vendita diretta di beni e servizi sul mercato* • *La Cooperativa Immaginazione e Lavoro, CFP accreditato dalla Regione Piemonte* • *L'Associazione Piazza dei Mestieri che ha finalità aggregative e di promozione sociale*
Dotazione di risorse (pubbliche e totali) **Utilizzo Fondi SIE (sì/no e se sì indicare quale fondo e quale strumento), coinvolgimento BEI** **Durata prevista**	*Lo start up (l'acquisizione, la riqualificazione e la dotazione strumentale dell'immobile che ospita Piazza dei Mestieri 1 a Torino) è stato oggetto di investimento pubblico privato di importo significativo (circa 15 milioni di euro), sostenuto con risorse regionali, comunali, della CRT, della Compagnia San Paolo e della CCIAA di Torino.* *Piazza dei Mestieri 2, "Centro per l'innovazione, la produzione e la formazione multimediale" a Torino è stato aperto nel 2011 grazie anche al contributo di Fondi FESR del POR Piemonte. La struttura ha aule informatiche, sala proiezioni, sala di registrazione, aule per la didattica frontale, e* ospita la Fondazione I.T.S. - Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione. Nella struttura *si sono insediati* il Centro Sperimentale di Cinematografia, Enarmonia, Enanimation, Enmusix, De Luca Talmon Architetti Associati, Network Casaclima Piemonte e Valle d'Aosta, ISLM, Cosvifor e M4C. *L'attività annuale si basa su* *-il finanziamento delle attività di IeFP attraverso l'accreditamento in Regione*

	Piemonte (ed in parte Fondi del POR FSE) *-progettualità specifiche (a titolo esemplificativo nel 2019 ha partecipato a progetti e ottenuto contributi da Regione Piemonte, Ministero dell'Interno, Città di Torino, CCIAA di Torino, MIUR, etc). Questi progetti hanno sovente finanziamenti da fondi europei (FSE, FAMI)*
Caratteristiche dello strumento **(forme tecniche finanziate e operazioni finanziate, soglie, modalità di accesso, beneficiari ecc.)**	*Non applicabile*
Modello di governance (caratteristiche del soggetto gestore, presenza -modalità di individuazione- e ruolo di intermediari finanziari e investitori privati)	*Nel contesto del progetto la governance è multilivello e multistakeholder.* *La Piazza si articola in La Fondazione, La Cooperativa La Piazza, La Cooperativa Immaginazione e Lavoro, CFP accreditato alla Regione Piemonte, L'Associazione Piazza dei Mestieri. Il rapporto tra la Fondazione e gli altri attori è regolata da apposite Convenzioni.* *La Fondazione secondo lo statuto ha un consiglio di amministrazione, un presidente ed un collegio dei revisori.* *L'avvio dell'attività non sarebbe stato possibile senza il sostegno di risorse pubbliche e private del territorio. L'attività gestionale annuale ed il successo dell'iniziativa si fonda su una rete relazionale (un partenariato informale) molto ampia e diversificata, che condivide la mission e le caratteristiche dell'iniziativa. La rete comprende:* • *I responsabili degli enti locali e delle fondazioni bancarie del territorio,* • *Il sistema scolastico e formativo, con cui è stata* strutturata una collaborazione con oltre 100 scuole di primo e secondo grado del territorio che va dall'aiuto agli studenti in difficoltà per recuperare i deficit di apprendimento (spesso uniti a quelli di natura motivazionale) alla formazione su temi specifici degli insegnati delle scuole di ogni ordine e grado; • *Il mondo dell'assistenza, i servizi sociali e le parrocchie, ed il Tribunale dei minori per raccogliere i bisogni e le segnalazioni di disagio, e per attivare una capacità di risposta integrata e familiare a tali situazioni;* • *Le imprese del territorio, artigiane e non e le loro associazioni, per arricchire e orientare i processi formativi, e per creare opportunità occupazionali concrete.*
Approccio e strumenti di valutazione dell'impatto	*Non è stato possibile rintracciare una valutazione complessiva dell'esperienza (un bilancio sociale o un bilancio di missione), benché* • *L'indicazione raccolta sia di confrontare il costo ad allievo delle attività di formazione tecnica e professionale, con i costi di gestione di percorsi di progressiva emarginazione e disagio sociale che in mancanza di una presa in carico la società avrebbe dovuto sostenere;* • *le singole progettualità siano oggetto di monitoraggio e valutazione*
Modalità di remune-	***Non applicabile***

razione del capitale	
Stato di attuazione **Performance e Risultati conseguiti**	*Piazza dei Mestieri ha due sedi, la prima a Torino, aperta nel 2004, la seconda a Catania più recente (2015)* *Ciascuna delle due sedi (Torino e Catania) accoglie oggi ogni anno circa 800 ragazzi (600 frequentano percorsi per ottenere qualifica e diploma e 200 frequentano un ITS a Torino), che diventano cuochi, parrucchieri, maitre di sala, tecnici ICT e grafici, che a due anni dalla fine degli studi hanno un tasso di inserimento lavorativo del 75/80 per cento.*
Criticità incontrate e soluzioni adottate	*L'esperienza di Piazza dei Mestieri evidenzia due elementi che hanno contributo ai risultati raggiunti* • ***la dimensione imprenditoriale, di impresa sociale*** *che alimenta un percorso di sviluppo, superando l'orizzonte temporale definito di un progetto, dinamico, rispondente ai bisogni dell'utenza e capace di cogliere le opportunità del mercato (attraverso il rafforzamento della formazione in situazione, la collaborazione con le imprese in particolare attraverso Accademy, etc);* • ***la forte rete territoriale****, che integra la filiera dell'istruzione (attraverso la formazione professionale e tecnica) al sistema delle imprese, che dialoga con gli operatori istituzionali e non preposti all'assistenza delle famiglie in difficoltà, che condivide gli obiettivi con gli stakeholder istituzionali del territorio e ne raccoglie il sostegno.*

Esperienza/studio CARIPLO SOCIAL INNOVATION LAB - Innovazione e Sostenibilità per il Terzo Settore	
Obiettivo	*Cariplo Social Innovation, quarto programma intersettoriale di Fondazione Cariplo, nasce dall'esigenza di costruire percorsi e attivare strumenti di natura diversa, con attenzione alla capacity building, alla formazione ed al finanziamento di capitale. Per la realizzazione del programma intersettoriale, F. Cariplo ha sviluppato una* ***strategia integrata****, a supporto dell'innovazione sociale, sia dal lato della domanda, che dell'offerta incentivando la richiesta di risorse finanziarie - attraverso strumenti di Capacity Building - e implementando in parallelo l'offerta di capitali da parte dei potenziali investitori di tipo "impact".* *Il programma risponde a* ***2 principali sfide emergenti****:* • *stimolare la crescita dell'ecosistema italiano dell'imprenditoria sociale, all'interno di un contesto normativo in evoluzione, contribuendo alla riduzione del deficit di innovazione ed efficienza nei settori del welfare e delle politiche culturali e ambientali;* • *attivare un mercato finanziario rivolto alle iniziative socialmente orientate, che consenta di valorizzare il potenziale di innovazione e di sviluppo del settore.* ***Obiettivo 1 - Capacity Building*** *Sostenere e potenziare la capacità del terzo settore e dei nuovi soggetti che si affacciano nel campo dell'imprenditoria sociale di esprimere innovazione sociale, culturale e ambientale economicamente sostenibile. Per la crescita e la sostenibilità delle diverse forme di imprenditoria sociale espresse nel terzo settore.*

Obiettivo 2 – Offerta di capitale paziente

Mettere a disposizione capitale paziente a supporto della imprenditoria sociale innovativa e dell'impact investing. Fornire ai soggetti del settore l'assistenza necessaria a tradurre le loro idee imprenditoriali in realtà economicamente sostenibili e dotate di un impatto sociale misurabile e intenzionale.
Il programma intersettoriale si sviluppa attraverso ***3 LINEE D'AZIONE INTEGRATE.***

****

PRIMA LINEA DI AZIONE: ***Capacity Building per il Terzo Settore***

Ambisce al rafforzamento delle organizzazioni non profit che hanno il potenziale di esprimere innovazione sociale e si sviluppa attraverso l'offerta di programmi come:

- ***Bando Capacity Bulding del Terzo Settore****: un bando con scadenza, rivolto al rafforzamento organizzativo e di leadership, al ricambio generazionale e alla internazionalizzazione delle organizzazioni non profit.*
- ***Cariplo Social Innovation Lab****: una piattaforma di e-learning asincrono (socialinnovationlab.fondazionecariplo.it). Alla piattaforma si sono affiancati una serie di workshop/lectures su grandi temi e sfide di interesse per il Terzo Settore e l'imprenditoria sociale: i* ***Cariplo Social Innovation Talks***

****

SECONDA LINEA DI AZIONE: ***Impact Investing: divulgare e investire (Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore)***

Per alimentare l'offerta di capitale paziente sul mercato, Fondazione Cariplo ha riorganizzato, riunito e raccolto l'eredità di 2 importanti realtà filantropiche già appartenenti alla propria "galassia": Fondazione Opere Sociali e Fondazione Giordano Dell'Amore. Da questa unione è nata la ***Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore,*** *braccio strategico e operativo di Fondazione Cariplo dedicata alla promozione della cultura dell'impact investing in Italia. Operativamente svolge attività integrata di divulgazione, advisory e investimento rivolta a start-up e imprese a impatto sociale, ambientale e culturale.*

Attraverso il ***programma Get it!*** *offre percorsi di incubazione /accelerazione e mentorship per permettere a nuove start-up sociali di germogliare e crescere rendendosi investibili in una logica di impact investing.*

****

TERZA LINEA DI AZIONE: ***Get it! – il Percorso di Valore per le start-up a impatto***

Programma realizzato da ***Fondazione Social Venture GDA*** *in collaborazione con* ***Cariplo Factory****, che attraverso l'offerta di percorsi di incubazione/accelerazione e mentorship, intende creare le condizioni ideali* ***per permettere a nuove start-up sociali****, anche nelle fasi iniziali di sviluppo,* ***di germogliare e crescere, rendendosi investibili in una logica di impact investing.***

Sono previsti 3 percorsi

Get It! – Start Up→ Per imprenditori con idee innovative*. Un percorso ideato per sostenere la crescita delle start-up a impatto sociale, ambientale e culturale: dalla generazione di idee all'investibilità.*

Get It! – For Partner→ Per realtà strutturate del mondo profit e no profit *rivolto ad aziende e istituzioni che intendono avviare percorsi di innovazione a*

	impatto attraverso il coinvolgimento delle start-up. ***Get It! – Twice Dual Call→ Per progetti nelle aree welfare e sanità.*** *Un programma di empowerment per il trasferimento tecnologico di soluzioni innovative attente alle sfide sanitarie e di welfare emerse nel corso dell'emergenza da COVID-19*
Dotazione di risorse (pubbliche e totali) ***Utilizzo Fondi SIE*** ***Durata prevista***	*Non è previsto l'utilizzo di Fondi SIE* *Disponibilità* ***complessiva di circa 20 milioni di euro*** *(Stanziamento di un budget di €10 milioni, a cui si aggiunge la dotazione patrimoniale della Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore - attualmente pari a circa € 8,5 milioni)* ********************* *PRIMA LINEA DI AZIONE:* ***Capacity Building per il Terzo Settore*** • ***Bando Capacity Bulding del Terzo Settore****: Un impegno di €5,0 M per le prime due edizioni (2017/2018 e 2018/2019)* ********************* *SECONDA LINEA DI AZIONE:* ***Impact Investing: divulgare e investire (Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore)*** *La Fondazione ha investito un totale di oltre* ***3,3 milioni di euro*** *(**5 iniziative in portafoglio)**, supportato -* ***attraverso il programma Get it! - 25 startup*** *ed elaborato oltre* ***100 analisi preliminari*** *di iniziative (form di candidatura).* ********************* *TERZA LINEA DI AZIONE:* ***Get it! – il Percorso di Valore per le start-up*** ***3 PERCORSI (dato non disponibile nelle fonti analizzate)***
Caratteristiche dello strumento ***(forme tecniche finanziate e operazioni finanziate, soglie, modalità di accesso, destinatari, ecc.)***	*PRIMA LINEA DI AZIONE:* ***Capacity Building per il Terzo Settore*** *Bando Capacity Bulding del Terzo settore* *Concessione di contributi in denaro a fondo perduto* *Budget a disposizione del bando 2.500.000 euro (ed. 2018/2019)* *Richiesta di contributo tra 25.000 e 80.000 euro (non deve superare 80% dei costi totali del progetto) (ed. 2018/2019)* *Destinatari Enti non profit di natura privata in forma singola o in partenariati composti al massimo di 2 organizzazioni. Ogni ente non può partecipare a più di un progetto di Capacity Building.* ********************* *SECONDA LINEA DI AZIONE:* ***Impact Investing*** *Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore ha un approccio istituzionale all'impact investing: l'attività di investimento diretto e indiretto del proprio patrimonio è infatti finalizzata alla crescita del settore e alla promozione dell'innovazione sociale. Al fine di massimizzare il potenziale addizionale del proprio intervento, opera con un approccio assimilabile al "social venture capital", investendo tipicamente con partecipazioni di minoranza e obiettivi di rendimento calmierati su orizzonti temporali di medio-lungo periodo. Talvolta, in funzione della forma giuridica delle società che si candidano per un investimento, ricorre a strumenti finanziari partecipativi o ibridi.*

Investe nell'attività di enti che svolgono attività a impatto sociale e ambientale. Supporta lo sviluppo dell'ecosistema di imprenditoria sociale innovativa in Italia investendo capitale paziente anche insieme ad altri soggetti. Segue i principi dell'impact investing, privilegiando una logica di tipo "impact first".

L'attività istituzionale di investimento è indirizzata a ***due categorie di soggetti principali:***

- ***Soggetti a Vocazione Sociale*** *→ Investimenti diretti in soggetti innovativi ed economicamente sostenibili, nella forma di imprese sociali, cooperative, società benefit, start-up innovative a vocazione sociale o società di capitali orientate all'impatto sociale*
- ***Social Impact Funds*** *attraverso acquisizione di quote di Social Impact Funds ("SIF") fondi di investimento etici che investono in organizzazioni a impatto sociale e ambientale*

I soggetti investibili devono:

- *Realizzare l'****attività economica*** *prevalentemente sul territorio italiano*
- *Essere già* ***legalmente costituiti*** *e in una fase del ciclo di vita successiva al periodo di sperimentazione e testing*
- *Avere modelli di attività tali da consentire la* ***sostenibilità economica***
- *Perseguire un impatto sociale, ambientale o culturale* ***intenzionale e misurabile***

I criteri per gli investimenti in SIF

Gli investimenti in SIF sono realizzati tramite l'acquisto di quote di veicoli di investimento (e.g. SICAV, SICAF, fondi) che:

- *Perseguono dichiaratamente finalità di impatto sociale e ambientale, con esplicito riferimento nei documenti societari (statuto, regolamento, etc.)*
- *Investono direttamente in soggetti che perseguono finalità di impatto sociale e ambientale*
- *Partecipano attivamente allo sviluppo delle attività dei soggetti in cui investono (secondo un approccio Venture Capital)*

Tra gli elementi di valutazione, oltre alla capacità di generare impatto sociale e al potenziale di sostenibilità economica, la Fondazione porrà particolare attenzione all'attinenza ai criteri ESG (Environmental, Social, Governance), contribuendo alla loro promozione e diffusione

I criteri per gli investimenti diretti

Gli investimenti diretti sono realizzati tramite l'acquisto di prodotti finanziari: in via prevalente saranno acquisite quote di minoranza nel capitale sociale e/o sottoscritte obbligazioni e altri titoli di debito, compresi strumenti ibridi emessi da:

- *Imprese sociali*
- *Cooperative sociali*
- *Start-up innovative a vocazione sociale*
- *Società Benefit (o "B-Corp")*
- *Società di capitali a impatto sociale*

Al fine di valutare la socialità delle società di capitali con orientamento sociale verranno considerati i seguenti fattori:

	• *Conseguimento di un impatto sociale o ambientale tra le finalità aziendali dichiarate* • *Presenza di metriche associate per la gestione operativa ed il monitoraggio dell'impatto ex-post* • *Utilizzo della crescita aziendale per incrementare gli obiettivi sociali predefiniti* *Tra gli elementi di valutazione, oltre alla capacità di generare impatto sociale e al potenziale di sostenibilità economica, la Fondazione porrà particolare attenzione all'attinenza ai criteri ESG (Environmental, Social, Governance), contribuendo alla loro promozione e diffusione.* https://www.fondazionesocialventuregda.it/attivita/percorso/ ***La candidatura e l'avvio del percorso*** *sono gestiti mediante il portale online: una volta effettuata la registrazione, sono previste* ***due fasi di raccolta e analisi dei dati****. Il superamento delle prime due fasi non è garanzia di una decisione positiva da parte del Consiglio di Amministrazione ("CdA"), che si riserva assoluta discrezionalità nelle decisioni di investimento. Allo stesso modo, il CdA ha la facoltà di chiedere ulteriori approfondimenti su iniziative che non hanno superato le fasi di pre-selezione e analisi dell'investimento. I candidati prendono atto che l'attività di assistenza offerta dalla Fondazione non comprenderà, in alcun modo, né la prestazione, a favore delle imprese selezionate, del servizio di consulenza in materia di investimenti né l'offerta al pubblico, per conto delle imprese, di titoli dalle stesse emessi.* ***Pre-Selezione*** *→Obiettivo: Verifica requisiti minimi* *In una prima fase i promotori compilano online il sommario dell'investimento, che prevede domande di inquadramento del progetto e del modello di attività, oltre a una prima versione del business plan* **Analisi Investimento →** *Obiettivo: Raccolta informazioni dettagliate* *In caso di esito positivo della preselezione, viene richiesto ai promotori di compilare un modulo approfondito in cui vengono esplicitate dettagliatamente la strategia economico-finanziaria e di impatto sociale e ambientale dell'iniziativa*
Modello di governance (caratteristiche del soggetto gestore, presenza -modalità di individuazione- e ruolo di intermediari finanziari e investitori privati)	***NELLE FONTI ANALIZZATE LE INFORMAZIONI SONO DISPONIBILI SOLO PER SECONDA LINEA DI AZIONE: Impact Investing*** *Per dar vita al Programma Intersettoriale Cariplo Social Innovation* ***Fondazione Cariplo*** *ha riorganizzato, riunito e raccolto l'eredità di 2 importanti realtà filantropiche già appartenenti alla propria "galassia":* ***Fondazione Opere Sociali*** *e* ***Fondazione Giordano Dell'Amore****. Da questa unione è nata la* ***Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore,*** *braccio strategico e operativo di Fondazione Cariplo dedicata alla promozione della cultura dell'impact investing in Italia.* *La* ***Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore*** *Operativamente svolge attività integrata di divulgazione, advisory e investimento rivolta a start-up e imprese a impatto sociale, ambientale e culturale.* *Attraverso il* ***programma Get it!*** *offre percorsi di incubazione /accelerazione e mentorship per permettere a nuove start-up sociali di germogliare e crescere rendendosi investibili in una logica di impact investing.*
Approccio e strumenti di valutazione dell'impatto	***NELLE FONTI ANALIZZATE LE INFORMAZIONI SONO DISPONIBILI SOLO PER SECONDA LINEA DI AZIONE: Impact Investing*** Insieme al perseguimento di un impatto sociale e all'intenzionalità dello stesso,

	la misurazione dell'impatto è uno degli elementi caratterizzanti dell'impact investing Elementi comuni tracciati dall'**European Venture Philantropy Association** come segue: • Definizione degli **obiettivi sociali** che l'attività intende perseguire • Analisi e coinvolgimento dei principali ***stakeholder*** nel processo • Utilizzo della **Teoria del Cambiamento** come principale strumento di riferimento per il processo di misurazione • Identificazione di **metriche rappresentative** degli obiettivi, in termini di ***outcome*** e di **impatti e non solo come *output*** • Utilizzo del **metodo controfattuale** per individuare gli impatti, laddove possibile http://www.fondazionesocialventuregda.it/impact-investing/misurazione-impatto/
Modalità di remunerazione del capitale	*Dalle informazioni ricavate dai siti internet non si evidenziano informazioni*
Stato di attuazione ***Performance e Risultati conseguiti***	***PRIMA LINEA DI AZIONE: Capacity Building per il Terzo Settore*** *2 edizioni del bando Capacity building per il Terzo settore (2017/2018 e 2018/2019)* *5 MLN di euro stanziati* *345 progetti pervenuti* *354 corsi on line completati sulla piattaforma Cariplo Social Innovation LABS* https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/intersettoriali/cariplo-social-innovation.html ********** **SECONDA LINEA DI AZIONE: *Impact Investing*** *(att.ne: sono stati recuperate da siti web valori differenti che si riportano tutti con il link di riferimento)* *3,3 MLN di euro investiti* *5 investimenti in portafoglio* *Più di 500 iniziative intercettate* https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/intersettoriali/cariplo-social-innovation.html *10 INVESTIMENTI REALIZZATI di cui: 2 SIF, 12 Soggetti con vocazione sociale coinvolti* *4.7MLN/€ VALORE TOTALE INVESTIMENTI* *di cui: 1,5 milioni per SIF, 3,2 Milioni in soggetti con vocazione sociale* http://www.fondazionesocialventuregda.it/attivita/attivita-istituzionale-investimento/ 714 iniziative analizzate 4,5 MLN di euro investiti 30 percorsi di Empowerment sostenuti

	14 investimenti realizzati + di 60 eventi divulgativi promossi https://www.fondazionesocialventuregda.it/ ********** ***TERZA LINEA DI AZIONE: Get it! – il Percorso di Valore per le start-up*** ***Call For Impact*** *tematiche realizzate in partnership con Cariplo Factory sulle seguenti aree di interesse* - *Welfare, Health & Wellness* - *Turismo Sostenibile e Accessibile e Valorizzazione del Patrimonio Culturale e Ambientale* - *Smart Cities & Mobility Action* - *Food &Environment* - *Education&Job Opportunities* - *KETs (Key Enabling Technologies) per la Social Innovation* *594 Iniziative analizzate* *6 call promosse* *+ di 30 percorsi di valore* *+ di 2000 innovatori coinvolti* *+ di 100 partner* *Investimento, al momento, di 70.000 euro in due iniziative definite come molto promettenti:* - ***Veinshow*** (dispositivo medico per prelievi del sangue e rilevazione dei parametri vitali) - ***Beltmap*** (navigation device a supporto degli ipovedenti). https://www.getit.fsvgda.it/
Criticità incontrate e soluzioni adottate	*Dalle informazioni ricavate dall'analisi desk non si evidenziano criticità*
Punti di forza da evidenziare	*Dalle informazioni ricavate dall'analisi desk non si evidenziano punti di forza*
Ulteriori informazioni che non rientrano nello schema ma che in base all'analisi risultano importanti	***Cariplo Social Innovation*** https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/intersettoriali/cariplo-social-innovation.html ***Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore*** https://www.fondazionesocialventuregda.it/ **Get it!** https://www.getit.fsvgda.it/ ***Criteri generali per la concessione di contributi – Fondazione Cariplo*** https://www.fondazionecariplo.it/static/upload/cri/criteri-concessione-contributi-20mag20.pdf ***Fondazione Social Venture Giordano Dell'Amore***

	http://www.fondazionesocialventuregda.it/attivita/attivita-istituzionale-investimento/ ***Cariplo Social Innovation Lab*** *(piattaforma messa a disposizione unitamente al bando Bando Capacity Bulding del Terzo settore) offre 10 moduli formativi suddivisi in 44 lezioni e che ad oggi ha consentito la fruizione di corsi online a oltre 350 organizzazioni non profit. Per completare l'offerta formativa, alla piattaforma si sono affiancati una serie di workshop/lectures su grandi temi e sfide di interesse per il Terzo Settore e l'imprenditoria sociale: i Cariplo Social Innovation Talks.*

Esperienza/studio	***REGIONE SARDEGNA – Fondo Social Impact Investing (SII)***
Obiettivo	*Il Fondo Social Impact Investing (SII) è finalizzato alla promozione di una nuova strategia di politiche attive del lavoro attraverso l'erogazione di strumenti finanziari innovativi volti, prioritariamente, all'inserimento o reinserimento lavorativo dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro e che abbiano ricadute di impatto occupazionale e/o ambientale e sociale misurabili.* *Le risorse destinate al SII sono a valere sia sul FSE 2014-2020 sia sul FESR. 2014-2020. Per quanto concerne il FSE, esse interessano l'Asse II "Inclusione Sociale", con riferimento alle seguenti Azioni:* • *Azione 9.1.4: "Sperimentazione di alcuni progetti di innovazione sociale sottoposti a valutazione di impatto nel settore delle politiche sociali";* • *Azione 9.2.2 "Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali: percorsi di empowerment (ad es. interventi di recupero delle competenze di base rivolti a tossicodipendenti, detenuti etc.), misure per l'attivazione e accompagnamento di percorsi imprenditoriali, anche in forma cooperativa (es. accesso al credito, fondi di garanzia, microcredito d'impresa, forme di tutoraggio, anche alla pari)".* *Le risorse a valere sul FESR interessano invece l'Asse III "Competitività del sistema produttivo", in particolare:* • *l'Azione 3.7.1 "Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato".* *Più in dettaglio, attraverso il SII la Regione Sardegna intende sostenere Progetti Pilota che consentano di:* • *sperimentare e utilizzare soluzioni finanziarie innovative per contribuire, in particolare, al soddisfacimento dei diritti sociali dei cittadini della regione;* • *rispondere alle nuove esigenze del mercato del lavoro al fine di promuovere l'inclusione sociale e ridurre la povertà;* • *produrre un impatto positivo dal punto di vista sociale e ambientale, che sia misurabile e in grado di generare una riduzione dei costi che la Regione avrebbe dovuto sostenere nell'adozione di politiche differenti in risposta alle*

medesime questioni sociali.

I suddetti progetti devono agire prioritariamente sui seguenti ambiti di intervento (definiti dalla DGR n. 6/13 del 2 febbraio 2016):

- *integrazione e inclusione di lavoratori espulsi da comparti produttivi o potenzialmente destinati ad esserlo, da considerarsi come misura preventiva della povertà;*
- *interventi di politica attiva destinati a giovani tra 15 e i 20 anni, che presentino difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro e che siano a rischio di esclusione sociale, attraverso la realizzazione di iniziative di formazione e inserimento nel mondo professionale, nonché tramite interventi di riqualificazione urbana. Tali interventi sono rivolti in particolare a giovani NEET, a studenti a rischio di dispersione o abbandono scolastico, a giovani in uscita da strutture residenziali (case famiglia);*
- *inclusione attiva di detenuti ed ex detenuti, al fine di scongiurare il rischio di recidiva, attraverso la realizzazione di attività di orientamento, formazione, riqualificazione e accompagnamento delle famiglie, al fine di rafforzare le competenze di tali soggetti, migliorarne il profilo di occupabilità e garantirne l'integrazione nel contesto sociale di riferimento.*

Tali ambiti, preliminarmente identificati come prioritari, possono essere estesi ad altre aree, in coerenza con gli obiettivi tematici e le priorità dei PO FSE e FESR su cui insiste il Fondo. Il Fondo, inoltre, può intervenire su specifici settori quali, indicativamente, ambiente e rigenerazione urbana.

I target a cui sono rivolti gli interventi a valere sul PO FSE sono i soggetti in condizioni di svantaggio (al margine della società e del mercato del lavoro), nonché le imprese sociali, attraverso la valorizzazione di servizi e beni pubblici non assicurati dal sistema imprenditoriale. Si segnala che, nell'ambito del SII, la definizione di lavoratore svantaggiato include anche le condizioni "temporanee" di debolezza sociale e/o personale, con conseguenti "importanti" difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro. Il SII potrà interessare anche famiglie in condizione di povertà, giovani in contesti urbani degradati, pazienti psichiatrici stabilizzati, immigrati, cittadini di paesi terzi come i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, detenuti ed ex-detenuti, soggetti vittime di violenza o grave sfruttamento e soggetti appartenenti a minoranze.

Le azioni a valere sul PO FESR saranno invece mirate a imprese capaci di produrre, con le proprie attività, effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato.

L'impatto atteso grazie alle azioni attuate attraverso il SII riguarda (in via non esclusiva):

- *il miglioramento dell'inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati e a maggior rischio di emarginazione e discriminazione;*
- *il rafforzamento delle competenze e conoscenze dei destinatari target, al fine di migliorarne il profilo di occupabilità;*
- *la diffusione e il rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale.*

Indicatori di risultato:

	Obiettivo FESR ID. 3.7. Indicatore: *Addetti alle imprese e alle istituzioni no profit che svolgono attività a contenuto sociale (numero di addetti delle UL delle imprese che svolgono attività a contenuto sociale + numero addetti e lavoratori esterni delle UL delle istituzioni no profit sulla popolazione residente (per mille abitanti).* *Obiettivo FSE ID. 9.2. Indicatore:* *Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento*
Dotazione di risorse (pubbliche e totali) ***Utilizzo Fondi SIE (sì no e se sì indicare quale fondo e quale strumento), coinvolgimento BEI*** ***Durata prevista***	*La dotazione finanziaria totale del Fondo è pari a 7.360.000 euro, totalmente a valere sui Fondi SIE: 5.520.000 (sul PO FSE e 1.840.000 sul PO FESR.* *La durata massima dei finanziamenti è di 10 anni (di cui 12 mesi di preammortamento), su progetti il cui periodo di realizzazione non può superare i 24 mesi dalla stipula del contratto, salvo proroga di 6 mesi richiesta e debitamente motivata.*
Caratteristiche dello strumento ***(forme tecniche finanziate e operazioni finanziate, soglie, modalità di accesso, destinatari, ecc.)***	***I destinatari dei finanziamenti*** *sono le* ***imprese*** *e le* ***società cooperative****, anche sociali, nonché* ***le associazioni legalmente riconosciute****, che implementano servizi e programmi sociali di interesse per la comunità. Saranno ritenuti ammissibili anche i soggetti che operano secondo le finalità sociali definite dal Regolamento UE 346/2013 sugli European Social Entrepreneurship Funds (EUSEF). Sono invece escluse le imprese in difficoltà (come definite all'art. 4.3 del Regolamento (UE) n. 1407/2013) e quelle appartenenti da alcuni settori specifici, come previsto nei diversi Regolamenti Comunitari vigenti.* *I contributi potranno assumere la* ***forma tecnica*** *del* ***prestito*** *o del* ***prestito partecipativo****.* ***L'entità del finanziamento*** *riconosciuto a ciascun Soggetto Proponente varierà in relazione alle caratteristiche dimensionali dell'impresa, all'importo complessivo del piano degli investimenti proposto e del regime di Aiuto che si intende richiedere (per il regime de Minimis il finanziamento potrà raggiungere il 100% del piano degli investimenti mentre per il regime basato sul Regolamento (UE) n. 651/2014 il finanziamento non potrà superare 80% del piano degli investimenti).* *I finanziamenti nella forma tecnica del* ***prestito*** *hanno le seguenti principali caratteristiche:* • *Importo compreso tra un minimo di Euro 200.000 e un massimo di: Euro 2.000.000;* • *Durata massima di 10 anni, di cui 12 mesi di preammortamento* • *Tasso di interesse pari allo 0% per gli importi fino a Euro 1.000.000 e pari al 15% del tasso di riferimento europeo vigente alla data dell'istruttoria per gli importi superiori a Euro 1.000.000 (in ogni caso il tasso di interesse non potrà essere inferiore allo 0,50% annuo);* • *Il periodo di realizzazione del progetto non può superare i 24 mesi dalla stipula del contratto, salvo proroga di 6 mesi richiesta e debitamente motivata;*

	• *In caso di ritardato pagamento si applica al destinatario un interesse di mora pari al tasso legale* • *Il rimborso rateale del prestito in linea capitale è a carico esclusivamente dell'impresa destinataria ed è previsto tramite SEPA mensile;* • *Il pagamento degli interessi è a carico dell'impresa destinataria, mediante SEPA* • *Sono previste garanzie reali/personali, anche collettive (parziali o in solido), in funzione dell'importo del finanziamento richiesto, del grado di rischio dell'operazione e della sua durata.* *I finanziamenti nella forma tecnica del* ***prestito partecipativo (tecnicamente una anticipazione dell'equity)*** *hanno le seguenti principali caratteristiche:* • *Importo compreso tra un minimo di Euro 50.000 e un massimo di: Euro 1.000.000;* • *Durata massima di 10 anni, di cui 12 mesi di preammortamento;* • *Tasso di interesse pari allo 0%;* • *Il periodo di realizzazione del progetto non può superare i 24 mesi dalla stipula del contratto, salvo proroga di 6 mesi richiesta e debitamente motivata;* • *In caso di ritardato pagamento si applica al destinatario un interesse di mora pari al tasso legale;* • *Il rimborso rateale del prestito partecipativo in linea capitale è a carico esclusivamente dei soci del soggetto destinatario, che assumeranno il relativo debito con obbligo di provvedere al rimborso in favore del Fondo. Il pagamento è previsto tramite SEPA mensile. Alle scadenze mensili previste dal Piano di Ammortamento, i soci rimborseranno al Fondo le rate del debito in linea capitale, ed essi, per le quote rimborsate, si surrogheranno di diritto nel credito vantato dal Fondo verso il soggetto destinatario, con l'obbligo di utilizzare le relative poste contabili a loro credito, per aumentare, del corrispondente importo, il capitale sociale ovvero mantenerlo in una posta del patrimonio netto denominata "riserva in conto capitale".* • *Laddove dovuti, il pagamento degli interessi è a carico dell'impresa destinataria, mediante SEPA* • *Sono previste garanzie reali/personali, anche collettive (parziali o in solido), in funzione dell'importo del finanziamento richiesto, del grado di rischio dell'operazione e della sua durata;* • *L'erogazione del prestito partecipativo è preceduta dalla delibera dell'assemblea dei soci del soggetto destinatario, di aumento del capitale sociale ovvero di costituzione di una riserva di capitale denominata "riserva in conto capitale" da convertire in capitale entro il termine di estinzione dell'intervento. In caso di mancato pagamento di rate capitale da parte dei soci, il rimborso dovrà essere effettuato dal soggetto destinatario in un'unica soluzione entro la data prevista per l'ultima scadenza.*
Modello di governance (caratteristiche del soggetto gestore, presenza -modalità di	*Il soggetto gestore incaricato dalla Regione è SFIRS S.p.A (ex. D.G.R 6/12 del 2 febbraio 2016)* *Individuazione del Valutatore Indipendente che, di concerto con il Soggetto Ge-*

individuazione- e ruolo di intermediari finanziari e investitori privati)	*store e la Regione, definisce le metodologie di misurazione dell'impatto, gli strumenti di rilevazione, le metriche, le fonti dati, nonché le modalità operative di svolgimento della valutazione rispetto ad ogni singola Proposta Progettuale.* *Il Servizio di valutazione dovrà dunque essere rivolto a soddisfare, in via prioritaria, le esigenze conoscitive:* *• ex-ante rispetto agli impatti attesi dalle singole iniziative finanziate dal Fondo SII, valutando così la potenziale capacità dei singoli interventi di "rispondere" alle questioni sociali individuate e definendo, in relazione a questo, i potenziali criteri di riconoscimento del premio da parte del Fondo in caso di raggiungimento degli impatti attesi;* *• in itinere, rispetto ai progressi compiuti nella attuazione degli interventi finanziati e degli impatti previsti, verificando così l'effettiva valutabilità degli impatti previsti in fase ex ante e l'eventuale necessità di riorientamento dei target o dei criteri di attuazione degli stessi;* *• ex-post rispetto agli impatti generati dalle singole iniziative finanziate dal Fondo SII e, attraverso il monitoraggio degli stessi, rispetto ad eventuali revisioni dei target, degli indicatori di impatto e dei livelli di remunerazione identificati*
Approccio e strumenti di valutazione dell'impatto	*La misurazione dell'impatto sociale è uno degli elementi essenziali nei meccanismi di finanziamento del Social Impact Investing; a partire dal valore sociale prodotto si può infatti stimare il costo evitato per il settore pubblico e determinare la premialità dello strumento.* *Questo tipo di approccio è riconducibile alla tipologia di strumenti Pay by results in cui la premialità è legata non solo all'outcome (risultato) raggiunto, ma anche al risparmio ottenuto: viene riconosciuta all'impresa una percentuale del risparmio di spesa pubblica derivante dall'impatto sociale prodotto dal Progetto.* *Nell'ambito della valutazione ex-post dell'intervento è quindi necessario valutare se il Progetto Pilota finanziato sia stato capace di produrre un impatto netto positivo che, misurato attraverso il monitoraggio degli indicatori, sia stato in grado di generare anche una riduzione dei costi che la Pubblica Amministrazione avrebbe dovuto sostenere qualora avesse adottato politiche differenti in risposta alle medesime problematiche.* *L'Avviso pubblico individua, a livello esemplificativo, i seguenti indicatori di impatto:* • *Numero di lavoratori che ottengono un lavoro stabile entro 24 mesi dalla chiusura dell'intervento;* • *Riduzione dei tempi di ricerca di un'occupazione;* • *Riduzione rischio di recidiva detenuti ex detenuti dopo 24 mesi dalla chiusura dell'intervento;* • *Riduzione del fenomeno del drop out nel target rispetto al gruppo di controllo;* • *Riduzione delle famiglie in condizioni di disagio abitativo;* • *Riduzione della percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono;* • *Riduzione delle emissioni inquinanti;* • *Mq di superficie recuperati da aree pubbliche dismesse o da destinare alla*

	riqualificazione; • *Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane adibiti a finalità sociale.* *Nella presentazione della proposta progettuale, i soggetti proponenti sono tenuti a:* *1. esplicitare in che misura la Proposta Progettuale contribuirà al raggiungimento degli indicatori di impatto generali rispetto alle questioni sociali individuate;* *2. definire un set di indicatori specifici per ogni progetto che garantisca:* *- la coerenza e la valutabilità ex ante degli stessi rispetto alla metodologia di misurazione definita per gli indicatori d'impatto generali;* *- la sostenibilità nel medio periodo dei progetti, considerando che ad essi andranno associati i criteri di remunerazione legati al raggiungimento degli impatti sociali;* *3. specificare la fonte dei dati e le metodologie di calcolo e di rilevazione;* *4. individuare baseline e target da raggiungere in termini di impatti netti dell'intervento, da definire in coerenza agli specifici indicatori d'impatto previsti;* *5. stimare il risparmio potenzialmente ottenibile dalla Regione nel caso in cui gli impatti attesi si traducessero effettivamente in impatti generati.* *Nella definizione degli indicatori, il Soggetto Proponente dovrà tenere conto anche di quelli eventualmente già individuati dall'Amministrazione in contesti similari o nei principali documenti programmatici 2014/2020.*
Modalità di remunerazione del capitale	*Oltre agli eventuali interessi specifici di ciascuna forma tecnica (prestito e prestito partecipativo), come si è detto il Fondo prevede anche un sistema di premialità.* *I premi relativi al raggiungimento degli impatti prefissati nell'ambito di ciascun progetto vengono finanziati prevalentemente con risorse regionali rinvenienti dalla programmazione 2007-2013 (fonti alternative potranno in ogni caso essere individuate dalla Regione). Questo perché, in ragione della difficoltà a stimare, in fase ex ante, l'effettivo raggiungimento del premio e il relativo importo, il sostegno dei Fondi SIE è fornito esclusivamente al Fondo e non contempla gli eventuali premi.* *La percentuale di premialità che viene riconosciuta varia in funzione di livelli – prefissati - di raggiungimento degli obiettivi di impatto. Nello specifico, se la % di raggiungimento dell'obiettivo di impatto è inferiore al 50%, non viene riconosciuto alcun premio, se è compresa tra il 50 e il 70% il premio è pari al 60%, se è compresa tra il 71 e il 90% il premio è pari all'80%, se è superiore al 90% il premio è pari al 100%.*
Stato di attuazione ***Performance e Risultati conseguiti***	*Fino al 30.06.2020 l'Avviso e, di conseguenza, la presentazione di proposte erano sospesi.* *Al momento (ottobre 2020) la sospensione risulterebbe decaduta, ma non si è al corrente della pubblicazione della versione rivista dell'Avviso o della presentazione di proposte progettuali da parte di imprese interessate.*
Criticità incontrate e	*L'Avviso pubblico per la selezione di imprese da ammettere al finanziamento del*

soluzioni adottate	*"Fondo Social Impact Investing" (SII) è stato pubblicato da Regione Sardegna il 22.03.2019, con determinazione n. 11799/993.* *Successivamente alla pubblicazione sono pervenute richieste e segnalazioni da parte dei soggetti interessati alla partecipazione. Inoltre, fino al 07.08.2019 non erano state presentate domande.* *Ciò ha portato la Regione Sardegna a sospendere l'Avviso (Determinazione n.3024/32936 del 07.08.2019), per effettuare approfondimenti e adeguamenti dell'Avviso stesso in modo da consentire l'ampliamento della platea dei soggetti legittimati a partecipare ed estendere la possibilità di fruire dell'ammissione al finanziamento.* *In seguito a tale sospensione, l'Avviso è stato via via oggetto di nuove sospensioni, per le medesime motivazioni. L'ultima determinazione risale al 15.05.2020 e ha sospeso l'Avviso fino al 30.06.2020. Alle motivazioni delle sospensioni precedenti si è aggiunta l'emergenza sanitaria COVID19.* *Come accennato in precedenza, al momento (ottobre 2020) non si è al corrente della pubblicazione della versione rivista dell'Avviso o della presentazione di proposte progettuali da parte di imprese interessate.* *Il programma non è stato avviato per cui non sono presenti valutazioni. Tuttavia, si può ipotizzare una possibile difficoltà nella redazione delle proposte progettuali da parte dei soggetti proponenti. In particolare, nella indicazione della misurazione dell'impatto, le informazioni richieste al proponente sono complesse e specifiche, ad esempio nell'identificazione dei target, del baseline e dei gruppi di controllo. Sulla stessa linea di ragionamento, la call prevede anche "una ipotesi di metodologia per la misurazione del risparmio potenzialmente ottenibile dalla Regione nel caso in cui gli impatti attesi dal Progetto Pilota si traducessero effettivamente in impatti generati"; anche in questo caso si ravvede un carico per il soggetto proponente in termini di capacità tecniche che possono scoraggiare o limitare la partecipazione al programma.*
Punti di forza da evidenziare	*Un elemento che potrebbe risultare positivo, nel senso di agevolare la predisposizione delle proposte progettuali, è dato dal fatto che gli indicatori di impatto sono già elencati nel bando. Questo non costituisce una rigidità nel momento in cui si lascia comunque spazio per aggiungere nuovi indicatori più adatti alla proposta.* *Un ulteriore aspetto positivo è la presenza della "catena del valore dell'impatto" che contribuisce ad articolare ex-ante il cambiamento che il progetto si propone di raggiungere. Tuttavia, anche questo potrebbe acuire le difficoltà tecniche di redazione della proposta progettuale.*
Ulteriori informazioni che non rientrano nello schema ma che in base all'analisi risultano importanti	*Gli aspetti salienti di replicabilità rispetto alla proposta oggetto della Vexa sono i seguenti.* *Flessibilità di approccio: determinazione delle problematiche da affrontare, quindi la relativa scelta degli indicatori di impatto rilevanti (con la possibilità di integrare con nuovi indicatori proposti dal proponente). Questo consente di evitare la proposizione di maglie eccessivamente rigide in sede di presentazione delle proposte.* *Il criterio dell'impatto in termini di risparmio per il bilancio pubblico è, almeno in linea generale, replicabile anche sulla proposta in oggetto. Tuttavia, in pratica, subentrano elementi di complessità di programmazione e di definizione della metodologia per la quantificazione dell'impatto che possono rendere problema-*

	tica la partecipazione al bando. Una possibilità di mitigare tale problema è quello di predisporre una struttura di premialità non eccessivamente dipendente dal criterio del risparmio, ma solamente parzialmente da questa

Esperienza/studio	***Torino Social Impact***
Obiettivo	*Torino Social Impact è un intervento di investimento sociale che si configura come un'alleanza tra imprese e istituzioni pubbliche e private finalizzata alla progettazione e promozione di una nuova strategia di sviluppo della città, con l'obiettivo di fare di Torino un ecosistema metropolitano aperto, collaborativo e attrattivo sui temi dell'innovazione sociale, dell'imprenditorialità sociale e della finanza ad impatto sociale.* *Lo strumento si muove lungo due assi di intervento ritenuti essenziali per promuovere lo sviluppo dell'ecosistema attuale:* *i) azioni di costruzione e rafforzamento dell'ecosistema, che includono la creazione di infrastrutture comuni a supporto delle esperienze già in essere e la promozione e lo sviluppo di strumenti di finanza ad impatto sociale, e supporto a processi di sperimentazione;* *ii) azioni di rafforzamento dell'identità e promozione dell'ecosistema a livello nazionale ed internazionale, promuovendo la visibilità del brand finalizzata ad attrarre risorse e imprese.* *Per quanto riguarda il primo punto, si estrinseca in investimento in infrastrutture comuni di natura tangibile e intangibile, tra cui prioritariamente:* • *un Centro di competenza sulla misurazione dell'impatto sociale, istituito presso la Camera di commercio di Torino. Uno "sportello unico" che ha come obiettivi quelli di promuovere la pratica valutativa attraverso l'analisi dei bisogni e l'individuazione di soluzioni adeguate ai bisogni valutativi delle organizzazioni, l'identificazione di framework e di strumenti per la realizzazione dei processi e le attività di valutazione e l'asseverazione di processi valutativi e di reportistica;* • *un hub di competenze "Tech 4 Good" che rafforzi i processi decisionali e supporti le organizzazioni nello sviluppo e nell'applicazione di soluzioni tecnologiche abilitanti per l'impatto sociale, a servizio delle organizzazioni del terzo settore e delle imprese profit. In particolare, l'hub intende: esplorare le potenzialità che le tecnologie emergenti (ad esempio, blockchain, Internet of Things e Intelligenza Artificiale) hanno in termini di risposta a problemi sociali, abilitare nuove modalità di trasferimento di tali soluzioni tecnologiche per l'impatto da atenei e centri di ricerca verso imprese e organizzazioni del terzo settore, agevolando partenariati privilegiati con socialtech brokers al fine di supportare la diffusione di tecnologie (low e medium tech) tra le organizzazione del terzo settore;* • *la nascita di "Impact City Labs", laboratori di sperimentazione diffusa e in vivo che consentano la sperimentazione in contesti reali delle tecnologie per l'impatto e di modelli di partnership tra pubblico e privato con vocazione tech-intensive e accesso a nuove forme di finanza, esplorandone le potenzialità ed eventualmente anticipando effetti sociali indesiderati.* *Simultaneamente, per quanto riguarda le azioni di rafforzamento dell'ecosistema, queste prevedono una serie di misure per l'attrazione di capitali*

	di finanza ad impatto sociale idonei a sostenere la crescita di delle imprese ed organizzazioni dell'ecosistema territoriale. *Tra le aree di intervento identificate vi sono in particolare:* • *Schemi Pay for results, come Social Impact Bonds e Outcome Funds, che consistono in forme di finanziamento e pagamento condizionate e proporzionali al raggiungimento di impatti sociali misurabili, spesso realizzate attraverso forme di partenariato pubblico-privato;* • *Procurement Sociale, in cui gli affidamenti di servizi avvengano condizionatamente ad un impatto sociale dimostrato con riferimento alle attività svolte. Torino Social Impact intende operare a supporto della diffusione di pratiche di social procurement nelle amministrazioni pubbliche e nelle imprese;* • *Attrarre e catalizzare investimenti specializzati nell'impatto sociale puntando su un mercato in rapido sviluppo sotto diverse forme: Social Impact Funds, Corporate Impact Venture Capital, Social Impact Banks.*
Dotazione di risorse (pubbliche e totali) ***Utilizzo Fondi SIE (sì no e se sì indicare quale fondo e quale strumento), coinvolgimento BEI*** ***Durata prevista***	*Torino Social Impact è stato finanziato con diverse fonti di finanziamento:* • *fondi Urbact - programma del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)* • *Pon Metro (Torino Social Factory): 1,4 milioni di Euro* • *Pon Metro (European Crowding Center): 50mila Euro* • *Pon Metro: Misure: Asse 4 (Infrastrutture per inclusione sociale): 1 milione di Euro; Asse 3 (Servizi per inclusione sociale): 320mila Euro* • *Unione Europea - iniziativa UIA - Urban Innovative Actions: 5.15 milioni di Euro*
Caratteristiche dello strumento ***(forme tecniche finanziate e operazioni finanziate, soglie, modalità di accesso, destinatari, ecc.)***	*I vari progetti prevedono finanziamenti ad associazioni (sotto forma di contributi a fondi perduto, in alcuni casi in forma di cofinanziamento), investimenti per riqualificazione di infrastrutture, finanziamenti di servizi di supporto per il crowdfunding.*
Modello di governance (caratteristiche del soggetto gestore, presenza - modalità di individuazione- e ruolo di intermediari finanziari e investitori privati)	*Il modello di governance adottato vede, nello specifico:* ● *un'Assemblea formata da tutti i sottoscrittori del MoU con il compito di definire l'indirizzo strategico ed elaborare proposte operative;* ● *un soggetto portavoce individuato che coordina i lavori dell'Assemblea e, su mandato della stessa, sottopone le azioni all'ente attuatore;* ● *un Comitato di Gestione della Spesa composto da coloro che forniscono risorse finanziarie per il funzionamento di Torino Social Impact;* ● *un ente attuatore, individuato dalla Camera di commercio di Torino con il compito di eseguire le proposte sottoposte dal portavoce.* *La governance di Torino Social Impact si configura de facto come una governance sostanzialmente relazionale, seppur con una cabina di regia identificata nei soggetti attivatori dell'iniziativa, che hanno per primi hanno proposto la vision di To-*

	rino Social Impact ed intercettato le esigenze fondamentali dell'ecosistema per un suo ulteriore sviluppo. Dall'identificazione puntuale di obiettivi e relative linee di azione verticali, come condivise e approvate dalla piattaforma e illustrate nel piano operativo, scaturisce il meccanismo di ingaggio dei partner nei gruppi di lavoro, in base ad expertise e risorse specifiche che ciascuna organizzazione aderente può e vuole mettere a disposizione. L'azione specifica in ciascuna area si concretizza in gruppi di lavoro tematici, la cui operatività è coordinata da uno o più soggetti identificati e proposti ad hoc.
Approccio e strumenti di valutazione dell'impatto	*L'approccio è quello di sperimentare diverse forme di valutazione che tengano conto dell'impatto sociale degli interventi.* *Esempi di approccio valutativo:* *Approccio GIS (georeferenzazione degli interventi) che consente una lettura territoriale dei progetti e di georeferenziare le azioni ed i loro impatti.* *Il Progetto CO-City (progetti di rigenerazione urbana) implementa come criterio di valutazione degli impatti immediati e nel tempo la "theory of change". Le informazioni raccolte per la misurazione degli indicatori riguardano aspetti descrittivi di contesto, dati quantitativi (es. numero di proposte di collaborazione ricevute, numero di cittadini coinvolti) e dati qualitativi (es. tipologie di proposte di collaborazione ricevute, caratteristiche dell'interazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione) rilevati nel corso della sua attuazione.* *Monitoraggio e valutazione del progetto "Case di Quartiere". Le Case del Quartiere di Torino hanno avviato dal 2017 la misurazione degli interventi e delle azioni messe in campo (progetti, attività, iniziative culturali, servizi ai cittadini…) e la valutazione delle ricadute e degli effetti che la presenza delle singole Case produce nei quartieri e a livello cittadino. Con il supporto dell'agenzia Euricse, si è costruito un sistema - e successivamente una matrice specifica - che prevede di raccogliere non solo dati e informazioni quantitative, ma anche di monitorare e misurare, in termini quantitativi, i processi che le Case attivano.*
Modalità di remunerazione del capitale	*/*
Stato di attuazione ***Performance e Risultati conseguiti***	*Ad oggi Torino Social ha sviluppato un ecosistema dell'innovazione sociale che comprende una serie di attori (oltre 80) pubblici e privati, sia profit che no profit. Ha sviluppato una serie corposa di progetti, alcuni chiusi ed altri in itinere, attingendo a diverse forme di finanziamento come illustrato sopra, inclusi finanziamenti europei.*
Criticità incontrate e soluzioni adottate	*Non riscontrati in sede di analisi desk. Rimane possibile approfondire l'argomento tramite una intervista con gli attori principali dell'iniziativa.*
Punti di forza da evidenziare	*Il maggior punto di forza dell'iniziativa sempre essere stato quello di aver raggiunto una massa critica rilevante di interventi nel campo dell'impatto sociale. Questo è stato possibile grazie ad una concentrazione di interventi all'interno di un progetto ampio. Ciò ha reso possibile concentrare una serie di interventi attingendo da varie forme di finanziamento.*
Ulteriori informazioni che non rientrano nello schema ma che in base all'analisi ri-	*Per quanto concerne aspetti di replicabilità circa il progetto oggetto della Vexa, giova rilevante che il programma ha avuto un impatto rilevante sul contesto sociale, andando ad incidere su diverse leve, finanziamenti, assistenza tecnica, sviluppo di strumenti di finanziamento innovative (crowdfunding). In questo senso si evidenzia l'importanza di agire sulla creazione di un contesto, elemento strategi-*

sultano importanti	*co in un settore fortemente innovativo con barriere all'ingresso rilevanti (sull'importanza di agire sul contesto si veda anche il caso 3).* *In definitiva, occorre considerare che visto lo scarso sviluppo del settore in questione, vi è un rischio oggettivo di una mancanza di ricettività del territorio in cui si va ad operare, soprattutto nel caso di territori in regioni meno sviluppate.* *Infine, l'utilizzo della "teoria del cambiamento" come forma di valutazione può rappresentare una buona prassi replicabile in altri contesti.*

Esperienza/studio	***The Portuguese Social Innovation Initiative***
Obiettivo	*Gli obiettivi della Portuguese Social Innovation Initiative (PSII) sono due:* *1) il finanziamento di innovazione sociale e progetti di impresa sociale* *2) promuovere l'ecosistema necessario per la sostenibilità futura attraverso la creazione di un mercato degli investimenti a impatto sociale* *Gli obiettivi sono perseguiti attraverso quattro strumenti:* • *uno schema di finanziamento per attività di capacity building (Capacity-Building for Social Investment)* • *uno schema di matching-fund per attività di filantropia (Partnerships for Impact)* • *un programma di Social Impact Bond (SIB)* • *un fondo per l'innovazione sociale* *L'attività opera su due piani operativi nazionali - inclusione sociale e sviluppo del capitale umano - e sui piani operativi regionali. I due piani operativi nazionali operano sulle regioni meno sviluppate (Norte, Centro, Alentejo e Algarve) mentre tramite i piani operativi regionali si finanziano le attività nelle restanti regioni.*
Dotazione di risorse (pubbliche e totali) ***Utilizzo Fondi SIE (sì no e se sì indicare quale fondo e quale strumento), coinvolgimento BEI*** ***Durata prevista***	*Il PSSI è stato dotato di un fondo complessivo iniziale pari a 150 milioni di Euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo (FSE).*
Caratteristiche dello strumento ***(forme tecniche finanziate e operazioni finanziate, soglie, modalità di accesso, destinatari, ecc.)***	*Il PSSI ha un approccio generale e si divide lungo quattro programmi.* ***Capacity-Building for Social Investment*** *Questo strumento opera attraverso dei finanziamenti (sotto forma di voucher) di 50.000 Euro per finanziare piani di capacity building di piccolo scala (con durata fino a 18 mesi). Prevede il finanziamento del 100% delle attività (85% con FSE e 15% con co-finanziamento nazionale). Questo strumento prevede lo stanziamento in forma di "lump sum" – (opzione semplificata di costo).* *Soggetti attuatori: imprese sociali* *Beneficiari: intermediari non finanziari*

	Durata: fino a 18 mesi. ***Partnerships for Impact*** *Lo strumento opera attraverso un finanziamento di 50.000 Euro per finanziare progetti che sviluppano strumenti di innovazione sociale. Prevede il finanziamento del 100% delle attività (85% con FSE e 15% con co-finanziamento nazionale).* *Soggetti attuatori: investitori* *Beneficiari: imprese sociali* *Durata: da 1 a 3 anni.* ***Social Impact Bond*** *Questo strumento prevede un meccanismo di pagamento basato sui risultati. Prevede il finanziamento del 100% delle attività (85% con FSE e 15% con co-finanziamento nazionale) a valle di un processo di validazione dei risultati perseguiti. Lo strumento previsto è sotto forma di "delayed" outcome-based grants" con copertura iniziale del consorzio, ossia senza stanziamento di anticipo.* *Soggetti attuatori: investitori* *Beneficiari: imprese sociali* *Durata: fino a 5 anni.* ***Fondo per l'innovazione sociale*** *Il fondo è strutturato con un modello di finanziamento ibrido che prevede due strumenti: 1) uno strumento di debito finanziario progettato per facilitare l'accesso finanziario per gli attori che operano nel sociale; 2) uno strumento di equity, per sviluppare il mercato degli investimenti sociali.* *Con riguardo allo strumento di debito, il Fondo prevede lo stanziamento di una garanzia per consentire ai beneficiari di accedere al mercato dei prestiti a tassi agevolati rispetto a quelli di mercato.* *Attraverso lo strumento di equity il Fondo co-investe assieme agli investitori privati nelle PMI che implementano progetti di innovazione sociale.* *Soggetti attuatori: intermediari finanziari* *Beneficiari: imprese sociali*
Modello di governance (caratteristiche del soggetto gestore, presenza -modalità di individuazione- e ruolo di intermediari finanziari e investitori privati)	***Governance del PSSI*** *Per la gestione del PSSI sono state esplorate diverse opzioni possibili: 1) la creazione di un nuovo soggetto pubblico; 2) includere il PSSI all'interno di una struttura esistente adattando l'organizzazione; 3) esternalizzare la gestione.* *La scelta finale è stata la creazione di una nuova struttura organizzativa - la Portuguese Social Innovation Mission Structure – inserita all'interno della sfera del governo dedicata ad una missione specifica (Mission Unit). PSSI è pertanto configura come una "a QUANGO a quasi autonomous organisation" gestita da*

	un Comitato esecutivo che riporta direttamente al Consiglio dei Ministri. *La struttura è stata a sua volta divisa in due dipartimenti:* • *una squadra responsabile di tutte le attività per la gestione dei fondi (lanciare le call, processi di pagamento, valutazione, etc.)* • *una squadra responsabile dell'attivazione dell'ecosistema, con membri basati nei territori eleggibili, che gestisce le attività a supporto della creazione dell'ecosistema interagendo con gli stakeholder locali (investitori, intermediari finanziari, comunità, ect.)* *Formalmente la struttura è un attore intermediario (intermediate body) con funzioni delegate nella gestione del FSE in particolare a valere sui programmi inclusione sociale e impiego, e capitale umano.* ***Governance dei SIB e meccanismo di pagamento*** *Gli investitori sociali finanziano l'investimento iniziale per costituire il fondo SIB (pre-financing). I fondi vengono trasmessi ai "service provider" (attori che operano nel sociale) che espletano attività a favore dei beneficiari. Un valutatore esterno valida il raggiungimento dei contracted outcomes. La Autorità di gestione, sulla base della valutazione, rimborsa il fondo SIB.*
Approccio e strumenti di valutazione dell'impatto	***Social Impact Bond*** *Vista la scarsa esperienza nella contrattazione basata sui risultati, nella prima call non sono stati indicati specifici obiettivi di policy che devono essere raggiunti. Al contrario, si è scelto un approccio di maggiore flessibilità in cui si identificano degli obiettivi o problemi sociali di importanza prioritaria della politica e si suggeriscono degli esempi di metriche per misurare i risultati per ognuno degli obiettivi identificati. Una applicazione è considerata rilevante se presenta un intervento che affronta uno dei problemi sociali identificati. Con questo elemento di flessibilità ogni stakeholder si posiziona in base al suo ruolo rispetto alle varie problematiche identificate in ogni call.* *L'elemento base della struttura di pagamento orientata ai risultati è il "contracted outcom" (risultato contrattualmente stabilito).* *Per ogni "contracted outcome" l'application deve indicare:* • *un indicatore di risultato* • *un target quantificato* • *una scadenza entro cui raggiungere il target, rispetto la durata complessiva dell'intervento* • *la fonte di dati che consentirà di validare il raggiungimento del target a cui segue la decisione di pagamento* *Nel caso di risultati multipli (multiple outcome) le informazioni vanno dettagliate per ogni risultato.* *I beneficiari sono responsabili per la trasmissione dei dati di monitoraggio per ogni risultato atteso.* *Il soggetto responsabile del monitoraggio e della valutazione è la Struttura di gestione del PSSI che agisce come Soggetto Intermediario per l'Autorità di Ge-*

	stione. Ha quindi la responsabilità di validare i "contracted outcomes".
Modalità di remunerazione del capitale	***Social Impact Bond delayed grant*** *Il SIB delayed grant copre il 100% dei costi elegibili del progetto. Il consorzio deve garantire la copertura ex-ante dei costi stimati con risorse proprie.* *I pagamenti di rimborso sono effettuati rispetto al calendario dei contracted outcomes stabilito nella presentazione del progetto, e sono effettuati una volta confermata l'elegibilità e il raggiugimento del risultato programmato. La richiesta di rimborso deve includere la lista delle spese sostenute e l'evidenza del raggiungimento del risultato.*
Stato di attuazione ***Performance e Risultati conseguiti***	*Il progetto è in stato avanzato di attuazione.* *Al momento si contano complessivamente 320 progetti, con un importo pari a 12,8 milioni di Euro di investimenti sociali e 33,9 milioni di Euro finanziati, così suddivisi tra i tre strumenti finanziari:* *Capacity-Building for Social Investment: 201 progetti per un valore di 7,4 milioni finanziati* *Partnerships for Impact: 111 progetti per un valore di 10,1 milioni di investimenti sociali e 23,8 milioni di finanziamento* *Social Impact Bond (SIB): 8 progetti per un valore di 2,6 milioni di investimenti sociali e 2,6 milioni finanziati.*
Criticità incontrate e soluzioni adottate	*Le maggiori criticità incontrate sono quelle relative alla struttura di pagamento prevista dai SIB. Questo è dipeso anche dalla difficoltà di adattare la struttura di pagamento sui generis con i regolamenti previsti per la gestione dei fondi FSI.* *In particolare:* • *la combinazione dei finanziamenti per l'assistenza tecnica e "pre-financing fund" e "delayed grants" manca di certezza regolativa e regole chiare* • *i regolamenti per la gestione dei fondi europei non sono ancora perfettamente compatibili con il funzionamento effettivo degli strumenti finanziari nel caso del pre-financing dei SIB*
Punti di forza da evidenziare	*Il maggior punto di forza dell'iniziativa è la determinazione di incidere nella creazione di un mercato, e di un settore, poco sviluppato dove vi sono numerosi fallimenti di mercato che pertanto richiedono un intervento incisivo, coordinato e con una mobilitazione massiccia di risorse pubbliche. Il caso del Portogallo è il maggior esperimento di "market creation" (seguendo un approccio di ispirazione di Stato imprenditore) in Europa con fondi europei.* *L'approccio sistemico prevede una moltitudine di interventi mira ad ottenere buoni risultati anche in termini di sostenibilità. L'articolazione del programma in diversi strumenti è stato, infatti, architettato ex-ante per garantire una copertura non solo trasversale dell'impatto sociale, ma anche longitudinale, ossia sostenibile nel tempo.*
Ulteriori informazioni che non rientrano nello schema ma che in base all'analisi risultano importanti	*In termini di replicabilità per il caso in oggetto due sono gli elementi rilevanti. Il primo riguarda l'importanza (già rilevata sopra nel caso studio 1) delle azioni di sistema e delle azioni di accompagnamento nel settore degli investimenti a impatto sociale.* *Il secondo tema riguarda la necessaria considerazione di allineare la regola-*

	mentazione nazionale e quella della gestione dei fondi europei ai meccanismi di finanziamento nel caso degli strumenti finanziari più innovativi che prevedono forme di remunerazione e rimborso posticipate e dipendenti dai risultati.

Esperienza/studio	***Pay for Result - Troubled Families Programme nel Regno Unito***
Obiettivo	*Il Troubled Families Programme 2015-20 è un programma implementto nel Regno Unito che mira a:* • *migliorare la vita delle famiglie (40.000 unità)* • *migliorare i servizi locali* • *garantire risparmi pubblici* *I beneficiari finali devono rispondere a una serie di criteri di eleggibilità:* • *famiglie a rischio di esclusione finanziaria, compresi adulti fuori dal mercato del lavoro* • *figli che non frequentano regolarmente gli studi* • *problemi di salute* • *figli che necessitano di supporto o protezione* • *famiglie con casi di abuso domestico* • *famiglie coinvolte in atti criminali o comportamenti anti-sociali*
Dotazione di risorse (pubbliche e totali) ***Utilizzo Fondi SIE (sì no e se sì indicare quale fondo e quale strumento), coinvolgimento BEI*** ***Durata prevista***	*L'ammontare del fondo fino a marzo 2021 è pari a 1,085 miliardi di sterline.* *Durata: 2015-2021* *n.b. Il programma segue un programma precedente che è attivo dal 2012 al 2015.*
Caratteristiche dello strumento ***(forme tecniche finanziate e operazioni finanziate, soglie, modalità di accesso, destinatari, ecc.)***	*Il programma funziona attraverso uno schema "pay by results". Le autorità locali possono richiedere i fondi nella misura in cui si osservano i miglioramenti attesi per le famiglie coinvolte.* *I fondi sono allocati alle autorità locali in funzione del livello di necessità. Le autorità locali ricevono un anticipo di 1.000 sterline per ogni famiglia che partecipa al programma, e 800 sterline se si raggiunge il risultato. Inoltre, ogni attività locale riceve 200.000 sterline su base annua per supportare le attività inerenti al programma. Rispetto al primo programma, la parte di finanziamento legata ai risultati è diminuita poiché il range di bisogni si è allargato.* *L'intervento con le famiglie dura in media nove mesi.* *Affinché le autorità locali possano richiedere il premio, una famiglia deve:* • *raggiungere miglioramenti "significativi e sostenibili" rispetto ai problemi identificati inizialmente; oppure* • *un adulto della famiglia è transitato in uno status di "occupazione continua"* *Inoltre, tutti i figli della famiglia devono aver preso parte ad almeno il 90% delle sessioni previste dal programma.* *Miglioramenti "significativi e sostenibili" devono essere definiti ex-ante, ad*

	esempio in termini di numero di mesi successivi di frequentazione della scuola. Questa deve essere confermata per almeno tre trimestri consecutivi prima di poter richiedere il premio.
Modello di governance (caratteristiche del soggetto gestore, presenza - modalità di individuazione- e ruolo di intermediari finanziari e investitori privati)	*Il Troubled Families Programme è gestito dal Ministry of Housing, Communities and Local Government. I soggetti attuaturi sono le autorità locali.*
Approccio e strumenti di valutazione dell'impatto	*La valutazione misura l'impatto del programma fino a 5 anni dopo l'intervento. Da notare che nel programma precedente il periodo di osservazione era limitato a 18 mesi dopo l'intervento.* *Sono stati articolati diversi set di obiettivi per le tre linee del programma: migliorare la vita delle famiglie, migliorare i servizi pubblici, realizzare risparmi di fondi pubblici.* *Il programma include tre settori di valutazione:* • *valutazione di impatto: in che misura i risultati vengono ottenuti* • *valutazione economica: in che misura si generano risparmi pubblici* • *valutazione di processo: come i risultati vengono ottenuti* *La valutazione di impatto e la valutazione economica si basa su tre fattori: 1) uno studio di impatto nazionale; 2) un'analisi dei progressi delle famiglie; 3) rilevazione (survey) diretta alle famiglie, prima e dopo l'intervento.* *Per lo studio di impatto nazionale sono utilizzati dati su diverse dimensioni del sociali – crimine, scuola, salute, mercato del lavoro. L'analisi dei progressi delle famiglie si basa su dati locali non disponibili nei dataset nazionali. La rilevazione sulle famiglie viene espletata attraverso interviste dirette con uno schema "longitudinale" che consente di seguire le stesse famiglie prima e dopo l'intervento.* *La valutazione economica si basa su un'analisi costi-benefici sviluppata dalla Greater Manchester Combined Authority.* *La valutazione di processo si basa su 5 casi studio su altrettante autorità locali.*
Modalità di remunerazione del capitale	*/*
Stato di attuazione ***Performance e Risultati conseguiti***	*Il programma ha coinvolto quasi 400.000 famiglie (ad aprile 2020), di cui l'80% ha riportato risultati positivi. Di queste, 30.000 famiglie hanno adulti che sono passati nel mercato del lavoro (8%).* *L'analisi costi benefici ha stimato che ogni sterlina investita ha prodotto 2,28 sterline di benefici in termini di benefici economici, sociali e fiscali.*
Criticità incontrate e soluzioni adottate	*Come evidenziato sopra, il programma attuale, rispetto a quello precedente 2012-2015, ha ridotto la quota di premialità, correggendo un problema sorto nel caso precedente. Il meccanismo di pagamento non era basato sulla differenza di* performance *rispetto alla* baseline *prevista, ma sul numero di nuovi posti di lavoro conseguiti in termini assoluti. Il risultato - e il relativo pagamento - era stato*

	condizionato negativamente dall'andamento economico; tuttavia, sarebbe stato ulteriormente penalizzato dal confronto con una previsione errata come quella definite dalla baseline. *Nel caso 2012-2015 una valutazione indipendente non aveva stimato la presenza di un effetto diretto in termini di miglioramento delle famiglie coinvolte nel programma. In particolare, la valutazione non aveva isolato cambiamenti come diretta conseguenza del programma, senza implicare tuttavia l'assenza di impatto del programma stesso.*
Punti di forza da evidenziare	*Lo schema presenta diversi punti di forza.* *Un elemento di correzioni interna a seguito del nuovo programma sulla base delle lezioni apprese.* *Un meccanismo chiaro e rodato di premialità.* *Un sistema di monitoraggio e valutazione estremamente articolato.*
Ulteriori informazioni che non rientrano nello schema ma che in base all'analisi risultano importanti	*Riguardo alla replicabilità per il progetto in oggetto ci sono tre profili da evidenziare. Il primo riguarda la rilevanza dell'esperienza relativamente alla misurazione dell'impatto in termini di reinserimento lavorativo. Di particolare interesse il prolungamento del periodo di osservazione per misurare l'impatto del programma come criterio di sostenibilità e come incentivo a seguire i beneficiari. Una delle critiche emerse nel caso precedente era stata la possibilità che i centri locali potessero essere incentivati ad "abbandonare" le famiglie beneficiarie una volta raggiunto l'outcome che garantiva il premio.* *Il secondo profilo riguarda la complessità dell'approccio metodologico nell'impatto sul mercato del lavoro. Molteplici sono infatti le circostanze che possono influenzare il percorso lavorativo individuale, basta pensare alle attuali difficoltà dovute alla pandemia Covid19. Questo richiede una attenta valutazione dei rischi e delle variabili di contesto che possono condizionare la* performance *del programma. Di conseguenza, occorre ponderare la quota di premialità (evitando una quota eccessiva) legata a risultati difficili da quantificare da imputare con sicurezza all'intervento.* *Il terzo profilo di replicabilità attiene al sistema di valutazione, che prevede una serie di interventi diversi e metodologicamente articolati che possono essere replicati, anche in alcune parti e in base alla disponibilità di dati.*

4.1.2 Dati significativi e principali criticità emerse nel periodo 2007-2013

Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 è stata registrata un diffusione su larga scala dell'utilizzo degli strumenti finanziari: 25 Stati membri dell'UE su 28 si sono avvalsi di strumenti finanziari istituiti nel quadro del FESR e del FSE e in totale, nell'intera UE sono stati creati più di 1.000 strumenti finanziari, destinando circa 16 miliardi di euro come contributi dei programmi operativi (PO) del FESR e dell'FSE. Si tratta di un incremento considerevole rispetto ai fondi assegnati a tali strumenti nel periodo di programmazione 2000-2006 (circa 1,3 miliardi) e nel periodo di programmazione 1994-1999 (0,6 miliardi).

La diffusione e l'esperienza maturata motiva una riflessione ad hoc circa le principali criticità emerse e rilevate da studi e analisi.

In particolare, la Corte dei Conti Europea[21] ha realizzato un audit che ha consentito di individuare una serie di problematiche importanti che hanno limitato l'efficienza degli strumenti finanziari come meccanismo di esecuzione del bilancio UE nel periodo di programmazione 2007-2013, maturando riflessioni utili anche ai fini della definizione dello strumento proposto:

- Attenzione al dimensionamento dello strumento, poiché un numero significativo di strumenti finanziari del FESR e dell'FSE nel periodo 2007-2013 sono risultati sovradimensionati;
- Difficoltà nell'attrarre capitali privati e nel fornire un sostegno finanziario effettivamente rotativo;
- Definizione di costi e commissioni di gestione equilibrati e sostenibili, poiché nel periodo 2007-2013 gli stessi sono risultati elevati rispetto al sostegno finanziario effettivamente erogato ai destinatari finali e risultano anche essere notevolmente superiori rispetto agli strumenti sottoposti a gestione centralizzata o ai fondi di investimento del settore privato.

4.2 APPLICAZIONE FUTURA DEGLI INSEGNAMENTI ALLA LUCE DEI RISCHI EVIDENZIATI

L'analisi realizzata nell'ambito di questa parte del processo di valutazione ex ante assume un rilievo ulteriormente interessante nella prospettiva, qui delineata, della possibile applicazione degli insegnamenti appresi, insegnamenti che vengono carotati alla luce dell'analisi dei rischi individuati. Nell'appena citata prospettiva, dunque, emerge con interesse l'apprezzamento di due caratteristiche fondamentali: da un lato, la replicabilità degli strumenti già adottati, in termini di attualità delle caratteristiche degli strumenti sperimentati e di desiderabilità degli esiti (diretti ed indiretti) degli stessi. Dall'altro, la trasferibilità degli insegnamenti maturati nelle esperienze e negli studi mappati, con riferimento alle condizioni di contesto esterno ai soggetti coinvolti nella governance ed attuazione dell'intervento, alla mission e della operatività degli stessi soggetti coinvolti, al quadro degli obiettivi di policy e dell'impatto sociale desiderato.

Replicabilità e trasferibilità che vanno necessariamente intese in maniera flessibile, alla luce dell'innovatività dello strumento proposto che, sebbene non sia facile da collocare in un alveo ben definito e in un'esperienza consolidata, presenta delle caratteristiche che devono essere ricondotte al pregresso di strumenti analoghi al fine di poter fornire un contributo di indicazioni volte a migliorare la definizione e l'implementazione dello strumento medesimo. Pertanto non una replicabilità e trasferibilità *tout court*, quanto piuttosto di alcuni elementi caratterizzanti.

Senza dubbio, a partire dalla prospettiva poc'anzi evidenziata e alla luce delle lezioni apprese finora, emergono alcuni aspetti strategici il cui *fine-tuning* appare determinante per ottimizzare l'applicazione e, conseguentemente, l'impatto di uno strumento finanziario supportato dai Fondi SIE:

- **Accordo di finanziamento**. Apprendendo dalle lezioni del passato, l'accordo di finanziamento va curato non solo con riferimento alle clausole di natura prettamente finanziaria, ma deve essere la sede per il dettaglio della strategia di investimento individuata, sia in relazione ai fabbisogni del mercato, sia agli obiettivi del programma. I risultati attesi dall'AdG devono essere chiaramente identificati. Devono altresì essere definite le soluzioni procedu-

[21] COM(2014) 686 , Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sugli strumenti finanziari sostenuti dal bilancio generale a norma dell'articolo 140, paragrafo 8, del regolamento finanziario al 31 dicembre 2013.

rali che consentano in tempi brevi all'AdG di ottimizzare l'intero ciclo finanziario attivato dagli strumenti utilizzati - da una migliore selezione, in termini qualitativi, dei beneficiari, ai meccanismi di recupero delle risorse – e di re-indirizzare lo strumento verso prodotti di maggiore interesse per il territorio nell'alveo della politica di incentivazione prevista dal Programma.

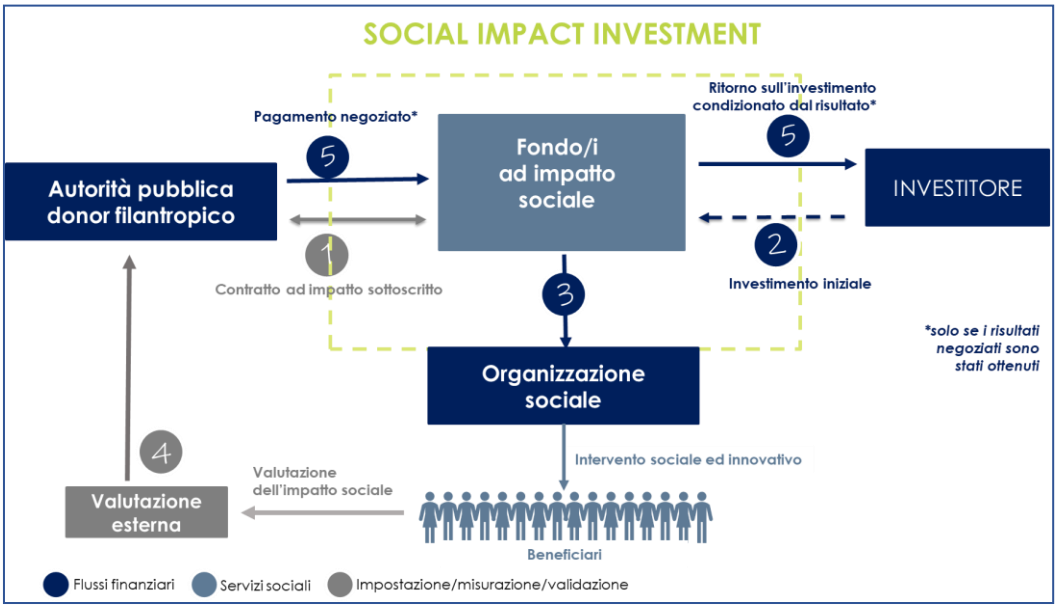
- **Scelta del prodotto finanziario**. L'individuazione della forma di intervento deve essere "context specific", cioè ne vanno attentamente valutati i benefici rispetto all'alternativa fondo perduto, tenuto conto del mercato di riferimento, quindi dei potenziali destinatari, e della politica settoriale che si intende sostenere (occupazione, inclusione sociale, ecc.). In molti casi - in particolare in quei settori in cui i tempi di ritorno degli investimenti sono più lunghi e i rientri incerti, che rendono meno conveniente per il privato intervenire, come per gli interventi ad impatto sociale -, è necessario valutare l'opzione del sostegno combinato grant-strumento finanziario, per intensificare l'aiuto.
- **Remunerazione del gestore**. Le norme UE definiscono chiaramente le soglie per la remunerazione del gestore e prevedono che parte della stessa sia legata alla performance conseguita nella gestione dello strumento e in relazione ai risultati fissati dall'AdG. A supporto della definizione della remunerazione potrà essere utile ipotizzare un calendario di spesa stimata per annualità che consenta un flusso adeguato ai fini della certificazione delle tranche di versamenti successivi al Fondo.
- **Marketing dello strumento**. Sarà necessario definire accuratamente le azioni di informazione essenziali a garantire visibilità e rendere appetibile lo strumento: in un contesto socio-economico poco incline al riconoscimento e all'apprezzamento degli strumenti ad impatto sociale, vi può essere una resistenza e una diffidenza a ricorrere e a concorrere a tali strumenti. L'AdG dovrà pertanto concordare con il gestore misure di promozione adeguate, rivolte ai potenziali beneficiari direttamente (pubblicità sui canali tradizionali e non, eventi aperti al pubblico) o indirettamente (convenzioni con associazioni di categoria, collaborazione con intermediari, ecc.).
- **Sistema di monitoraggio.** È opportuno impostare sin dall'inizio e condividere con il gestore un sistema di monitoraggio finalizzato ad assicurare non solo l'adempimento degli obblighi comunitari (cfr. regolamento UR 821/2014 Allegato I), ma più in generale la sorveglianza strategica dello strumento. A tal fine è necessario individuare gli indicatori del Programma sui quali lo strumento finanziario è suscettibile di impattare e stimarne il contributo anche in relazione all'effetto leva atteso. Non da ultimo, è opportuno concordare frequenza e modalità di un reporting di natura qualitativa che sia orientato alle esigenze di governo dello strumento da parte dell'AdG (criticità emerse, tiraggio dello strumento, soluzioni per accrescere l'effetto leva, ecc.) nonché a quelle di accountability da parte del livello amministrativo e politico (risultati attesi in termini di occupazione creata, ecc.).

Con un ulteriore focus sul social impact investment, le evidenze emerse dalle diverse esperienze oggetto di analisi mostrano interessanti elementi di considerazione:

- L'etichetta di "social impact investment" ha una connotazione molto ampia. In diversi casi la connotazione di impatto sociale viene attribuita semplicemente per il fatto che l'investimento converge su soggetti che operano in ambito sociale, ma la natura dell'investimento è sostanzialmente economica (prestiti/partecipazioni volte a garantire un ritorno di tipo prettamente economico);

- Nel caso di investimenti a supporto di interventi che per loro natura non generano rientri economici (ad esempio proprio la formazione, laddove il destinatario fruisce della formazione a costo zero) la domanda che deve essere posta, per non ingenerare equivoci è: chi paga? Laddove un fondo (che può essere uno strumento finanziario nella concezione della regolamentazione comunitaria dei Fondi SIE) interviene, questo deve per sua natura generare un "rientro" (un prestito restituito, una partecipazione rimborsata, una garanzia liberata). Questo rientro, nel meccanismo di impatto sociale, è garantito da un soggetto che riconosce l'impatto ottenuto e paga, per tale impatto, direttamente o indirettamente (tramite il soggetto che ha realizzato l'intervento) chi ha messo a disposizione il finanziamento (a seconda del contratto stipulato in fase iniziale). È il meccanismo dei social bond, che può essere preso come esemplificativo dei meccanismi di funzionamento di un investimento ad impatto sociale nel quale viene introdotto uno strumento finanziario a supporto del finanziamento delle iniziative sociali. Nelle esperienze analizzate, la risposta alla domanda "chi paga?" prevede due possibilità: l'Amministrazione pubblica o un soggetto filantropico (per lo più una fondazione). Quindi, anche laddove si immagini di introdurre l'utilizzo di fondi/strumenti che garantiscono un ritorno, di fronte ad iniziative che non hanno la possibilità di generare un rientro economico deve essere presente un soggetto che assicuri il pagamento del risultato/impatto sociale generato, e con questo il rientro del finanziamento concesso (cfr figura 4.2).

Figura 4.2 - Meccanismo di funzionamento di un social bond



- La pubblica amministrazione, almeno in Italia, appare in difficoltà a dare concreta attuazione a meccanismi di finanziamenti ad impatto sociale nell'ambito dei programmi comunitari. Pur non avendo fatto una rassegna completa di tutte le amministrazioni, laddove c'erano previsioni di attivazione di strumenti finanziari per iniziative di impatto sociale, queste si sono bloccate in vari stadi del processo di implementazione. La Regione che è andata più avanti è stata la Sardegna, dove tuttavia il bando per la presentazione dei progetti, dopo che era stato creato lo strumento finanziario, è stato sospeso nel 2019 e tutt'oggi non è ancora stato riaperto. La Regione Calabria ha programmato un social impact bond tra

gli strumenti finanziari supportati dal POR FESR-FSE 2014-2020, ma ad oggi tali bond non sono stati ancora attivati. In Regione Lombardia la finanziaria regionale (Finlombarda) ha fatto una proposta di attivazione di un social bond mediante uno studio di fattibilità del 2019, rispetto al quale non si registrano riscontri da parte dell'Amministrazione. Evidentemente le amministrazioni pubbliche non sempre hanno un set completo di capacità per implementare percorsi di disegno, messa a terra ed implementazione di strumenti così innovativi e con meccanismi di funzionamento certamente complessi. In tal senso si evidenzia l'opportunità di azioni di sistema, di accompagnamento e di capacity building rivolti a tutti gli attori da coinvolgere nelle iniziative.

- Una questione di tempistiche, rispetto alla valutazione dell'impatto sociale ed ai conseguenti "rientri" del capitale investito. La misurazione dell'impatto potrebbe non essere immediata rispetto alla conclusione dell'intervento finanziato. Pertanto, il rientro dei capitali investiti potrebbe avvenire in un periodo medio lungo. Soprattutto, quello che potrebbe agire da freno per un investitore, non è tanto avere periodi lunghi di rientro, quanto piuttosto sapere solo dopo un periodo lungo se ha diritto ad ottenere il "premio" per il risultato che consente il rientro. Questa componente di rischio e di incertezza può certamente costituire un importante freno al potenziale interesse degli investitori.
- Una questione di competenze, collegata al fatto che di norma i gestori di fondi/strumenti finanziari hanno le competenze per valutare il merito di iniziative di natura imprenditoriale, anche quando innovative, ma è meno frequente la presenza di competenze in grado di valutare ex ante il merito "sociale" ed il rischio del finanziamento di iniziative che devono essere analizzate rispetto ad un impatto di tipo sociale. Se da un lato è vero che viene introdotta la figura del valutatore indipendente proprio per mettere a disposizione specifiche competenze, le asimmetrie informative tra prestatore e valutatore possono costituire un problema. Il bando della Regione Sardegna faceva ricadere sui proponenti l'onere di fornire la stima dell'impatto sociale in base al quale procedere al riconoscimento della premialità. Questo potrebbe costituire un onere significativo per i proponenti e potrebbe frenarne la partecipazione.
- La questione normativa, con la difficoltà di far rientrare i meccanismi di funzionamento di uno schema di investimento di impatto sociale all'interno delle regole definite dalla normativa comunitaria, sebbene, proprio in merito ai costi ammissibili, tra le novità introdotte dal cd. Regolamento Omnibus (Reg. 2018/1046) c'è proprio il costo basato sui risultati.
- Il valore aggiunto della costituzione di reti di attori che condividono un percorso volto ad un risultato attraverso una pluralità di iniziative in sinergia tra loro, che è l'insegnamento principale dell'esperienza di Piazza dei Mestieri.

BOX 4 INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI

Con un focus sul social impact investment, le evidenze emerse dalle diverse esperienze oggetto di analisi mostrano interessanti elementi di considerazione.

L'etichetta di "social impact investment" ha una connotazione molto ampia. In diversi casi la connotazione di impatto sociale viene attribuita semplicemente per il fatto che l'investimento converge su soggetti che operano in ambito sociale, ma la natura dell'investimento è sostanzialmente economica (prestiti/partecipazioni volte a garantire un ritorno di tipo prettamente economico). Nel caso di investimenti a supporto di interventi che per loro natura non generano rientri economici (ad esempio proprio la formazione, laddove il destinatario fruisce della formazione a costo ze-

ro) la domanda che deve essere posta, per non ingenerare equivoci è: chi paga? Laddove un fondo (che può essere uno strumento finanziario nella concezione della regolamentazione comunitaria dei Fondi SIE) interviene, questo deve per sua natura generare un "rientro" (un prestito restituito, una partecipazione rimborsata, una garanzia liberata). Questo rientro, nel meccanismo di impatto sociale, è garantito da un soggetto che riconosce l'impatto ottenuto e paga, per tale impatto, direttamente o indirettamente (tramite il soggetto che ha realizzato l'intervento) chi ha messo a disposizione il finanziamento (a seconda del contratto stipulato in fase iniziale). Nelle esperienze analizzate, la risposta alla domanda "chi paga?" prevede due possibilità: l'Amministrazione pubblica o un soggetto filantropico (per lo più una fondazione). Quindi, anche laddove si immagini di introdurre l'utilizzo di fondi/strumenti che garantiscono un ritorno, di fronte ad iniziative che non hanno la possibilità di generare un rientro economico deve essere presente un soggetto che assicuri il pagamento del risultato/impatto sociale generato, e con questo il rientro del finanziamento concesso.

La pubblica amministrazione, almeno in Italia, appare in difficoltà a dare concreta attuazione a meccanismi di finanziamenti ad impatto sociale nell'ambito dei programmi comunitari. In tal senso si evidenzia l'opportunità di azioni di sistema, di accompagnamento e di capacity building rivolti a tutti gli attori da coinvolgere nelle iniziative.

Una questione di tempistiche, rispetto alla valutazione dell'impatto sociale ed ai conseguenti "rientri" del capitale investito. La misurazione dell'impatto potrebbe non essere immediata rispetto alla conclusione dell'intervento finanziato. Pertanto, il rientro dei capitali investiti potrebbe avvenire in un periodo medio lungo. Soprattutto, quello che potrebbe agire da freno per un investitore, non è tanto avere periodi lunghi di rientro, quanto piuttosto sapere solo dopo un periodo lungo se ha diritto ad ottenere il "premio" per il risultato che consente il rientro. Questa componente di rischio e di incertezza può certamente costituire un importante freno al potenziale interesse degli investitori.

Una questione di competenze, collegata al fatto che di norma i gestori di fondi/strumenti finanziari hanno le competenze per valutare il merito di iniziative di natura imprenditoriale, anche quando innovative, ma è meno frequente la presenza di competenze in grado di valutare ex ante il merito "sociale" ed il rischio del finanziamento di iniziative che devono essere analizzate rispetto ad un impatto di tipo sociale. Il valore aggiunto della costituzione di reti di attori che condividono un percorso volto ad un risultato attraverso una pluralità di iniziative in sinergia tra loro.

5. STRATEGIA DI INVESTIMENTO

La presente valutazione ex ante si propone, in linea con gli orientamenti metodologici comunitari, come descritti nella figura che segue - di definire la strategia di investimento degli strumenti finanziari, intesa in termini di caratteristiche peculiari dello strumento stesso, di tipologia di destinatari, di integrazione e integrazione con altri strumenti e leve finanziarie.

È assolutamente centrale sottolineare come la definizione della strategia di investimento degli strumenti finanziari – in un flusso di coerenza e interrelazione tra le diverse parti di cui è composto il presente documento e che caratterizza tutta la sua stesura – si sviluppa sulla base delle evidenze emerse nel corso dell'attività valutativa e descritte nei precedenti capitoli.

Figura 5.1 – Passaggi metodologici per la definizione della strategia di investimento.

5.1 EVIDENZE ANALITICHE E DI CONTESTO A SUPPORTO DELLA PROPOSTA DI STRUMENTI FINANZIARI

Come ribadito in premessa la presente capitolo, la strategia di investimento degli strumenti finanziari è modellata sulla base delle evidenze analitiche e di contesto rilevate e sviluppate nel corso dell'attività valutativa, e incardinata nel quadro normativo di riferimento. Quadro di riferimento e le linee di indirizzo che vengono definite dalla lettera dell'articolo 38 del Regolamento 1303/2013, da cui si desumono gli elementi rilevanti ai fini dell'obiettivo qui prefissato.

Il framework operativo e regolamentare comunitario connesso alla valutazione ex ante degli strumenti finanziari supportati dai Fondi SIE, prevede che la strategia di investimento delle risorse funga da cornice definitoria della ratio e degli obiettivi dello strumento finanziario in fase di costituzione. Non va dimenticato che, pur trattandosi di uno strumento finanziario, la sua collocazione in un ambito di finanza pubblica gli conferisce una finalità non esclusivamente caratterizzata da lo-

giche di mercato e di profitto, quanto piuttosto l'obiettivo prevalente di sostenere lo sviluppo economico di un territorio, anche mediante modalità alternative e/o complementari a quelle mainstream. Ciò è ancor più vero nella prospettiva di uno strumento finanziario ad impatto sociale.

La logica di fondo, la ratio per dirla in altri termini, dello strumento finanziario supportato dai Fondi SIE, è quindi di promuovere e realizzare un'operazione con potenziale esito win-win, in cui la parte pubblica consegue l'obiettivo di creare sviluppo economico, o impatto sociale, e la parte privata ottiene l'obiettivo di creare valore. Infatti, è sempre opportuno sottolineare come l'attrattività, in funzione moltiplicatrice, delle risorse private, resta un obiettivo fondamentale degli strumenti finanziari così come congegnati nella logica del supporto comunitario. Di nuovo, questo concetto è ulteriormente rafforzato laddove lo strumento sia caratterizzato da logiche di impatto sociale, che diventano prevalenti rispetto a quelle squisitamente di mercato, pur non sottostimando le necessarie dinamiche finanziarie che regolano comunque la funzionalità dello strumento.

In questo contesto, la strategia di investimento degli strumenti finanziari delinea alcuni principali elementi caratteristici, prevalentemente volti a specificare ambito di applicazione e focalizzazione dello strumento finanziario, sia in termini di copertura territoriale che tematica, e dell'universo di riferimento dei beneficiari finali.

In primis, la collocazione dello strumento nell'ambito di un Programma Operativo cofinanziato dai Fondi SIE, nello specifico dal Fondo Sociale Europeo. Il Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani" - Asse 1 bis prevede il ricorso a strumenti finanziari nell'ambito della Scheda di Misura 3, "Progetto pilota per la creazione di strumenti di finanziamento di investimenti ad impatto sociale (Social Impact Investments)". Mediante la Scheda di Misura si è voluto fornire il quadro programmatico ed economico – rappresentato dalle risorse del Fondo Sociale Europeo riprogrammate a favore del nuovo Asse 1 bis - a supporto della creazione di un Fondo destinato al social impact investing, rivolto alle imprese che operano su alcuni dei territori di riferimento del PON. Nello specifico, le Regioni meno sviluppate e in transizione (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Abruzzo, Molise, Sardegna).

Coerentemente con il contesto programmatico appena delineato, lo strumento finanziario intende operare nell'ambito degli obiettivi e dei risultati attesi dell'OT8 "Occupabilità", con la finalità di assicurare una ricaduta sociale di contrasto alla disoccupazione - in particolare l'aumento dell'occupabilità e dell'occupazione - del target riferimento: giovani a rischio di emarginazione, anche non NEET.

Come già evidenziato, nel contesto dei Fondi SIE l'orientamento ai risultati e la valutazione di impatto sono divenuti chiave di volta della programmazione 2014-2020 alla luce di un progressivo orientamento della Commissione verso politiche più evidence-based: le diverse articolazioni programmatorie e di intervento devono essere costruite a partire dall'individuazione di obiettivi e di risultati attesi, a cui deve essere associato un set di indicatori in grado di misurarne il raggiungimento.

L'attenzione alla identificazione di metodologie e modelli di misurazione e valutazione dell'impatto assumono un rilievo maggiore in ragione della dimensione di innovazione sociale promosso dal Fondo: il carattere sperimentale ed innovativo degli interventi, il coinvolgimento di risorse private e la necessaria verifica del grado di trasferibilità, replicabilità e scalabilità delle progettualità sollecitano un'attenzione specifica alla valutazione.

Giova quindi, ricordare che obiettivo dello strumento è promuovere la sperimentazione di progetti innovativi, orientati a generare benefici misurabili a vantaggio di una determinata popolazione target, ai quali possa essere associato un preciso valore finanziario, approssimato in termini di risparmi futuri per la pubblica amministrazione, rispetto agli attuali livelli di spesa per l'erogazione dei servizi.

Gli impatti attesi dagli interventi, attraverso modalità innovative e sperimentali rispetto al contesto di intervento, sono:

- Riduzione del tasso di disoccupazione e dispersione scolastica dei soggetti target nei territori di riferimento (incrementale rispetto al gruppo di controllo).
- Riduzione del tasso di soggetti NEET nel medio periodo (almeno dopo 24 mesi dalla chiusura dell'intervento).
- Incremento dell'occupazione addizionale nel medio/lungo periodo e della produzione incrementale associabile (almeno dopo 12 mesi dalla chiusura dell'intervento, rispetto al gruppo di controllo).

È doveroso, infine, evidenziare che nella elaborazione presentata, ampia è stata la valorizzazione delle riflessioni maturate in seno al Gruppo di lavoro partenariale coordinato da ANPAL, con riferimento all'approfondimento "Modelli e metodologie di remunerazione dell'impatto sociale degli investimenti".

5.2 La strategia d'investimento e il modello di misurazione e valutazione dell'impatto sociale

5.2.1 Ipotesi strategica

Nella prospettiva delineata dal paragrafo precedente, la suddetta Scheda di Misura 3 delinea le caratteristiche dello strumento finanziario, nell'operatività di un Fondo: innanzitutto, la finalità di finanziare centri di eccellenza, ovvero altri interventi innovativi, che prevedano la formazione e riqualificazione professionale sulla base dei fabbisogni professionali emergenti nei territori di riferimento, volti all'aumento misurabile dell'occupabilità e all'inserimento lavorativo dei soggetti target, sostenibile nel medio-lungo periodo.

E ancora, che lo strumento si rivolge alle imprese, alle cooperative, alle associazioni – sia in forma singola che aggregata – in grado di costruire tali centri di eccellenza o altri interventi innovativi. A tal fine i soggetti individuati dovranno possedere un elevato know-how nell'ambito delle attività di formazione, anche attraverso partenariati con Enti di formazione, Academy o similari, e dovranno garantire la presenza di un cofinanziamento privato a livello di progetto.

I principali elementi della strategia di investimento del Fondo possono così essere sintetizzati:

- identificazione di interventi di medie/grandi dimensione (da 5 a 10 milioni di Euro) capaci di generare impatti significativi e duraturi;
- priorità agli investimenti di equity o quasi-equity, al fine di sostenere la maggiore stabilità delle operazioni e degli interventi;
- coinvolgimento di investitori privati che potrebbero cofinanziare il Fondo tematico (investitori a livello di portafoglio) o i progetti;

- quantificazione ex ante ed ex post del ritorno sociale e definizione di regole di remunerazione e modelli di misurazione dell'impatto sociale;
- costituzione di un Comitato di Investimento in cui ANPAL avrà il ruolo di indirizzo politico e validazione delle singole scelte di investimento del Fondo.

In questo alveo concettuale si può sviluppare uno strumento finanziario ad impatto sociale, cioè una tipologia di intervento non a fondo perduto in ottica di pagamento in base ai risultati. Le caratteristiche di restituzione del finanziamento, come già descritto nel Capitolo 4, fanno riferimento appunto agli interventi cosiddetti payment by result, che rappresentano uno strumento di finanza ad impatto sociale che costituisce per le Amministrazioni Pubbliche un'occasione per attivare grandi processi di innovazione senza pesare unicamente sugli impieghi pubblici.

Questa opportunità di finanziamento prevede classicamente il coinvolgimento di tre parti fondamentali:

- le Pubbliche Amministrazioni, che possono da un lato reperire i fondi necessari alla sostenibilità dell'impianto assistenziale, senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico, e dall'altro investire quota parte dei fondi strutturali garantendo il ritorno degli stessi;
- gli investitori privati, che finanziano iniziative di innovazione sociale, intestandosi completamente il rischio finanziario. Solo al raggiungimento di specifici obiettivi positivi e misurabili verrà restituito capitale a rendimento variabile in base al livello di successo dell'iniziativa;
- il provider dei servizi, ossia l'operatore che esegue le progettualità ad alto impatto sociale, che riceve i finanziamenti ed eroga il nuovo servizio secondo canali e metodologie innovative. In particolare, il provider è colui che determina il buon esito dell'iniziativa e, conseguentemente, il raggiungimento del risparmio per le casse pubbliche.

Sulla scorta di tali modelli di Partenariato Pubblico – Privato, è possibile individuare perimetri di servizi gestiti dalla PA e reingegnerizzabili attraverso innovazioni organizzative e/o tecnologiche, finanziabili con strumenti di finanza ad impatto sociale. Così come descritto, lo strumento appare pienamente coerente con l'Asse 1 bis del PON IOG.

5.2.2 Metodologie e modelli di misurazione e valutazione dell'impatto sociale

La definizione di metodologie e modelli di misurazione e valutazione dell'impatto sociale viene proposta in un quadro ancora in divenire rispetto alla strategia di investimento, per tale motivo si ritiene di utilità proporre un quadro definitorio che renda più semplice la comprensione ed efficace il confronto.

Di seguito i principali riferimenti utili:

- valutazione: attività che fornisce un giudizio, quanto più sistematico e oggettivo, su un progetto in corso o concluso con l'obiettivo di produrre effetti esterni;
- impact investing: all'attività di investimento in imprese, organizzazioni e fondi che operano con l'obiettivo di generare un impatto sociale misurabile e compatibile con un rendimento economico;
- impatto sociale: cambiamento sostenibile di lungo periodo (positivo o negativo, primario o secondario) nelle condizioni delle persone o nell'ambiente che l'intervento ha contribuito parzialmente a realizzare;

- payment by results: meccanismo di finanziamento in cui il rendimento per gli investitori è determinato dalle conseguenze positive generate dall'attività sociale finanziata;
- teoria del cambiamento: è un approccio metodologico particolarmente diffuso nel settore filantropico utile alla strutturazione di programmi e interventi. Questo metodo, attraverso la descrizione della sequenza di eventi necessari al raggiungimento del cambiamento di lungo termine che si vuole generare, consente di comprendere, elaborare e descrivere il proprio modello di intervento sociale;
- mappa del cambiamento: mira ad articolare i diversi cambiamenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo generale a cui l'intervento tende; viene esplicitata attraverso la catena del valore dell'impatto (*impact value chain*), uno strumento utile a individuare qual è l'impatto sociale che un intervento intende generare, capire perché un cambiamento è avvenuto o meno e stabilire cosa può essere misurato;
- beneficiari: soggetti che propongono e implementano interventi di carattere sperimentale e innovativo a favore dei destinatari individuati dal Fondo, esplicitamente contribuendo al raggiungimento degli obiettivi del Fondo;
- destinatari: gli individui, i gruppi o le organizzazioni, a favore dei quali è realizzato l'intervento. I destinatari possono essere influenzati positivamente o negativamente dalle attività dell'organizzazione.
- indicatori di output: misurano la quantità (o qualità) dei beni e dei servizi prodotti dall'organizzazione che permettono di generare un cambiamento sociale;
- indicatori di outcome: misurano il cambiamento sociale derivante dai beni e servizi prodotti dall'intervento.

La Strategia di Valutazione dell'impatto sociale

Nella definizione della strategia è necessario considerare le quattro finalità perseguite dal processo valutativo, che risultano fra loro correlate:

- Accountability: valutare l'attuazione degli interventi, ovvero analizzare cosa è stato fatto e se/quanto ciascun intervento ha raggiunto i propri obiettivi – generali e specifici – identificati ex ante, rendendo conto alla collettività di quanto è stato realizzato con le risorse pubbliche, in un'ottica di trasparenza in relazione agli impatti sociali desiderati (che si traducono in remunerazione per l'investitore e in risparmio per la P.A.);
- Learning: valutare l'efficacia degli interventi identificando i risultati raggiunti, le buone pratiche realizzate e, in maniera complementare, le criticità incontrate nel corso dell'attuazione, per capitalizzare l'esperienza e per riorientare i progetti in corso di implementazione (nel caso della valutazione in itinere) e/o per programmare il futuro (nel caso della valutazione finale), in un'ottica di problem solving;
- Miglioramento della gestione: valutare le modalità di attuazione e gestione degli interventi, ovvero cosa ha funzionato e cosa potrebbe, invece, essere fatto diversamente per ottenere

risultati migliori e/o avvicinarsi di più ai risultati attesi, in modo da garantire un apprendimento organizzativo volto a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle scelte future, in un'ottica di rafforzamento di capacity (ai diversi livelli: di soggetto beneficiario, di Autorità di gestione, etc);

- Policy and Program Design: orientare le decisioni del soggetto gestore del Fondo e dell'Autorità di Gestione mettendo a disposizione elementi conoscitivi a supporto dei processi decisionali.

Il carattere sperimentale ed innovativo, il delicato contesto di azione e la necessità di appurare il grado di trasferibilità, replicabilità e scalabilità degli interventi suggeriscono l'adozione di **un** approccio di natura quali-quantitatativo, che consenta di analizzare in che modo il singolo intervento ha portato dei cambiamenti nella situazione iniziale dei destinatari, attraverso un'identificazione dei nessi causali tra gli esiti di un intervento, i meccanismi sociali, le caratteristiche dell'intervento e i fattori di contesto. Si ritiene necessario andare oltre la classica domanda di valutazione "l'intervento ha funzionato?" e identificare come, perché e per chi un intervento ha portato dei cambiamenti e ha prodotto determinati esiti e risultati ed in che modo e misura ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi del Fondo.

Al fine di individuare, misurare e valutare i risultati e gli impatti prioritari degli interventi, direttamente riconducibili agli obiettivi ed impatti attesi dallo strumento finanziario, si ritiene necessario che la valutazione si traduca in un processo che accompagni e supporti il ciclo di vita degli interventi, che consenta di determinare la pertinenza, la coerenza, il grado di realizzazione, l'efficacia, l'efficienza, l'utilità, l'impatto e la sostenibilità degli interventi**.**

La Valutazione ex ante di impatto degli interventi

In fase di selezione degli interventi (ex ante) il valutatore indipendente è chiamato a ricostruire, sulla base della singola proposta elaborata dai beneficiari, la teoria del cambiamento sottesa a ciascun intervento, esplicitando attraverso la catena del valore come l'intervento si propone di portare al risultato finale desiderato e all'impatto sociale. La metodologia prevede una descrizione specifica e articolata della sequenza di attività programmate per realizzare un cambiamento sociale, partendo dalla definizione di obiettivi di lungo periodo e procedendo a ritroso per definire precondizioni necessarie e azioni da implementare. La Teoria del Cambiamento consente di definire con chiarezza i risultati che si intende raggiungere, mette in evidenza perché sia importante raggiungere outcome intermedi, fornisce la base e la struttura per identificare le evidenze che possono essere misurate. La mappatura del processo di cambiamento e la sua rappresentazione attraverso la catena del valore dell'impatto servono ad evidenziare gli elementi chiave del processo ed a guidare la valutazione in itinere, nonché a tracciare questi elementi - in particolare output e outcome - attraverso l'utilizzo di indicatori, che necessitano di essere quantificati.

È in questa fase che devono essere esplicitate le richieste di monitoraggio a carico del beneficiario: seguendo l'approccio della *theory-based evaluation* il sistema di monitoraggio deve essere disegnato specularmente al modello di intervento, attribuendo ai risultati delle attività (output) e agli effetti (outcome) indicatori specifici, definendo, poi, modalità e tempi di rilevazione.

Attraverso questo processo il valutatore contribuisce ad apprezzare per ciascun intervento

- La pertinenza, valutando in che misura la proposta progettuale è basata e risponde a problemi reali dei destinatari;

- La coerenza (al Fondo), verificando e contribuendo ad attribuire correttamente l'intervento agli obiettivi ed ambiti di azione del Fondo, nonché agli indicatori di output, outcome e impatto corrispondenti;
- L'utilità sociale attesa, valutando se il progetto potrà avere un'incidenza significativa sui bisogni sociali dei destinatari;
- La sostenibilità attesa, esprimendosi sulla misura e probabilità che i benefici prodotti dall'intervento si mantengano nel tempo.

Monitoraggio e indicatori

In fase di attuazione si rende necessario monitorare e valutare l'avanzamento degli interventi.

Il Monitoraggio si sostanzia nella raccolta, analisi e uso sistematico ed esaustivo delle informazioni necessarie alla verifica dell'andamento del progetto, in primis sulla base degli indicatori di output e outcome identificati a cura dei beneficiari definito ex ante.

Gli indicatori obbligatori

Al fine di valutare il raggiungimento degli obiettivi previsti dagli interventi finanziati e, di conseguenza, il contributo dello strumento finanziario al raggiungimento degli impatti sociali attesi, è fondamentale poter misurare in modo omogeneo gli esiti dei diversi progetti. A tal fine è necessario definire un set di indicatori che i beneficiari dovranno obbligatoriamente adottare nei rispettivi progetti, avendone già quantificato, nella proposta progettuale, i target finali previsti.

Il set di indicatori obbligatori dovrà essere costituito da:

- indicatori di output: misurano la quantità di beni o servizi prodotti o erogati attraverso l'intervento (ad esempio, numero di partecipanti a percorsi formativi). Sono espressi generalmente come numero assoluto;
- indicatori di risultato: misurano gli effetti ed i cambiamenti immediati sui destinatari dell'intervento, cambiamenti che sono specificamente conseguenti all'intervento stesso. Sono espressi solitamente attraverso una percentuale. Gli indicatori di risultato si distinguono in:
  - ✓ "immediati", che "fotografano" la situazione dei partecipanti al momento della conclusione delle attività relative ad un intervento;
  - ✓ "di lungo termine", che misurano la situazione in essere ad un certo periodo dalla conclusione dell'intervento (sei mesi, un anno, ecc.).
- indicatori di impatto: riguardano le conseguenze di lungo periodo e di carattere generale di un intervento. Misurano quanto le attività realizzate hanno effettivamente influito nel modificare la situazione di partenza.

Poiché lo strumento finanziario rientra nell'Ambito del PON IOG, gli indicatori obbligatori di output e di risultato adottati dai progetti dovranno poter essere ricondotti a quelli previsti nel PON stesso. Questo consentirà inoltre una lettura degli esiti nell'ambito del quadro comune di monitoraggio e valutazione dei Fondi SIE.

In particolare, si suggeriscono due principali indicatori di output:

- Giovani disoccupati (con età fino ai 35 anni) che hanno partecipato al progetto;

- Giovani NEET che hanno partecipato al progetto.

Questi indicatori dovranno essere suddivisi per genere e, a seconda del tipo di intervento, anche per classi di età.

Per quanto riguarda invece gli indicatori obbligatori di risultato, quelli che si suggerisce dovranno essere adottati dai progetti vengono illustrati nello schema sottostante, collegati agli impatti ai quali lo strumento finanziario dovrebbe contribuire. In via preliminare ed a fini esemplificativi si riportano nella tabella seguente alcuni indicatori collegandoli agli obiettivi del Fondo.

Figura 5.2 Indicatori di risultato

Indicatori	Riduzione del tasso di disoccupazione e dispersione scolastica dei soggetti (incrementale rispetto al gruppo di controllo)	Riduzione del tasso di soggetti NEET nel medio periodo (almeno dopo 24 mesi dalla chiusura dell'intervento	Incremento dell'occupazione addizionale nel medio/lungo periodo e della produzione incrementale associabile (almeno dopo 12 mesi dalla chiusura dell'intervento, rispetto al gruppo di controllo).
Partecipanti disoccupati che completano l'intervento			
Partecipanti disoccupati che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento			
Partecipanti disoccupati impegnati in un percorso di istruzione/formazione, che acquisiscano una qualifica o un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento			
NEET che completano l'intervento			
NEET che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento			
NEET che sono impegnati in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica o in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento			
Partecipanti che hanno un lavoro entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento			

Indicatori	Riduzione del tasso di disoccupazione e dispersione scolastica dei soggetti (incrementale rispetto al gruppo di controllo)	Riduzione del tasso di soggetti NEET nel medio periodo (almeno dopo 24 mesi dalla chiusura dell'intervento	Incremento dell'occupazione addizionale nel medio/lungo periodo e della produzione incrementale associabile (almeno dopo 12 mesi dalla chiusura dell'intervento, rispetto al gruppo di controllo).
partecipanti che esercitano un'attività autonoma entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento			

Sul fronte degli indicatori di impatto è indispensabile che ciascun beneficiario individui, quantifichi ex ante e in sede di autovalutazione uno o più degli indicatori di impatto correlati agli obiettivi del Fondo.

Gli indicatori aggiuntivi

Per consentire di cogliere anche la natura specifica di ogni intervento, potrà essere data la possibilità ai potenziali beneficiari di proporre fino a quattro indicatori "aggiuntivi", di output o di risultato, rispetto a quelli obbligatori. Così come nel caso degli indicatori obbligatori, anche per questi indicatori il relativo target dovrà essere quantificato nella proposta progettuale.

Gli indicatori aggiuntivi proposti dovranno essere funzionali al monitoraggio e alla valutazione dell'intervento e quindi essere considerati *SMART*.

Gli indicatori SMART sono:

Specifici (cioè non generalissimi) rispetto all'obiettivo da misurare;

Misurabili, quantitativamente e/o qualitativamente;

Accessibili, cioè tali che le informazioni si possano reperire ad un costo accettabile;

Rilevanti (in italiano è più corretto "pertinenti") rispetto ai bisogni informativi;

Tempo-definiti, cioè con una chiara indicazione dell'orizzonte temporale di riferimento.

Alcuni degli aspetti a cui i potenziali beneficiari dovranno porre attenzione nel proporre eventuali indicatori aggiuntivi riguardano:

- La correttezza della classificazione dell'indicatore (output o risultato);
- La chiarezza nella definizione dell'indicatore, che deve essere inequivocabile e facilmente comprensibile;
- La correttezza della definizione dell'unità di misura;
- La chiarezza nella definizione dei riferimenti temporali per la misurazione;
- La stima del valore atteso dell'indicatore, che deve essere significativa
- La modalità di calcolo del valore raggiunto dell'indicatore, che deve avvenire in maniera inequivocabile e verificabile

- Gli oneri per il calcolo e gli aggiornamenti dei valori dell'indicatore, che devono essere sostenibili all'interno del progetto.

Valutazione in itinere di impatto degli interventi

La valutazione è un momento utile per analizzare sia l'operatività dell'implementazione delle attività che la congruenza dei risultati con quanto atteso e pianificato, e dunque a verificare le ipotesi che orientano il progetto e che sono alla base della teoria del cambiamento.

Sulla base dei dati di monitoraggio e di analisi monovariate e/o bivariate degli stessi, il valutatore in itinere focalizza l'attenzione sull'individuazione di eventuali scostamenti in termini di tempi, modalità ed effetti previsti dal progetto iniziale, al fine di:

- identificare le attività che evidenziano elementi di criticità, così da poterne supportare il superamento, e quelle invece che registrano i risultati più positivi, così da poter identificare ed eventualmente trasferire le esperienze di successo tra interventi afferenti ad ambiti analoghi;
- fornire indicazioni per l'adattamento e l'eventuale revisione degli interventi a causa di errori di progettazione (stante anche il carattere innovativo e sperimentale delle proposte) e/o di modificazioni del contesto di riferimento;
- individuare, più in generale, i fattori di ostacolo e di facilitazione per l'efficace attuazione degli interventi, anche al fine delle successive valutazioni di trasferibilità, replicabilità e scalabilità dell'intervento;

La Valutazione in itinere consente di verificare:

- il grado di raggiungimento dei target, mediante l'analisi delle performance del programma attraverso la comparazione delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti effettivamente prodotti dal programma con i valori previsti (verifica di efficacia) e con le risorse investite (verifica di efficienza);
- la coerenza delle attività realizzate ed in corso di realizzazione con i risultati che si intende raggiungere, così da valutare la credibilità dei risultati attesi, e verificare la necessità di modificarli e/o ridimensionarli e/o di aggiungerne altri inattesi.

L'autovalutazione finale

A conclusione dell'intervento, al beneficiario è richiesto di produrre un'autovalutazione degli esiti del singolo progetto finanziato, con focus sugli impatti sui destinatari, sulla base di un format definito dal valutatore, nonché da un'azione di accompagnamento da parte del valutatore. L'autovalutazione si sviluppa sulla base del sistema di monitoraggio e della raccolta delle percezioni dei destinatari e delle opinioni di stakeholder da parte del beneficiario, guidato dal valutatore.

Il fine di questa autovalutazione è promuovere un processo di apprendimento e di rafforzamento della capacity dei beneficiari: questa crescita è ritenuto un impatto indiretto ma significativo che il Fondo potrebbe sostenere.

Valutazione ex post di impatto degli interventi

La valutazione ex post del singolo intervento si sviluppa a partire della teoria del cambiamento definita ex ante, cercando evidenze e dimostrazioni pratiche di legami causali ipotizzati in fase di concettualizzazione della teoria, quantificando e qualificando la natura degli effetti prodotti dagli interventi, con specifica attenzione agli impatti sociali prodotti. Si propone di adottare, quindi, un approccio deduttivo, verificando la teoria del cambiamento definita ex ante attraverso l'analisi empirica, cercando dimostrazioni pratiche di legami causali ipotizzati in fase di concettualizzazione della teoria a partire da quanto emerso in sede di valutazione in itinere e di autovalutazione.

L'attività di valutazione ex post richiede un supporto informativo adeguato per completezza, accessibilità e tempestività negli aggiornamenti che si sviluppa in termini di:

- fonti informative secondarie interne agli interventi, riconducibili al sistema di monitoraggio;
- fonti informative secondarie esterne inerenti le mutazioni dei contesti territoriali di riferimento, acquisite da fonti statistiche ufficiali (quali ISTAT, EUROSTAT, Ancitel, INPS, ecc.), studi e report di strutture tecniche sugli ambiti di intervento del Fondo;
- fonti informative primarie (i dati raccolti direttamente dal valutatore mediante indagini di campo svolte tramite interviste, focus group, questionari e coinvolgendo i beneficiari, i destinatari, gli stakeholder, etc.)

Figura 5.3 Tecniche di raccolta dati

Principali tecniche di raccolta dati per il valutatore
Intervista. Tecnica di valutazione qualitativa, finalizzata a raccogliere informazioni attraverso la proposta di domande, data un'interazione tra intervistatore e intervistato (in questo caso attori chiave del Programma, soggetti coinvolti nell'attuazione e/o nella gestione delle diverse azioni, policy maker, ecc.), su un preciso argomento, processo o risultato conseguito. L'intervista può essere strutturata (con un alto dettaglio delle domande), semi strutturata o biografica (quest'ultima finalizzata a cogliere elementi intensionali degli intervistati, così da costruire modelli interpretativi)
Focus group: Tecnica qualitativa che consente di raccogliere reali punti di vista, giudizi, opinioni, percezioni ed aspettative su uno specifico argomento da parte di un gruppo omogeneo di persone (max. 7/12 persone) che condividono un'esperienza, in presenza di un moderatore che indirizza la discussione tra i partecipanti, facilitandone l'interazione, utilizzando (come nel caso delle interviste individuali) una traccia predefinita.
Indagini CAWI: l'acquisizione di dati primari direttamente dai beneficiari riveste un'importanza cruciale per la valutazione in quanto consente di raccogliere preziose informazioni sugli effetti degli interventi oltre che sulle modalità di funzionamento delle politiche. Le indagini rivolte ai beneficiari svolte a distanza tramite le tecniche di rilevazione di tipo CAWI (computer assisted web interview) prevedono l'utilizzo di un questionario strutturato, prevalentemente con domande a risposta chiusa, somministrato via web e a cui viene associato un tool informatico di track recording delle risposte.
Studio di Caso. Metodo di analisi quali-quantitativa, in generale utilizzato per approfondire aree tematiche di interesse (settoriali o territoriali) in termini di criticità, elementi di forza, ecc.

La valutazione ex post valuta il grado di successo del singolo intervento ed i criteri che guidano questa fase sono

- L'efficacia dell'intervento, ovvero il grado di raggiungimento degli effetti previsti dall'intervento, con particolare attenzione agli impatti sociali raggiunti, intesi come i cam-

biamenti di lungo periodo (positivi o negativi, diretti o indiretti) nelle condizioni delle persone o nell'ambiente che l'intervento ha contribuito (anche parzialmente) a realizzare;

- L'utilità sociale, valutando se, come e quanto l'intervento ha avuto un'incidenza significativa sui bisogni sociali dei destinatari;
- La sostenibilità aggiornando il giudizio espresso in fase ex ante sulla misura e probabilità che i benefici prodotti dall'intervento si mantengano nel tempo;
- Trasferibilità, replicabilità e scalabilità dell'intervento, intesi rispettivamente come
  - ✓ Riproducibilità, ossia la capacità potenziale dell'intervento di essere riprodotto in altri contesti ed in presenza di problemi uguali o simili, mantenendone il carattere sperimentale;
  - ✓ Trasferibilità, ossia la capacità potenziale dell'intervento di essere riprodotto in altri contesti in presenza di problemi diversi, mantenendone il carattere sperimentale;
  - ✓ Scalabilità, ossia la capacità di superare la fase sperimentale dell'innovazione sociale, proposta su scala più ampia l'esperienza dell'intervento.

La valutazione ex post può essere utilmente completata attraverso la quantificazione degli impatti sociali netti, ovvero il miglioramento delle condizioni dei destinatari conseguente direttamente (ed esclusivamente) l'intervento finanziato dallo strumento finanziario, che può essere stimato integrando la teoria del cambiamento per isolare l'effetto netto dell'intervento secondo un approccio controfattuale. In particolare, la natura "sociale" degli interventi promossi dal dallo strumento rende eticamente non sostenibile adottare un disegno sperimentale (che richiede di creare e confrontare la situazione di due gruppi omogenei di persone, casualmente scegliendo quali soggetti siano destinatarie e non destinatarie dell'intervento) e suggerisce l'adozione di metodi quasi sperimentali.

La monetizzazione degli impatti sociali

Come anticipato, alla base della costituzione dello strumento finanziario vi è l'ipotesi che attraverso la sperimentazione di progetti innovativi possano essere generati benefici misurabili a vantaggio di una determinata popolazione target, e che a tali benefici possa essere associato un preciso valore finanziario.

La monetizzazione dell'impatto sociale generato dal singolo intervento (e dal dallo strumento nel suo complesso) può essere approssimata in termini di risparmi attesi per la pubblica amministrazione: l'impatto sociale determina una diminuzione del numero di destinatari o una variazione del mix di politiche passive e di servizi che la pubblica amministrazione è chiamata ad erogare, e ciò comporta un risparmio rispetto ai livelli di spesa antecedenti l'intervento.

A partire dal valore sociale prodotto e misurato attraverso l'impatto sociale raggiunto si può quindi stimare il costo evitato per il settore pubblico e determinare la redditività dello strumento finanziario attraverso metodologie di monetizzazione, che assegnano un valore monetario agli outcome e li rapportano a misure economiche quali i costi operativi e gli investimenti sostenuti.

I più diffusi metodi di monetizzazione sono il Cost benefit analysis e il Social Return on Investment (SROI):

- L'analisi costi benefici risulta più adatta a calcolare il valore di interventi più semplici e diretti, con minori ricadute sul sistema sociale di riferimento (quali per esempio l'erogazione di un numero contenuto di servizi ai destinatari in filiera o contestualmente)
- mentre il SROI è utile in caso di interventi più articolati (multidimensionali e multiattore, che prevedano un complesso di interventi di natura differente quali l'erogazione di servizi, la vendita di prodotti, etc) poiché integra all'analisi costi benefici anche una dimensione processuale (attraverso il racconto di quanto e come accaduto) e partecipativa (con il coinvolgimento degli stakeholder), e si avvale per questo di informazioni qualitative, quantitative e finanziarie.

In entrambi i casi, la monetizzazione dei benefici risulta una operazione complessa, fortemente dipendente dalle informazioni disponibili. Le fonti utilizzabili allo scopo possono essere individuate nei costi standard definiti per i servizi erogati nell'ambito delle operazioni finanziate dal FSE e nel sistema dei Conti pubblici territoriali.

Figura 5.4 Metodologie e strumenti di monetizzazione

Metodologie e strumenti di monetizzazione
COST-BENEFIT ANALYSIS (CBA): è una metodologia di analisi valutativa che calcola il valore attuale dei benefici sociali generati da un'attività (o da un'organizzazione) al netto dei costi, comprendendo nell'analisi anche le eventuali esternalità sia positive che negative. Il termine, dunque, indica genericamente l'insieme delle tecniche di valutazione dei progetti di investimento basate sulla misurazione e la comparazione di tutti i costi e i benefici direttamente e indirettamente ricollegabili ai progetti stessi.
SROI - ***Social Return On Investment*:** è una metodologia di misurazione dell'impatto sociale basata sull'analisi di costi e benefici, sul coinvolgimento degli stakeholder e sull'evidenza del rapporto tra attività, risorse e valore prodotto. Consente di comprendere, misurare e gestire il valore degli outcome sociali, economici e ambientali generati da un'attività o un'organizzazione. La procedura di calcolo dello SROI contempla la valutazione in termini monetari dei costi, dei benefici e delle eventuali conseguenze di un'attività, accompagnata da un resoconto degli effetti del progetto. In tal modo il cambiamento non viene solo quantificato, ma anche raccontato, avvalendosi di informazioni qualitative, quantitative e finanziarie. Il metodo SROI è utile sia per pianificare e migliorare la strategia d'intervento, sia per comunicare adeguatamente l'impatto sociale prodotto ed attrarre altri investimenti. Può essere dunque utilizzato a fini valutativi, se condotto ex-post e basato su outcome reali già raggiunti, oppure previsionali, per prevedere quanto valore sociale sarà creato se le attività raggiungono gli outcome attesi.

La figura seguente declina con riferimento alle principali fasi del processo di programmazione ed attuazione del strumento finanziario, le attività previste nel percorso di monitoraggio e valutazione proposte.

Figura 5.5 Il processo valutativo

Livello	Fase	Attività
Programmatorio	Valutazione ex ante dello strumento	Propone la strategia di valutazione complessiva - definisce ambiti/obiettivi-RA/indicatori in coerenza con il PON IOG (sulla base fallimenti del marcato/bisogni) - propone le Domande di valutazione per ambito di intervento - individua (per ambiti/tipologie di progetti) gli strumenti di raccolta (Sistema di monitoraggio e reporting, strumenti ad

Livello	Fase	Attività
		hoc, che potranno includere sondaggi, focus group, interviste, ecc.) ed analisi dei dati funzionali a rispondere alle domande di valutazione - individua i soggetti coinvolti nelle diverse attività
	Definizione strategia di investimento	Verifica e decisione in merito alle proposte/suggerimenti della VEXA
Selezione degli interventi	Valutazione ex ante dei progetti	- attribuzione delle proposte progettuali a ambiti/obiettivi-RA/indicatori di impatto corrispondenti - verifica (costruzione) della teoria del cambiamento e della catena del valore - definizione obblighi di monitoraggio e reporting
Attuazione dei singoli interventi	Monitoraggio	Sistematica raccolta di dati su indicatori specifici che fornisce informazioni relative allo sviluppo dell'intervento, indicando il progresso raggiunto nell'ottenimento degli obiettivi, secondo modalità e tempistiche definite
	Valutazione in itinere	Verifica l'avanzamento degli interventi, attraverso gli indicatori di output ed outcome, focalizzando l'attenzione sull'individuazione di eventuali scostamenti in termini di tempi ed effetti previsti dal pro-getto iniziale, al fine di indentificare criticità e supportarne il superamento
	Auto Valutazione Finale	Autovalutazione da parte del beneficiario degli esiti del singolo progetto finanziato, con focus sugli impatti sui destinatari. L'autovalutazione si sviluppa sulla base del sistema di monitoraggio e della raccolta delle percezioni dei destinatari e delle opinioni di stakeholder da parte del beneficiario.
Strategico (strumento finanziario)	Valutazione ex post degli interventi	Verifica della teoria del cambiamento definita ex ante, cercando evidenze e dimostrazioni pratiche di legami causali ipotizzati in fase di concettualizzazione della teoria e qualificando la natura degli effetti prodotti dagli interventi, giudicando il grado di successo, trasferibilità, replicabilità e scalabilità dell'intervento
	La monetizzazione degli impatti	Stima del risparmio per la PA conseguente il valore sociale del Fondo o del singolo intervento attraverso metodologie monetizzazione, che assegnano un valore monetario agli outcome e li rapportano a misure economiche quali i costi operativi e gli investimenti sostenuti, secondo il modello pay by results.
	Valutazione indipendente dello strumento	*Realizzata da valutatore indipendente, secondo l'approccio SIA, con l'obiettivo di* *- valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi del Fondo e la qualità della gestione dello stesso;* *- stimare, il costo evitato per il settore pubblico a partire dal Quadro degli indicatori del PON (adottando I costi standard), e determinare quindi il rendimento dell'investimento.*

Il ruolo del valutatore indipendente

Nell'impianto di un meccanismo di social impact investment è evidente, anche alla luce delle argomentazioni dei paragrafi precedenti, l'importanza del ruolo di un valutatore indipendente che abbia la funzione di validare ex ante e verificare ex post i risultati e gli impatti ottenuti dai progetti finanziati. L'indipendenza va a garanzia della imparzialità della valutazione dei risultati previ-

sti/raggiunti, risultanza dalla quale deriverà il pagamento, o meno, del "premio" concordato. Si deve trattare di un operatore accreditato nel settore della valutazione degli impatti, esperto nella costruzione di metriche e nell'elaborazione delle informazioni quali-quantitative associate all'esito delle operazioni, il quale avrà il fine precipuo di attestare che la quantità di risparmio atteso sia stata effettivamente raggiunta e sia specificamente quantificata, con le apposite modalità di verifica individuate ex-ante e comunque concordate in via preventiva con il provider dell'iniziativa.

In base ai glossari dei vari studi sugli investimenti di impatto sociale il valutatore risulta essere "un soggetto terzo, indipendente, selezionato tramite procedura di gara dal gestore del fondo di investimento (o dal soggetto che paga per il risultato), deputato alla definizione delle metodologie di misurazione dell'impatto, gli strumenti di rilevazione, le fonti dei dati, le modalità operative di svolgimento della valutazione e le metriche della premialità collegata al risultato/impatto".

Il valutatore ha un ruolo sia in fase di selezione dei progetti (ex ante), sia in fase di verifica dei risultati/impatti ottenuti (ex post).

In fase di selezione dei progetti il valutatore dovrebbe partecipare alle attività di istruttoria che portano all'approvazione dei progetti ed alla definizione dell'accordo tra tutte le parti in gioco che definisce i risultati/impatti attesi ed il relativo "premio" per il loro conseguimento. In particolare, il valutatore deve definire la metodologia di misurazione degli impatti più efficace per il tipo di progetto e di risultato atteso (in base alla teoria del cambiamento che il progetto deve esplicitare), valutando così la potenziale capacità dei singoli interventi di "rispondere" alle questioni sociali individuate e definendo, in relazione a questo, i potenziali criteri di riconoscimento del premio da parte del Fondo in caso di raggiungimento degli impatti attesi, specificando gli indicatori da utilizzare in fase di valutazione e monitoraggio dei risultati.

La teoria del cambiamento descritta da ciascun proponente in fase di presentazione del progetto rappresenta il punto di partenza per lo svolgimento della valutazione ex-ante del progetto che il Valutatore indipendente, di concerto con gli altri soggetti coinvolti, svolge nell'ambito della fase negoziale di istruttoria della domanda, attraverso:

- lo svolgimento della valutazione ex-ante dei progetti presentati;
- la negoziazione, di concerto con il proponente e gli altri soggetti coinvolti (gestore dello strumento, AdG/Amministrazione che riconosce il premio), del piano di valutazione del progetto nell'ambito del quale verranno definiti:
  - ✓ la metodologia con cui gli impatti verranno misurati;
  - ✓ gli indicatori che saranno utilizzati;
  - ✓ la tempistica di rilevazione degli impatti attesi;
  - ✓ la quantificazione del risparmio associato al raggiungimento dell'obiettivo d'impatto;
  - ✓ la quantificazione del "premio".

Questa fase di valutazione ex ante potrebbe durare alcune settimane. Data la natura innovativa e "pilota" dei progetti, infatti, l'esercizio valutativo che deve portare all'accordo di tutti i soggetti coinvolti nel meccanismo di payment by result rispetto alla modalità di valutazione del risultato/impatto deve essere svolto con rigore, possibilmente senza scadenze troppo ristrette che potrebbero comprometterne la qualità.

In fase di valutazione dei risultati/impatti generati dalle iniziative il valutatore dovrebbe occuparsi della effettiva applicazione della metodologia concordata in fase iniziale, aggiornando il database delle rilevazioni per gli indicatori, elaborando la relazione di valutazione e monitoraggio per cia-

scun progetto, secondo le tempistiche definite di concerto con il proponente e con gli altri soggetti coinvolti nell'accordo ed infine applicando il sistema concordato di definizione dei livelli di remunerazione/premialità.

Particolare importanza per questa fase è il timing, ovvero il momento nel quale procedere all'esercizio valutativo. Il timing dovrà essere stabilito ex ante, ma non potrà corrispondere al momento della conclusione del progetto. Per interventi a supporto della occupabilità/occupazione delle persone, infatti, i risultati di tipo occupazionale possono essere raggiunti dopo un certo tempo dalla partecipazione all'intervento da parte del destinatario. Se ad esempio il risultato sarà misurato attraverso il tasso di occupazione dei partecipanti, questo dovrà essere rilevato dopo diversi mesi dalla conclusione dell'intervento. Sarà compito del valutatore stabilire ex ante il periodo che deve intercorrere tra la conclusione dell'intervento e la misurazione del risultato/impatto.

Tra la fase ex ante e quella ex post al valutatore potrebbe essere richiesto di seguire i progetti in corso d'opera, con una valutazione in itinere, rispetto ai progressi compiuti nella attuazione degli interventi finanziati e degli impatti previsti, avendo così l'opportunità di verificare l'effettiva valutabilità degli impatti previsti in fase ex ante e l'eventuale necessità di riorientamento dei target o più in generale di revisione del "contratto" tra le parti.

Da tutto quanto sopra esposto emerge un ruolo chiave e particolarmente impegnativo per il valutatore. Per tale motivo è necessario prevedere un adeguato budget da destinare all'esercizio valutativo. Si può qui stimare l'esigenza di destinare una quota del 1,5%/2% del valore dei progetti alle attività di valutazione. Data la complessità e la diversa natura che potrebbero avere i diversi progetti finanziati, nonché la dimensione economica (nelle ipotesi di funzionamento del fondo si parla di progetti di alcuni milioni di euro ciascuno) ed il diverso timing di attuazione, potrebbe essere valutata l'ipotesi, pur onerosa in termini amministrativi, di selezionare un valutatore per ogni progetto (con conseguente aumento delle procedure di selezione).

Le expertise necessarie per l'esercizio valutativo

Data l'importanza del suo ruolo il valutatore dovrà essere selezionato avendo cura di garantire le adeguate expertise.

In particolare, il valutatore dovrà avere le seguenti caratteristiche:

- padronanza delle diverse metodologie di valutazione degli impatti sociali. Poiché i progetti, pur puntando ad obiettivi comuni, potranno avere caratteristiche diverse ed essere basati su diverse "teorie del cambiamento", non si ritiene opportuno predefinire una sola metodologia di valutazione da applicare tal quale per ogni iniziativa promossa. Un certo grado di flessibilità nell'applicazione delle metodologie (che comporta quindi la presenza di un ampio spettro di competenze) può favorire il successo dello strumento finanziario;
- un certo bagaglio di esperienze pregresse del gruppo di lavoro sia rispetto alla valutazione di impatto in senso stretto, sia rispetto alla valutazione dei fondi SIE più in generale. Poiché lo strumento finanziario si inserisce nell'ambito di un programma cofinanziato con fondi SIE, la conoscenza dei meccanismi propri della programmazione comunitaria costituisce un bagaglio importante per una migliore qualità dell'esercizio valutativo. Anche lo svolgimento di servizi per la PA potrebbe essere preso in considerazione come elemento premiale in fase di selezione;

- presenza nel gruppo di lavoro di almeno un esperto di strumenti finanziari, in grado di trasferire agli altri esperti le competenze di natura più tecnica sul funzionamento di uno strumento finanziario (ad esempio i concetti di "effetto leva" e "revolving", ecc.)
- la conoscenza delle specifiche tematiche che affronta lo strumento finanziario che si intende attivare, ovvero le politiche di contrasto alla disoccupazione ed alla inattività giovanile.

A corollario e completamento del presente paragrafo, si evidenzia comunque l'opportunità di fare riferimento ai precedenti Capitoli 3 e 4 per le più approfondite valutazioni circa il valore aggiunto e l'effetto leva e moltiplicatore degli strumenti finanziari proposti.

5.3 LA GOVERNANCE DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

Ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 4[22] del Regolamento (UE) 1303/2013, le Autorità di gestione che intendono utilizzare gli strumenti finanziari per il perseguimento degli obiettivi di un Programma Operativo possono investire nel capitale di un'entità giuridica nuova o già esistente, gestire direttamente lo strumento o affidare i compiti di esecuzione ad altri organismi. La scelta, orientata anche sulla base degli esiti della presente valutazione, deve tenere in debita considerazione anche i tempi di implementazione che ogni eventuale opzione comporta e da cui dipende la possibilità di certificare la spesa entro i target fissati.

In questo senso, la governance dello strumento finanziario proposto – in base alla sua natura peculiare e alle finalità che si pone - può rappresentare un elemento di valore aggiunto se improntata ad un logica partenariale che coinvolga le Amministrazioni regionali, le parti economiche e sociali, i rappresentati di soggetti del sistema del credito e del social investment. Tale coinvolgimento è in grado di caratterizzare in senso strategico e positivo l'azione ascendete – quindi, ad esempio, la definizione delle specifiche attuative dello strumento, delle sue caratteristiche in termini di output e outcome -, così come l'azione discendente – ovvero l'operatività delle leve attuative, di monitoraggio e di eventuale revisione.

Una scelta possibile potrebbe vedere il coinvolgimento della BEI, che a propria volta potrebbe procedere alla selezione degli intermediari finanziari incaricati di gestire il Fondo in cui si realizza lo strumento finanziario.

Nell'ipotesi appunto di un Fondo, o di un Fondo di fondi, va considerato che la strategia di investimento del Fondo dovrebbe contemplare l'ipotesi di una pluralità di accordi di finanziamento tra il soggetto gestore del Fondo di Fondi e diverse Autorità di gestione sulla base di una clausola aperta di opting in, pur mantenendo separata la responsabilità dell'utilizzo delle risorse provenienti da diversi Programmi Operativi. I privati potrebbero investire nella dotazione del Fondo, assicu-

[22] "quando sostiene gli strumenti finanziari […], l'autorità di gestione può:
a) investire nel capitale di entità giuridiche nuove o già esistenti, comprese quelle finanziate da altri fondi SIE, incaricate dell'attuazione di strumenti finanziari coerenti con gli obiettivi dei rispettivi fondi SIE, che svolgeranno compiti di esecuzione; il sostegno a tali entità si limita agli importi necessari per attuare nuovi investimenti a norma dell'articolo 37 e coerenti con gli obiettivi del presente regolamento;
b) affidare compiti di esecuzione:
i) alla BEI;
ii) a istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione o a istituzioni finanziarie stabilite in uno Stato membro che perseguono obiettivi di interesse pubblico sotto il controllo di un'autorità pubblica;
iii) a un organismo di diritto pubblico o privato; o
c) assumere direttamente compiti di esecuzione, in caso di strumenti finanziari costituiti esclusivamente da prestiti o garanzie. In tal caso l'autorità di gestione è considerata il beneficiario".

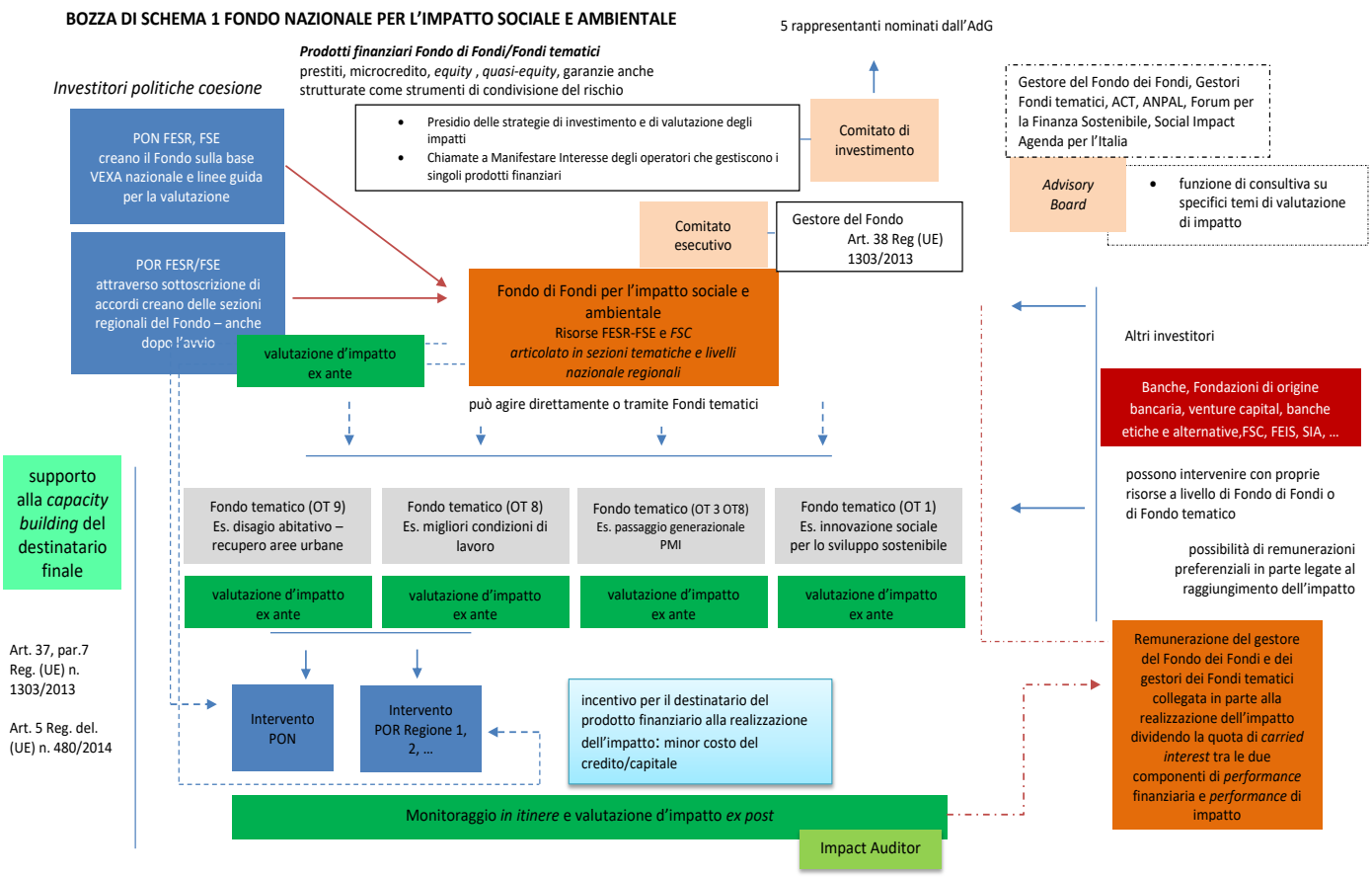
randosi una remunerazione di base del capitale investito ed una variabile in relazione al raggiungimento degli impatti definiti ex ante.

In questa prospettiva, come già ben rappresentato nel lavoro di analisi e di approfondimento svolto dal Gruppo di lavoro partenariale coordinato da ANPAL, una delle possibili soluzioni organizzative di governance, potrebbe senza dubbio essere quella della costituzione di un Comitato di Investimento, coordinato dall'AdG ANPAL con specifici compiti di indirizzo e validazione delle scelte strategiche e di investimento dello strumento finanziario.

Al fine di rendere efficace l'assetto di governance dello strumento finanziario, la composizione effettiva del Comitato di Investimento del Fondo dovrebbe prevedere un massimo di 5 rappresentanti nominati dall'AdG, con un possibile supporto tematico-specialistico di un Advisory Board. L'Advisory Board coinvolgerebbe il gestore del Fondo, rappresentanti/esperti istituzionali e attori dell'economia ad impatto sociale, con una funzione consultiva su specifici aspetti di attuazione, operatività e valutazione di impatto dello strumento.

Questo assetto di governance dello strumento finanziario, avrebbe le leve cognitive e analitiche per supportare l'individuazione dei contesti territoriali specifici – all'interno della macroarea di riferimento dell'Asse 1 bis del PON IOG - in cui opererà lo strumento finanziario ad impatto sociale, l'analisi dei fabbisogni occupazionali e di sviluppo locale, la traduzione degli esiti della presente valutazione nell'identificazione dello strumento finanziario più idoneo e nella definizione dell'operatività dello stesso.

Appare senza dubbio interessante riproporre di seguito l'elaborazione schematica di un modello di governance dello strumento finanziario, come abbozzata dal Gruppo di lavoro partenariale coordinato da ANPAL: i presupporti erano parzialmente differenti – il coinvolgimento dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, fonti di finanziamento più ampie rispetto al solo Asse 1 bis del PON IOG – ma la validità della rappresentazione, *mutatis mutandis*, resta.



Questo modello, che si apre appunto anche ad una futura maggiore complessità rispetto alle finalità dello strumento finanziario proposto, valorizza il combinato tra la capacità di coordinamento del livello istituzionale, la competenza sullo strumento del soggetto gestore e la prospettiva dell'Advisory Board, in cui la presenza degli attori dell'economia ad impatto sociale è funzionale a facilitare una capacità effettiva del Fondo di collegare gli interventi al fabbisogno per il quale sono stati individuati gli impatti da realizzare ed avere un luogo di confronto sui modelli di valutazione più adatti a valutare gli impatti e la performance finanziaria degli strumenti.

Questi due elementi - collegamento tra fabbisogni e interventi del fondo e il presidio della valutazione d'impatto - servono a permettere anche un attento monitoraggio di una caratteristica tipica degli strumenti finanziari ad impatto sociale[23]: minore alea di rischio degli investimenti che bilancia il minor rendimento puro, considerato che non si valutano solo i parametri finanziari, ma una parte importante del rendimento è generato come impatto sociale.

5.4 Opzioni strategiche per ANPAL

Il presente paragrafo chiude il capitolo relativo alla strategia di intervento dello strumento finanziario, fornendo un quadro schematico delle opzioni strategiche a disposizione di ANPAL.

[23] Cfr. GIIN Perspectives, "*Evidence on the Financial Performance of Impact Investments*", November 2017, consultabile sul sito www.thegiin.org.

Sono riprese argomentazioni già espresse nel documento, in particolare nei precedenti paragrafi del capitolo 5, sintetizzate e schematizzate, sia in formato grafico per rappresentare in maniera più immediata i modelli di riferimento, sia in formato tabellare per restituire in modo sintetico ma più rapidamente fruibile gli elementi distintivi di ogni modello. L'intento è quello di inserire nel documento di VexA, una sezione che possa essere estrapolata ed utilizzata dai decisori quale utile "strumento di lavoro" a supporto delle scelte strategiche.

Nella scelta dello schema da utilizzare per promuovere un intervento di impatto sociale, il presente paragrafo propone una descrizione schematica di quelli che sono da ritenersi i due "modelli" di riferimento alternativi, ma pur sempre integrabili, per ciascuno dei quali in relazione agli elementi caratteristici sono poi fornite delle argomentazioni rispetto a quelli che possono essere dei punti di forza piuttosto che delle potenziali criticità.

I due modelli sono:

- Il modello del **social impact bond** (di seguito anche **SIB**);
- Il modello del **social impact fund** (di seguito anche **SIF**).

Il social impact bond si regge sulla presenza, necessaria per la sua "tenuta", di un meccanismo di pagamento del risultato, ossia l'impatto sociale generato dall'attività finanziata. Nel caso del social impact fund il pagamento del risultato invece non risulta necessario, ma può essere in ogni caso utilizzato. Di seguito si forniscono alcune indicazioni che delineano alcune differenze tra i due casi, così da avere un quadro più chiaro delle differenze medesime, nell'ottica di una "scelta consapevole" del modello da implementare da parte di ANPAL. Successivamente, come anticipato, viene approfondita l'analisi dei due schemi.

Figura 5.6. Quadro sinottico comparativo tra i due modelli di social bond e impact fund

	Schema "social bond" (SIB)	Schema "impact fund" (SIF)
Costi	Maggiormente costoso, per la presenza di un meccanismo di pagamento del risultato ottenuto, che necessita della valutazione del risultato stesso e della definizione di metriche che collegano il risultato al pagamento, oltre al fondo che sostiene l'implementazione degli interventi. I costi di transazione riguardano una triangolazione tra ente pubblico, gestore del fondo e soggetto attuatore. Devono essere considerati anche i costi per l'attività di uno o più valutatori esterni.	Potenzialmente meno costoso. Il meccanismo del pagamento del risultato può essere assente. I costi di transazione riguardano i rapporti tra ente pubblico e gestore del fondo, da un lato, e tra gestore e soggetto attuatore, dall'altro.
Complessità	Più complesso. L'Amministrazione definisce la costituzione del Fondo e seleziona il Gestore. Il Gestore del Fondo agisce per finanziare i soggetti che attuano gli interventi sociali. Inoltre, in ragione della presenza dello schema di pagamento del risultato, è necessario un contratto a tre che definisca il ruolo e gli impegni dell'Amministrazione pubblica (nel caso, ANPAL), del Fondo (tramite il gestore selezionato) e del soggetto attuatore (impresa sociale o altro)	Più lineare. L'Amministrazione si limita a definire la costituzione del Fondo e seleziona il Gestore. Il Gestore del Fondo agisce per finanziare i soggetti che attuano gli interventi sociali. Il contratto dell'Amministrazione Pubblica (Anpal) viene effettuato esclusivamente con il Gestore del Fondo (vi è poi un secondo contratto tra Gestore ed attuatore, ma non coinvolge l'Amministrazione).

	Schema “social bond” (SIB)	Schema “impact fund” (SIF)
Orientamento all’impatto	La presenza del meccanismo di premio per il risultato comporta un elevato orientamento all’impatto dello schema	Il fatto che il soggetto attuatore debba essere in grado di ripagare in maniera autonoma il Fondo per i prestiti o le partecipazioni può limitare l’orientamento all’impatto e dare maggiore peso al rendimento economico/finanziario
Necessità di risorse pubbliche	Le risorse pubbliche sono necessarie due volte: nell’ambito del Fondo che anticipa le risorse ai soggetti attuatori e per il pagamento del premio relativo al risultato. I fondi di anticipazione potrebbero essere solo privati, ma nel caso di Anpal si intende agire anche sul fronte dello strumento finanziario che assicura le risorse in anticipazione al soggetto attuatore.	Le risorse pubbliche sono necessarie solo per la costituzione del Fondo di impatto sociale. Il meccanismo di premio per il risultato è opzionale.
Coinvolgimento di risorse / fondi privati	Il coinvolgimento di risorse private al fine di incrementare la dotazione del Fondo (che anticipa le risorse al soggetto attuatore) può essere facilitato dalla presenza dello schema di pagamento del risultato, che è in capo alla Pubblica Amministrazione, anche se in questo caso il rischio dell’insuccesso è di norma in capo al fondo (se non si consegue il risultato la PA non paga il fondo)	Potrebbe essere più difficile coinvolgere finanziatori privati in una iniziativa dove il beneficiario è tenuto a garantire la restituzione dei finanziamenti ottenuti a fronte di interventi di natura sociale che potrebbero avere bassi livelli di remuneratività. L’inserimento di un meccanismo di premio per il risultato potrebbe attenuare tale criticità.
Componente di rischio	Il rischio di insuccesso è in capo al fondo. Se l’intervento non ottiene il risultato la PA non paga il risultato al Fondo.	Il rischio è in capo al soggetto attuatore. Se non riesce ad ottenere una adeguata remunerazione il soggetto attuatore potrebbe non avere le risorse per ripagare il debito alFondo

Gli obiettivi e gli ambiti specifici di intervento del PON IOG consentono di valutare le caratteristiche e le opzioni offerte dai due modelli di intervento, così da supportare i processi decisionali propedeutici all’attivazione dello strumento.

Il fine ultimo dell’intervento, che assume un orizzonte di medio lungo termine, integra:

- **obiettivi di impatto ambiziosi**, la riduzione del tasso di disoccupazione, del tasso di dispersione scolastica dei soggetti e del tasso di soggetti NEET nel medio periodo (almeno dopo 24 mesi dalla chiusura dell’intervento);
- la **sperimentazione di progetti innovativi**, trasferibili e replicabili su una scala più ampia laddove di successo.

Il contesto di intervento appare particolarmente fragile:

- sia sotto il profilo dell’offerta di servizi, con una scarsa presenza di operatori consolidati, soprattutto nell’adozione dell’approccio payment by result;
- sia sotto il profilo della domanda, essendo il target di intervento particolarmente debole nella consapevolezza dei propri bisogni e nella componente motivazionale, ed al contempo presente con numerosità importante nei territori oggetto di intervento.

Ciò rende necessario:

- attivare **servizi fortemente personalizzati**, capaci di costruire percorsi di avvicinamento alle opportunità che i contesti locali, e nello specifico l'iniziativa promossa da ANPAL, possono offrire a destinatari fragili;
- prevedere modalità di intervento che consentano di **evitare il rischio di creaming** e conseguentemente disincentivare comportamenti opportunistici degli operatori nella scelta dei destinatari, anche correndo il rischio legato a comportamenti opportunistici nell'erogazione di servizi secondo una logica più vicina a quella di processo;
- coinvolgere **operatori esperti,** anche attivi in altri contesti territoriali, più propensi ad avviare iniziative sperimentali ed innovative, e al contempo a promuovere **partenariati con operatori locali**. Le collaborazioni contribuiranno alla crescita dell'offerta di servizi qualificati, ed all'attivazione di reti partenariali ampie, capaci di individuare, coinvolgere ed accompagnare al "result" desiderato i destinatari.

Tutto ciò suggerisce di **non porre in capo ai soggetti attuatori il rischio di investimento**, almeno nella fase di sperimentazione che caratterizza lo start up dell'iniziativa. Una differente ripartizione del rischio potrà essere valutata in una fase di consolidamento dei modelli di intervento, quando con molta probabilità anche il mercato degli operatori sarà più maturo. È quindi da considerare con più attenzione lo schema **Social Bond,** pur nella consapevolezza del maggiore ammontare di risorse necessarie e di complessità nell'attuazione, e quindi del maggiore onere a carico della spesa pubblica e/o della necessità di coinvolgere enti ed operatori privati con finalità filantropiche che possano condividere l'assunzione di una parte del rischio e degli oneri finanziari legati all'iniziativa.

Ciò tanto più nella considerazione del fatto che le iniziative, in particolare la componente prettamente formativa, si configurano come attività a costo zero per i destinatari. Se i destinatari non pagano, ricade sul meccanismo di pagamento del risultato la possibilità di ripagare l'investitore (il fondo quale strumento finanziario), non avendo l'attuatore la possibilità di operare "a mercato".

Il meccanismo del SIF, infatti, si configura come maggiormente confacente ad iniziative in grado di operare a fronte del pagamento da parte dei destinatari dei servizi erogati o, soprattutto nel caso di partecipazioni (equity), quando si volesse consolidare finanziariamente un soggetto, in un ottica di sviluppo di medio-lungo periodo, che poi sia libero di agire andando a cercare le risorse per attuare i singoli interventi, compresa la possibilità di intercettare risorse pubbliche che pagano gli interventi attuati (verificando il rispetto della normativa dei Fondi SIE, se del caso, con riferimento al rischio di doppio finanziamento).

5.4.1 Caso: Social Impact Bond

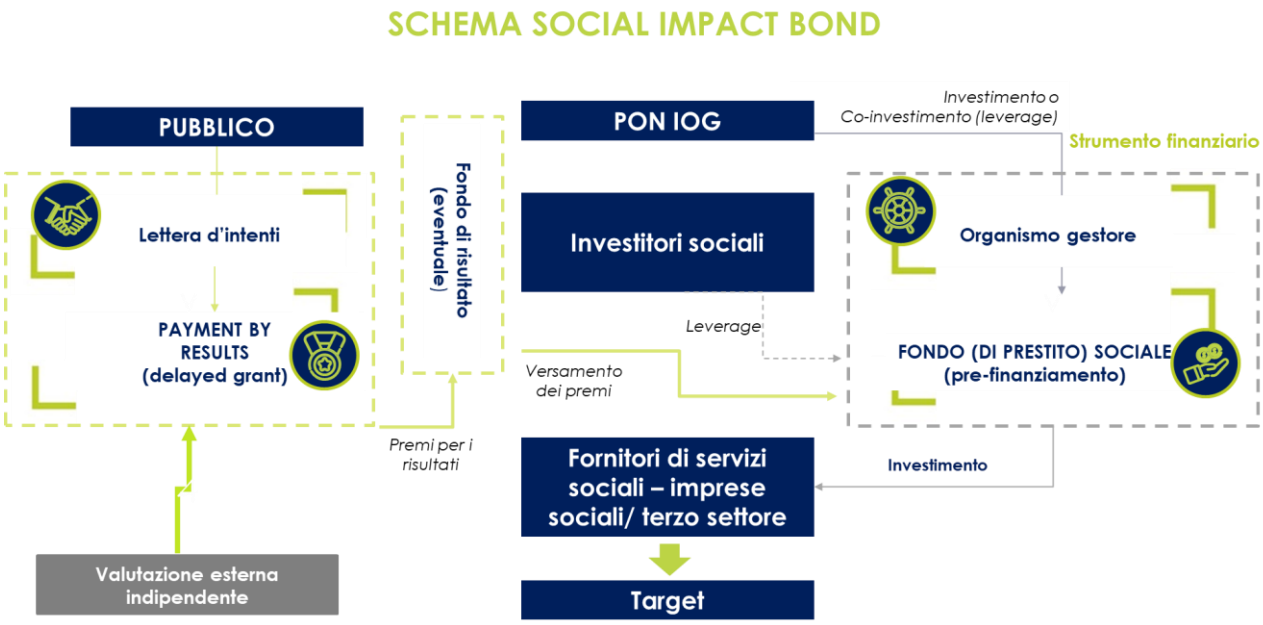
Nell'illustrazione dettagliata del **Social Impact Bond** (SIB) occorre in primo luogo precisare che la definizione di bond non è del tutto corretta, in quanto il SIB non si configura come una classica obbligazione. La sua caratteristica saliente è la presenza di un meccanismo di **pagamento per il risultato**, determinante per il funzionamento del modello.

Il SIB coinvolge tre attori principali:

- uno (o più) investitori sociali i quali anticipano l'investimento iniziale (prefinanziamento) – che può provenire anche da fondi europei (SIE).
- organizzazioni sociali (fornitori dei servizi) i quali impiegano il capitale anticipato per effettuare l'intervento sociale rivolto ai destinatari finali (ad es. soggetti svantaggiati).

- un ente del settore pubblico (committente) il quale si impegna a versare un premio per i risultati raggiunti e certificati tramite l'attuazione dell'intervento sociale.

Figura 5.7. Schema di funzionamento del Social Impact Bond



Lo **schema di funzionamento** del SIB è il seguente (figura):

1. Lo stanziamento iniziale – **prefinanziamento** - è effettuato tramite le risorse del fondo di prestiti (nel caso specifico, risorse del PON IOG) nel quale possono confluire ulteriori risorse da investitori sociali privati o anche provenienti da altri Fondi. Ad esempio, possono essere coinvolti Fondi provenienti da enti privati (quali fondazioni o investitori istituzionali) che partecipano all'investimento. Il Fondo viene gestito tramite un *soggetto in-house* rispetto ad ANPAL, oppure da un altro soggetto – ***organismo gestore*** *(soggetto terzo selezionato mediante procedura di gara).*

2. Il fondo – tramite procedure a bando - effettua degli **stanziamenti a favore di beneficiari delle risorse necessarie alla realizzazione dell'intervento** (fornitori di servizi sociali, imprese sociali, terzo settore), i quali operano a favore dei destinatari finali (disoccupati, lavoratori svantaggiati, NEET, etc.).

3. Un valutatore esterno certifica il **raggiungimento dei risultati,** ossia **dell'impatto atteso grazie all'intervento**.

4. La certificazione dei risultati sblocca il **pagamento da parte del committente (autorità pubblica) del premio per il risultato** (le risorse potrebbero essere messe a disposizione da un apposito "fondo dei risultati"). Di norma vengono remunerati gli investitori iniziali (il fondo di prefinanziamento), ma si potrebbe anche prevedere una remunerazione dei fornitori di servizi.

5. Vengono così **restituiti i capitali al fondo** che lo può reinvestire in altri interventi (rotazione).

Se l'intervento va a buon fine, il soggetto pubblico avrà sborsato il premio solo nel caso di risultato ottenuto, il fondo avrà reintegrato il capitale (rotazione, sempre in caso di "successo"), gli investitori avranno ottenuto una remunerazione congrua.

Il rischio di insuccesso di norma è in capo al fondo, non all'impresa sociale.

Figura 5.8. Quadro sinottico comparativo valore aggiunto e criticità del modello social impact bond

Elementi di attenzione	Valore aggiunto	Criticità
Struttura dello schema (modello "bond")	Forte orientamento ai risultati; l'Autorità pubblica eroga risorse solo a raggiungimento del risultato in base ai risparmi generati dall'intervento. Attrazione di capitali privati addizionali. Rispetto alle politiche pubbliche consentono 1) di approcciare problematiche non completamente affrontate dall'intervento pubblico "classico" che agisce su interventi tradizionali a fronte di costi sostenuti; 2) sperimentare interventi molto innovativi (promozione dell'innovazione nelle politiche con approcci a lungo termine). Offrono opportunità di investimento al settore sociale che sperimentano difficoltà di accesso ai fondi (effetto di domanda).	Struttura complessa: difficoltà di esplicitare la struttura degli impatti da parte del soggetto promotore; alti costi di gestione (non solo del Fondo); meccanismo di pagamento complesso legato alla misurazione del risultato e alla quantificazione del risparmio pubblico generato; richiede un soggetto gestore con competenze specifiche e la presenza di uno (o più) valutatori esterni. La complessità può essere gestita con il supporto di "enti intermediari" che riducano i costi di transazione. I tempi possono essere lunghi e generare difficoltà di coordinamento nel caso di fondi SIE. Approccio ancora poco attuato, scarsità di buone prassi da cui attingere.
Dimensione del Fondo e partecipazione di capitali privati	Di norma i privati sono disponibili a investire soltanto con adeguate garanzie di remunerazione del capitale. I SIB possono risultare attraenti per investitori sociali (es. fondazioni, investitori sociali o fondi etici) in cerca di forme di investimento (remunerative) "pazienti" e diversificazione degli investimenti. Il bilanciamento tra investitori istituzionali e investitori filantropici dipende dalla tipologia (tasso di redditività) dell'intervento. Meccanismo "rotativo": se i risultati sociali sono raggiunti, gli investitori recuperano i propri capitali (potenzialmente con l'aggiunta di un premio al rischio), che possono essere reimpiegati. Gli investitori privati solitamente partecipano al finanziamento del fondo – *anticipo o pre-financing* - (e non al pagamento del premio dei risultati)	Rischio percepito molto elevato, scarse garanzie ed elevati costi di transazione rispetto a investimenti di mercato. Il rischio è trasferito sul fondo, per cui anche sugli investitori privati: i rendimenti possono risultare inferiori a quelli di mercato (logica sociale) ma corretti con un premio erogato a fronte del raggiungimento dei risultati (logica dei risultati). Al fine di attrarre capitali, può essere necessario offrire, agli investitori istituzionali, un premio più elevato rispetto a quello proposto agli investitori sociali / filantropici
Erogazione del fondo – scelta dello strumento finanziario (prestito / partecipazione)	La scelta dello strumento va dai prestiti alla partecipazione (*equity*), incluse forme intermedie (*quasi-equity*) come prestiti non garantiti. La scelta dello strumento dipende: 1) dalla tipologia di intervento e/o: interventi specifici o innovazioni sociali che generano ritorni (prestiti) vs. investimenti in nuovi settori o nuovi mer-	

	cati con crescita del valore di impresa (equity) 2) dall'orizzonte temporale: breve (prestiti) vs. medio-lungo (equity)	
Orientamento al rendimento / orientamento al risultato sociale	Lo strumento ha elementi sia di rendimento economico, sia di orientamento al risultato sociale. La doppia componente consente di attrarre investitori sociali in cerca di forme di investimento innovative e di lungo periodo.	La presenza di rendimento economico deve essere contemperata con la necessità di fornire fondi ai soggetti beneficiari a tassi generalmente inferiori a quelli di mercato.
Presenza di uno schema di remunerazione a risultato/impatto	Forte orientamento al risultato: i SIB sono la struttura tipica del pagamento per risultato che consente all'autorità pubblica di impiegare risorse solo a fronte di risultati che generano risparmi per le politiche pubbliche. Meccanismi premiali con 1) premio per risultato unico, o; 2) struttura di premi per risultati intermedi che riducono il rischio per gli investitori e i tempi di remunerazione.	Il meccanismo del pagamento per risultati presenta due criticità: 1. sposta il rischio sugli investitori; 2. incrementa la complessità del procedimento sia per i soggetti proponenti (esplicitazione e quantificazione dell'impatto sociale) sia per il soggetto gestore, che deve valutare attentamente la capacità dell'attuatore di conseguire il risultato, oltre a porre in capo alla PA il processo di valutazione dell'impatto e la quantificazione dei risparmi pubblici generati dall'intervento. Necessità di dati statistici appropriati per la misurazione e quantificazioni degli impatti sociali.
Presenza di uno schema di supporto alla *capacity building* dei beneficiari del Fondo ed alla progettazione	Previsto in caso di finanziamento per assistenza tecnica iniziale (v. di seguito voce "Utilizzo dei fondi europei SIE").	L'attività allunga i tempi di realizzazione dell'intervento.
Beneficiari (imprese sociali, associazioni, ecc.)	Le organizzazioni/imprese sociali sono responsabili per l'interazione con i gruppi target del SIB (ad es. giovani disoccupati): ex. imprese sociali, associazioni, cooperative, ONG.	Si richiede un livello di competenze elevato sia nella predisposizione della proposta sia nella sua gestione.
Durata di prestiti/partecipazioni (breve periodo <5anni / medio lungo periodo >5 anni)	I SIB – in quanto struttura di pagamento a risultato ottenuto e certificato - prevedono di norma investimenti di medio-lungo periodo.	
Durata del Fondo (di norma sempre >= 10 anni)		La durata del fondo deve essere coerente con il tipo di strumento e con i tempi di rientro dei prestiti o delle partecipazioni. Potrebbero esserci problemi rispetto ai tempi della programmazione dei Fondi SIE
Gestione del Fondo (in house / affidamento a soggetto specializzato	La gestione deve essere affidata ad un soggetto specializzato, *in house* o con affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica.	La complessità della gestione dello strumento richiede competenze molto specializzate. Più facilmente reperibi-

con gara)	L'affidamento *in house* riduce i tempi e può realizzare economie di scopo.	li tramite selezione di un soggetto "specializzato". La gestione del fondo presenta elevati costi di gestione. L'affidamento esterno può allungare i tempi e risultare più oneroso.
Caratteristiche degli interventi sociali finanziabili	1. Presenza di obiettivi specifici, gruppi target ben definiti e modello di intervento articolabile (catena del cambiamento dall'intervento all'impatto); 2. con risultati sociali che possano essere quantificati e misurati; 3. a integrazione di politiche pubbliche (generando risparmi pubblici)	
Utilizzo dei fondi europei SIE	1) Assistenza tecnica per le seguenti attività: a) iniziale: sovvenzioni per finanziare gli impegni iniziali di capacity building e sensibilizzazione. b) in itinere: finanziamento del lavoro tecnico aggiuntivo durante tutto il ciclo di vita del SIB, ovvero le attività relative alla misurazione e alla convalida dei risultati. 2) Fondi di prefinanziamento: I fondi SIE possono essere utilizzati come strumenti finanziari di prefinanziamento che coinvestono direttamente nei SIB insieme agli investitori sociali o in combinazione con altre risorse da fondi non-SIE. 3) Pagamento dei risultati: utilizzo sotto forma di "sovvenzioni differite per pagare i risultati raggiunti e validati tramite a seguito della validazione dei risultati. Il ruolo dei Fondi SIE in 1) e 3) è alternativo (lo stesso Programma / Fondo non può agire sia su 1, sia su 2)	*n.b. il sostegno dei fondi SIE agli investimenti di prefinanziamento (2) e ai pagamenti* *a fronte di risultati (3) dovrebbero escludersi a vicenda, per evitare problematiche di doppio finanziamento.*

5.4.2 Caso: Social Impact Fund

I Fondi a Impatto Sociale (SIF, acronimo sulla base della terminologia in inglese) sono Fondi che investono in imprese sociali, di norma attraverso strumenti di equity e quasi equity, fornendo capitale a medio e lungo termine alle imprese sociali per:

- lo sviluppo nelle fasi iniziale e di startup, rafforzamento del team, marketing e attività commerciali;
- la crescita ed espansione, sviluppo delle attività e di altri mercati;
- problematiche strutturali di liquidità.

Sebbene l'investimento sia prevalentemente sviluppato con strumenti di equity o quasi equity, è possibile che i SIF agiscano anche attraverso forme di debito, in via esclusiva o in abbinamento alle partecipazioni.

Lo schema del Social Impact Fund prevede la presenza di tre soggetti, in totale analogia con i Social Impact Bond, ma con ruoli in parte diversi e con relazioni distinte tra essi (mentre nei SIB la relazione è unica e trilaterale):

- un ente dell'Amministrazione Pubblica, che promuove l'iniziativa volta alla costituzione del Fondo di Impatto Sociale;
- l'investitore sociale, che partecipa nel Fondo apportando proprie risorse e può avere anche un ruolo di gestore;
- organizzazioni/imprese sociali (fornitori dei servizi) i quali impiegano il capitale ottenuto per effettuare l'intervento sociale rivolto ai destinatari finali (ad es. soggetti svantaggiati).

Lo **schema di funzionamento** è rappresentato nelle figure seguenti, la seconda delle quali introduce anche un meccanismo di pagamento del risultato:

1. L'Ente Pubblico costituisce il Fondo di Impatto Sociale (nel caso specifico, come strumento finanziario secondo la normativa dei Fondi SIE), con la possibilità di far confluire nel Fondo anche risorse di investitori sociali. Per la costituzione del Fondo viene selezionato il soggetto gestore (*in house* o con procedura ad evidenza pubblica).

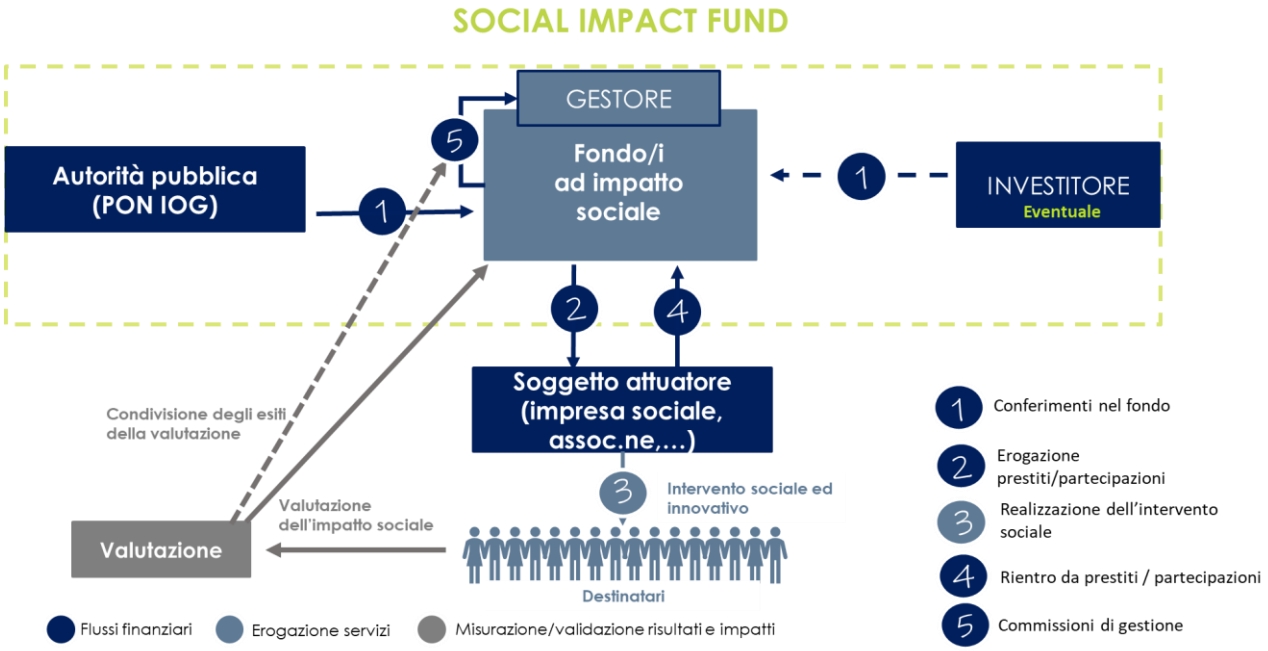
2. Il gestore del fondo seleziona i beneficiari ai quali concedere prestiti o partecipazioni a fronte di specifiche progettualità e di specifici risultati sociali attesi. La selezione avviene previa pubblicazione di un avviso che determina le procedure di selezione e le caratteristiche di progetti e beneficiari.

3. Le imprese sociali attuano l'intervento e secondo i piani di rientro concordato con il Fondo restituiscono le risorse ricevute in prestito o in partecipazione.

4. (opzionale; seconda figura) L'Ente Pubblico certifica il risultato ottenuto e paga un premio all'impresa sociale.

Il rischio di insuccesso è in capo all'impresa sociale, che ha l'impegno di restituire le risorse ricevute dal Fondo.

Figure 5.9. Schema di funzionamento del Social Impact Fund



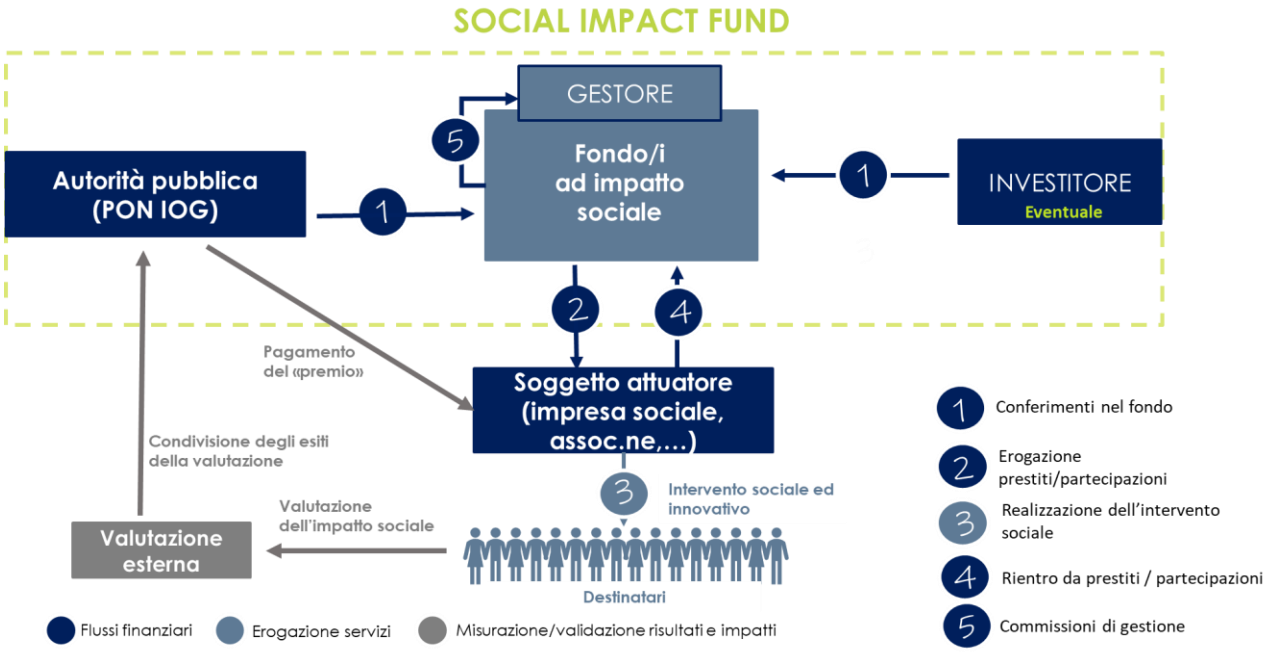


Figura 5.10. Quadro sinottico comparativo valore aggiunto e criticità del modello social impact fund

Elementi di attenzione	Valore aggiunto	Criticità
Struttura dello schema (modello "fondo")	Il modello che prevede solo la costituzione di un Fondo di impatto sociale è più semplice rispetto a quello che comprende uno schema di payment by result. La costituzione del Fondo esaurisce la necessità di risorse per finanziare l'iniziativa	Per garantire i rientri del capitale il Fondo deve operare su progetti in grado di generare entrate economiche per l'attuatore, così da garantire la restituzione, da parte dell'attuatore, delle risorse ricevute per finanziare i progetti. Progetti che prevedano la realizzazione di attività formative gratuite, potrebbero rendere difficoltoso garantire il rientro al Fondo dei prestiti / partecipazioni. Il pagamento, al soggetto beneficiario, del premio per il risultato, gli fornirebbe risorse da poter utilizzare per ripagare i finanziamenti ottenuti.
Dimensione del Fondo e partecipazione di capitali privati	Il fondo potrebbe agire ampliando il proprio dimensionamento attraverso la raccolta di fondi privati, ad esempio stimolata in fase di selezione del soggetto gestore (il gestore garantisce l'apporto di risorse proprie), andando a selezionare un gestore che sia già di fatto un gestore di fondi a impatto sociale. Ciò utilizzando sia meccanismi di *upside leverage* (la prima parte dei guadagni, entro una soglia stabilita, va al gestore; i guadagni oltre tale soglia sono poi ripartiti con l'Amministrazione), sia uno schema di *down-side protection* (le prime perdite fino ad una soglia stabilita sono imputate alla quota pubblica del Fondo; oltre tale soglia le perdite sono equamente suddivise).	Il dimensionamento di partenza del Fondo, nell'ipotesi di ANPAL pari a 50 milioni di Euro, appare da solo appena sufficiente rispetto al territorio di riferimento (che riguarda 8 regioni). In media ogni regione avrebbe un "budget" di partenza pari a 6/7 milioni di Euro. Risulta quindi necessario intercettare risorse ulteriori (investitori privati). A meno che la strategia punti al finanziamento di pochi progetti pilota ed innovativi, con elevati livelli di rischio e redditività potenzialmente bassa, che faticherebbero ad intercettare risorse private.
Erogazione del fondo (prestito / partecipazione)	Il supporto tramite prestiti ha un'ottica di breve/medio periodo ed è orientato a finanziare specifiche iniziative/progetti in seguito ai quali viene concordata la modalità (periodicità, durata) di rimborso del prestito. Il supporto tramite partecipazione ha un'ottica di medio/lungo periodo, non è orientata a specifiche progettualità, ma a garantire una adeguata struttura finanziaria del soggetto attuatore volta a dare impulso alla sua attività "ordinaria" o a promuovere nuove	

	attività nell'ambito del proprio mandato.	
Orientamento al rendimento / orientamento al risultato sociale	Il base al tipo di intervento previsto da ANPAL è preferibile un'ottica di intervento che premia il risultato, anche a scapito dei rendimenti economico/finanziari. Ciò comporta la necessità di rivolgersi a soggetti più vicini al mondo dell'impatto sociale e della filantropia, che hanno una adeguata sensibilità ed esperienza rispetto all'intervento da promuovere.	Un orientamento che premia il rendimento potrebbe andare a scapito del risultato sociale, portando alla selezione di gestori e soggetti attuatori poco propensi ad assumersi il rischio associato ad interventi di natura sociale scarsamente remunerativi.
Presenza di uno schema di remunerazione a risultato/impatto	La presenza di uno schema di *payment by result* può funzionare da incentivo rispetto ad una maggiore efficacia degli interventi finanziati e garantire più elevati ritorni economici per il soggetto attuatore ed in seconda battuta per il fondo finanziatore, se è prevista la partecipazione al premio.	La presenza di uno schema di *payment by result* può complicare il quadro di attuazione, vista la necessità di definire modalità di valutazione degli impatti, metriche di remunerazione, individuazione del soggetto che mette a disposizione le risorse per il pagamento a fronte del risultato/impatto raggiunto. Aumenta i costi di transazione.
Presenza di uno schema di supporto alla capacity building dei beneficiari del Fondo ed alla progettazione	In un mercato debole e con limitate capacità progettuali sul fronte del social impact investing, anche immaginando il coinvolgimento di soggetti di caratura nazionale, l'esperienza indica che una iniziativa preliminare di accompagnamento alla progettazione e successivamente all'attuazione degli interventi può essere importante per favorire migliori risultati.	Maggiore complessità nell'implementazione del Fondo e maggiori costi. Allungamento dei tempi di implementazione del Fondo ed avvio degli interventi.
Beneficiari (imprese, imprese sociali, associazioni, ecc…)	Data la natura di prestito o partecipazione i beneficiari possono essere solo imprese o comunque soggetti con una propria personalità giuridica (sono tendenzialmente da escludere forme di raggruppamenti temporanei). Di norma i beneficiari dei Fondi di impatto sociale sono imprese sociali: *tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del citato decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.*	
Durata di prestiti/partecipazioni (breve periodo <5anni / medio lungo pe-	Una durata lunga dei finanziamenti, soprattutto se collegata a partecipazioni, consente al soggetto attuatore un maggiore "respiro" e la possibilità di porre in essere tutte le azioni volte ad ottenere i	Una durata breve dei finanziamenti può consentire una maggiore rotatività del fondo, ma potrebbe mettere in difficoltà il soggetto attuatore nella restituzione dei finanziamenti otte-

riodo >5 anni)	risultati perseguiti insieme ai rendimenti economici e finanziari necessari per ripagare i prestiti / le partecipazioni ricevute.	nuti, soprattutto in assenza di meccanismi di premialità del risultato.
Durata del Fondo (di norma sempre >= 10 anni)		La durata del fondo deve essere lunga, considerando il tempo necessario alla realizzazione degli interventi finanziati, quello necessario a valutare i risultati ottenuti, e quello collegato ai piani di rimborso dei finanziamenti erogati (siano prestiti o partecipazioni). La durata del fondo deve essere valutata anche in relazione alle tempistiche e scadenze della programmazione del PON IOG. Al fine di consentire la rendicontazione entro la fine della programmazione il fondo dovrebbe erogare tutta la dotazione entro tale termine. Si può ipotizzare che se si scegliesse di procedere alla selezione di un soggetto gestore tramite gara, chiedendo un apporto di risorse private, prima di selezionare i beneficiari e firmare i contratti possano trascorrere oltre 24 mesi.
Gestione del Fondo (in house / affidamento a soggetto specializzato con gara)	Il trade off tra gestione in house e gestione affidata ad un soggetto specializzato riguarda i tempi di avvio dell'operatività del Fondo (più rapidi con affidamento in house) e la possibilità di reperire e fare affidamento su migliore expertise offerte da soggetti specializzati.	

5.5 LE RISORSE ATTIVABILI

Nelle riflessioni che riguardano l'ambito strategico dello strumento finanziario, il tema delle risorse attivate ne contraddistingue certamente uno degli elementi centrali. Nelle opzioni strategiche appena delineate rispetto alle caratteristiche che può assumere lo strumento finanziario, sia rispetto al caso "Bond" che rispetto al caso "Fund", la dimensione finanziaria prevede in ogni caso l'apporto di risorse pubbliche (tramite il PON IOG) e di risorse private provenienti da investitori che possono essere istituzionali o filantropici.

Se da un lato l'apporto di risorse pubbliche viene definito nella documentazione afferente al PON IOG, laddove è prevista una dotazione di 50 milioni di Euro per l'Asse 1 bis del Programma stesso da destinare proprio alla dotazione dello strumento finanziario, più difficile risulta una previsione delle risorse private che l'iniziativa può essere in grado di attivare.

Proprio per tale motivo di seguito si propone uno schema basato su due scenari che si differenziano in base al diverso volume di risorse private attratte per l'attuazione dell'iniziativa di supporto ad investimenti di impatto sociale. Il diverso volume di risorse dei due scenari può essere giustificato in base ad un approccio "prudente" degli investitori privati, piuttosto che "fiducioso". Certamente la risposta degli investitori dipende anche dalle scelte dell'Amministrazione riguardo alle modalità di gestione delle risorse private apportate, ed in particolare dai meccanismi di eventuale premialità (*upside leverage*) o protezione (*down-size protection*) previsti. Considerando le difficoltà ed i ritardi che nel contesto italiano sembrano aver avuto iniziative simili (ad esempio in Sardegna ed in Calabria), il suggerimento è quello di fornire i massimi incentivi ammissibili rispetto all'apporto di risorse private. L'Amministrazione può inoltre coinvolgere investitori privati ponendo delle soglie minime per la raccolta delle risorse dal singolo investitore (si suggerisce in tal caso di mantenere tali soglie basse, così da non agire come potenziale ostacolo al conferimento).

In base ad uno scenario "prudente", si ipotizza un apporto di risorse private minimo, ma che in ogni caso non può andare sotto una certa soglia per garantire il volume di risorse necessarie ad attivare un adeguato numero di interventi. Può essere la stessa Amministrazione a definire, nell'avviso predisposto per la selezione dei fondi privati, una soglia minima da raggiungere. Lo scenario "prudente" vede un apporto di risorse private pari al 20% rispetto alla dotazione pubblica, ipotizzando l'adesione di uno o due investitori privati. Tale ipotesi poggia anche sul presupposto che l'intervento promosso ha un carattere innovativo e si configura come una sperimentazione, alla quale il mercato privato può attribuire elevati livelli di rischio e pertanto frenare l'adesione degli investitori.

In base ad uno scenario "fiducioso", l'apporto di risorse private può essere significativamente maggiore, fino ad arrivare a pareggiare l'engagement pubblico. Uno scenario di questo tipo potrebbe essere concretizzato ipotizzando l'adesione di più investitori privati, ad esempio tramite una società veicolo dove vengono raccolte le risorse degli investitori che poi saranno destinate al supporto dell'iniziativa di investimento sociale. Per ottenere un tale risultato, l'Amministrazione deve utilizzare tutte le leve possibili per favorire l'investitore privato.

Guardando a recenti iniziative del settore privato, un tale importo non appare irrealistico. Recentemente (2020) l'iniziativa A|IMPACTE (fondo chiuso di *impact investing* promosso da "Avanzi – Sostenibilità per Azioni", in collaborazione con "Etica Sgr – Investimenti responsabili") punta a raccogliere una dotazione di 40 milioni di Euro per investimenti di natura sociale.

Di seguito si raffigurano i due scenari di riferimento.

In base all'ipotesi di finanziare progetti di media/grande dimensione (da 5 a 10 milioni di Euro) capaci di generare impatti significativi e duraturi, nei due scenari sarebbe possibile finanziare:

- Scenario 1 da 6 a 12 progetti
- Scenario 2 da 10 a 20 progetti

In ogni caso sarebbe possibile attivare almeno un progetto in ogni Regione.

Anche in base a queste le ipotesi è possibile delineare un'analisi del contributo dello strumento finanziario agli obiettivi del Programma.

6. RISULTATI ATTESI

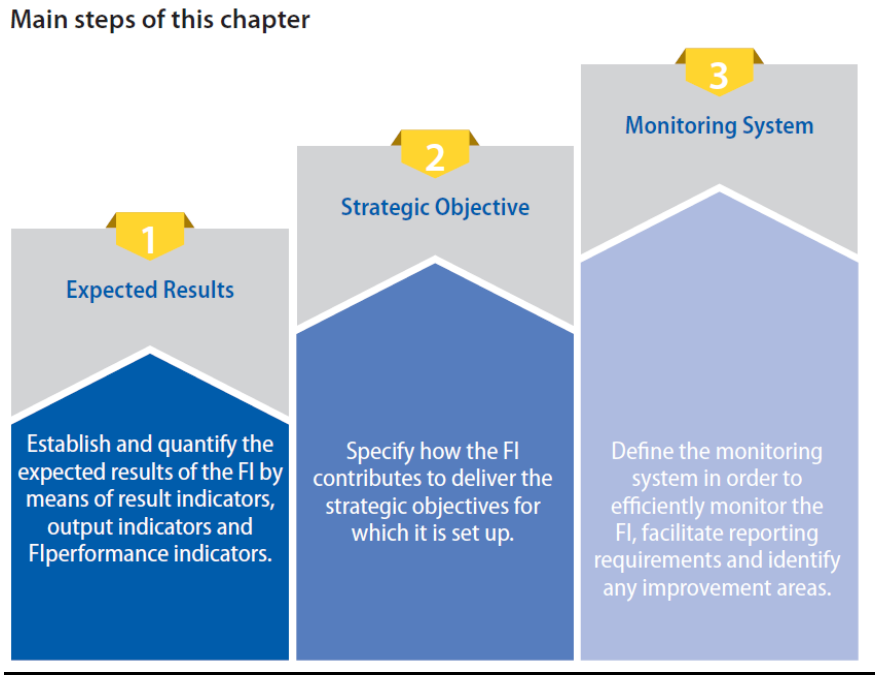
6.1 OBIETTIVI STRATEGICI E RISULTATI ATTESI DI RIFERIMENTO DEL PON

Nell'approccio valutativo che qui rileva, va opportunamente considerato il contesto di riferimento, prevalentemente dunque quello del PON IOG. Infatti, l'attuale periodo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, ancor più marcatamente rispetto al passato, orienta la programmazione e la gestione delle politiche cofinanziate rispetto ai risultati: appare evidente fin dalle finalità e dalla struttura del Quadro strategico comune e dell'Accordo di Partenariato, come l'impianto programmatico si sia particolarmente spostato, nella sua struttura logica e operativa, verso un orientamento ai risultati, imperniandosi intorno a quattro pilastri:

- una chiara definizione dei risultati attesi di un Programma Operativo, in tutte le sue articolazioni
- la definizione di condizionalità ex-ante, per garantire i prerequisiti all'investimento comunitario
- la definizione di indicatori e target chiari e misurabili, per garantire il monitoraggio dei progressi dei Programmi Operativi
- la logica *ring-fencing* del principio di concentrazione tematica

Il framework regolamentare dei Fondi SIE, che trova un dettaglio di precipuo interesse ai fini di questa valutazione nell'articolo 37, comma 2, del Regolamento 1303/2013, prevede che l'impiego dello strumento finanziario sia supportato dalla definizione di target e da un sistema di monitoraggio degli stessi e dei risultati ad esso collegati, coerentemente con i Fondi e i Programmi Operativi di riferimento, come descritto nella figura che segue.

Figura 6.1. Step metodologici della valutazione dei risultati attesi.



In questa prospettiva, è opportuno fare attento riferimento a quanto definito dal PON IOG, in particolare agli ambiti dove il Programma prevede il ricorso all'utilizzo di strumenti finanziari supportati da risorse FSE, l'Asse 1 bis del PON IOG. Con Decisione di esecuzione C(2017)8927 del 18.12.2017, la Commissione Europea ha approvato la revisione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per l'Iniziativa Occupazione Giovani. Alle risorse risultanti dal rifinanziamento del PON IOG, si sono sommate quelle derivanti dall'aggiustamento tecnico al Bilancio europeo FSE, identificando complessivamente una quota di risorse comunitarie aggiuntive da riprogrammare nell'ambito del PON e, in parte, a favore dell'Asse 1 bis.

Nell'ambito dell'Asse 1 bis, gli strumenti finanziari possono offrire supporto all'OT 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori, e alla collegata priorità di investimento 8ii "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani". Tale supporto potrà quindi essere rivolto ad interventi finalizzati a favorire la transizione nel mercato del lavoro di giovani disoccupati e svantaggiati delle aree metropolitane delle Regioni del Mezzogiorno - attraverso l'organizzazione di una offerta formativa mirata, realizzata in un'ottica di rete tra diversi soggetti del territorio (istituti scolastici, centri di formazione professionale, imprese, associazioni datoriali, soggetti del terzo settore, ecc.) con un forte ancoraggio alle dinamiche e ai bisogni espressi dai mercati del lavoro locali -, ed a favorire l'inclusione socio-lavorativa dei giovani, anche attraverso la creazione di spazi fisici ed opportunità di aggregazione e condivisione.

Non secondario nel disegno del PON, e degli strumenti finanziari che si propone di sostenere, è la logica dell'impatto sociale, inteso come incremento del benessere sociale complessivo delle comunità di riferimento, in termini di diminuzione della disoccupazione giovanile nelle Regioni del Mezzogiorno/Aree metropolitane individuate, di diminuzione dei fenomeni di esclusione sociale, di sviluppo locale sostenibile. Ciò al fine di contribuire al raggiungimento dei risultati attesi definiti dal Programma, nello specifico il RA 8.1 Aumentare l'occupazione dei giovani, nell'attenta considerazione degli indicatori che lo sorreggono:

- partecipanti che, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento, prendono parte a programmi di istruzione e formazione continua, programmi di formazione per l'ottenimento di una qualifica, apprendistati o tirocini (CR10);
- partecipanti che hanno un lavoro entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (CR11);
- partecipanti che esercitano un'attività autonoma entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (CR12).

6.2 CONTRIBUTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO AGLI INDICATORI DI OUTPUT DEL PON

Come già evidenziato in precedenza, nell'ambito dell'Asse 1 bis, gli strumenti finanziari impattano sulla priorità di investimento 8ii e sugli indicatori comuni e specifici ad essa collegati, qui di seguito riportati.

Tabella 4 - Indicatori di output comuni e specifici Asse 1 bis PON IOG

P.I.	8ii - L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani								
ID	Indicatore	Unità di misura	Fondo	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)			Fonte di dati	Periodicità informativa
					M	W	T		
SO202	Persone in età 30-34 anni	numero	FSE	Meno sviluppate			15.330,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO01	Disoccupati compresi i disoccupati di lunga durata	number	FSE	Meno sviluppate			61.585,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO02	Disoccupati di lunga durata	number	FSE	Meno sviluppate			39.620,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO06	Persone di età inferiore ai 25 anni	number	FSE	Meno sviluppate			36.555,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
SO01	Persone in età 25-29 anni	number	FSE	Meno sviluppate			29.500,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CV31	Partecipanti supportati per combattere la pandemia di COVID-19	persone	FSE	Meno sviluppate			1.905,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO03	Le persone inattive	numero	FSE	Meno sviluppate			19.800,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
SO202	Persone in età 30-34 anni	numero	FSE	In transizione			2.200,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO01	Disoccupati compresi i disoccupati di lunga durata	number	FSE	In transizione			6.480,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO02	Disoccupati di lunga durata	number	FSE	In transizione			4.160,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO06	Persone di età inferiore ai 25 anni	number	FSE	In transizione			5.130,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
SO01	Persone in età 25-29 anni	number	FSE	In transizione			4.280,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CV31	Partecipanti supportati per combattere la pandemia di COVID-19	persone	FSE	In transizione			210,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale
CO03	Le persone inattive	numero	FSE	In transizione			5.130,00	Sistemi informativi Anpal	Annuale

Va innanzitutto premesso che la soddisfazione degli indicatori di output, in particolare, è strettamente legata alla performance attuativa: pertanto, la valutazione in questa sede, in una fase cioè preliminare all'implementazione dello strumento e delle azioni da esso sostenute, può solo considerare le potenzialità di impatto sui medesimi indicatori in termini di coerenza tematica e programmatica, piuttosto che avere una proiezione sui valori target. Proiezione che, in termini potenziali, quindi, può individuare come macro-parametro della capacità di impatto sugli indicatori di output la dotazione prevista per lo strumento finanziario (€ 50.000.000) rispetto al totale delle risorse FSE dell'Asse 1 bis (€ 301.485.759), che ne rappresenta il 16,6%.

Come già descritto in precedenza, tuttavia, il potenziale effetto leva dello strumento – quindi la sua capacità di attrarre ulteriori risorse per le medesime finalità – è in grado di aumentare tale percentuale e conseguentemente l'impatto dello strumento finanziario sugli indicatori.

In tale prospettiva, è fuori di dubbio che lo strumento finanziario - anche solo per la sua collocazione in un contesto programmatico nuovo rispetto alla portata originaria del PON IOG, come quello dell'Asse 1 bis e della Scheda di Misura 3 -, sia in grado di esercitare un impatto su tutti gli indicatori; nel dettaglio, un impatto sia sugli indicatori comuni – CO01, CO02, CO06, CO03 – che sugli indicatori specifici – SO02, SO01, per entrambe le categorie di Regioni considerate.

Per l'ampiezza delle azioni potenzialmente sostenute dallo strumento finanziario – aumento dei servizi territoriali, maggiore capacità di coinvolgimento dei target anche attraverso un coinvolgimento degli attori territoriali, innovatività delle pratiche, aumento delle opportunità di inserimento nel mercato del lavoro, possibili effetti leva sulle risorse a disposizione – vi è una ragionevole propensione a considerare estremamente probabile tale impatto positivo. In tale ottica, anche rispetto all'indicatore riferito nello specifico agli effetti negativi della pandemia (CV31 Partecipanti supportati per combattere la pandemia di COVID-19).

6.3 CONTRIBUTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO AGLI OBIETTIVI STRATEGICI DEL PON

La misura di Social Impact Investment integra l'offerta dei servizi di politica attiva previsti nel PON IOG e finanziati a valere sull'Asse 1 per tutte le Regioni ammissibili all'Iniziativa, prevedendo l'attivazione di corsi di formazione finalizzati all'incremento del livello di qualificazione di giovani disoccupati (non necessariamente NEET) fino a 35 anni di età. L'iniziativa può avvalersi delle misure universali previste all'interno del modello attuativo della Garanzia Giovani, quali le attività di informazione verso l'utenza (misura 1-A), che sono erogate tramite punti di accesso distribuiti sui territori, prevalentemente presso le strutture dei Centri per l'impiego, che rappresentano la prima interfaccia con i servizi al lavoro per le persone disoccupate. Inoltre, a seguito dell'esaurimento della dotazione finanziaria della misura 9bis denominata "Incentivo Occupazione NEET", è stato approvato il finanziamento di un nuovo incentivo occupazionale, rivolto ai datori di lavoro che assumono persone in stato di disoccupazione, anche non NEET, chiamato "Incentivo IOLavoro". Il nuovo Bonus non è finanziato sul PON IOG ma sul PON e POC SPAO.

Considerando le finalità e le caratteristiche generali, finora definite, della misura di *Social Impact Investment*, essa può essere declinata per realizzare una serie di azioni in favore di un target disoccupato con determinate condizioni di svantaggio, legate ai giovani, allo scopo di mettere a disposizione di questa tipologia di utenza un'offerta integrata e diversificata di servizi, valorizzando gli elementi virtuosi del modello multi-azione dell'Asse 1, che ha consentito di ottenere risultati positivi in termini di ampiezza della platea di destinatari trattati e di esiti occupazionali conseguiti.

La tabella seguente mette in evidenza quali misure, tra quelle attivate sull'Asse 1, possono essere replicate, con i necessari adattamenti, per il target dell'Asse 1 bis. Tali attività sarebbero attuate e rimborsate nell'ambito del Fondo tematico, quali misure necessarie e complementari agli interventi formativi per raggiungere gli obiettivi di efficacia dell'iniziativa.

Tabella 5 – Attività implementabili nell'attuazione operativa dell'iniziativa di Social Impact Investments, tra quelle individuate nell'impianto di programmazione del PON IOG

Schede di misura Asse 1 per il target NEET	Scheda Social Impact Investments Asse 1bis per il target disoccupato, a rischio di emarginazione, anche non NEET
1-A - Accoglienza e informazioni sul programma	Per raggiungere un'utenza emarginata bisogna attivare canali e mezzi di informazione specificatamente studiati.
1-B - Accesso alla garanzia (presa in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	
1-C - Orientamento specialistico o di II livello	L'attività di bilancio delle competenze e di costruzione di un progetto professionale è fondamentale per far acquisire ai destinatari la consapevolezza rispetto alle proprie conoscenze, abilità, ai propri obiettivi e al proprio potenziale.
1-D - Intercettazione e attivazione di giovani NEET svantaggiati	Il coinvolgimento di un'utenza fragile richiede la partecipazione di assistenti sociali, motivatori, psicologi.
2-A - Formazione mirata all'inserimento lavorativo	I percorsi formativi attivati dai poli di eccellenza dovrebbero essere progettati sul fabbisogno reale di competenze delle aziende. La costituzione dei poli all'interno delle strutture aziendali, come previsto dalla scheda di intervento, assicura l'aderenza dei contenuti formativi alle richieste delle imprese.
2-B - Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi	
2-C - Assunzione e formazione	L'iniziativa potrebbe prevedere, accanto alla formazione finalizzata all'assunzione, servizi di formazione post-inserimento lavorativo allo scopo di perfezionare il profilo professionale del lavoratore rispetto al ruolo e alle mansioni richieste dal datore di lavoro.
3 - Accompagnamento al lavoro	Per conseguire l'impatto sociale atteso in termini occupazionali, l'iniziativa dovrebbe prevedere servizi di placement.
4-A - Apprendistato per la qualifica e il diploma	
4-C - Apprendistato di alta formazione e ricerca	
5 - Tirocinio extra-curriculare	L'attività formativa può essere completata con un'esperienza di tirocinio in azienda per consolidare le competenze apprese.
5 bis - Tirocinio extra-curriculare in mobilità geografica	
6 - Servizio civile	
6 bis - Servizio Civile Nazionale nell'Unione Europea	

7.1 - Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità: attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo start up di impresa	
7.2 - Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità: supporto per l'accesso al credito agevolato	
8 - Mobilità professionale transnazionale e territoriale	
9 bis - Incentivo Occupazione Giovani	

Tabella 6 – Il concorso dello strumento finanziario al raggiungimento degli obiettivi di innovazione dell'offerta di servizi di supporto alla ricerca attiva di lavoro e formativi per i cittadini e della loro struttura di governance

Obiettivi innovativi di potenziamento della rete nazionale di servizi al lavoro e formativi	PON IOG	Scheda Social Impact Investments
Fornire un'offerta diversificata di servizi, che integra misure formative e di accompagnamento al lavoro	Il programma è attuato mediante un panel di varie misure finalizzate alla qualificazione (2-A, 2-B, 2-C, 4-A, 4-C, 5, 5bis), all'avviamento ad esperienze di lavoro, all'autoimpiego o al servizio civile (1-C, 3, 6, 7.1, 8) e incentivi alla creazione di impresa (7.2) e all'assunzione (9bis)	L'iniziativa prevede la realizzazione di interventi formativi, finalizzati ad uno sbocco occupazionale, il quale potrà avvenire direttamente presso il soggetto attuatore o altre aziende e realtà produttive.
Consolidare la rete nazionale dei servizi per l'impiego, intensificando la relazione tra soggetti pubblici e privati	Centri per l'impiego e soggetti privati accreditati collaborano nell'erogazione delle misure.	Costruzione di poli formativi di eccellenza presso imprese, cooperative e associazioni che operano in collaborazione con soggetti dotati di un elevato know-how, quali enti di formazione, Academy, Università, Centri di ricerca, Fondazioni ITS
Connettere le politiche attive del lavoro con la domanda di lavoro	I servizi per l'impiego hanno il compito di ricercare le opportunità occupazionali tramite attività di scouting e matching e di progettare gli interventi formativi in funzione del fabbisogno formativo del tessuto produttivo del territorio.	I poli formativi sono incardinati presso soggetti economici – imprese o operatori sociali.
Introdurre un meccanismo di rimborso dei servizi a risultato	Le misure di promozione del tirocinio e di accompagnamento al lavoro sono rimborsate per intero a risultato, a fronte del conseguimento di un risultato (tirocinio o lavoro). Parte del rimborso delle attività formative è condizionato al conseguimento di un risultato di inserimento lavorativo.	Il destinatario riceve un premio a fronte del raggiungimento dei risultati attesi in termini di impatto previsto
Potenziare il ruolo di coordinamento	Le fasi di rilascio della DID, adesio-	Le disposizioni operative per

dell'Agenzia nazionale e portare a compimento la costruzione del sistema informativo unitario del lavoro	ne, profilazione e verifica dello stato di NEET avvengono tramite il portale nazionale MyAnpal. Il Nodo di Coordinamento nazionale contiene la banca dati SAP dei cittadini	l'attuazione dell'iniziativa dovrebbero prevedere delle modalità per la messa in trasparenza degli interventi formativi ricevuti da ciascun giovane, nell'ottica della tracciatura completa del suo percorso formativo e professionale.

BOX 6.1/2/3 OBIETTIVI E INDICATORI DEL PON E CONTRIBUTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

Nell'ambito dell'Asse 1 bis, gli strumenti finanziari possono offrire supporto all'OT 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori, e alla collegata priorità di investimento 8ii "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani". Tale supporto potrà quindi essere rivolto ad interventi finalizzati a favorire la transizione nel mercato del lavoro di giovani disoccupati e svantaggiati delle aree metropolitane delle regioni del mezzogiorno - attraverso l'organizzazione di una offerta formativa mirata, realizzata in un'ottica di rete tra diversi soggetti del territorio (istituti scolastici, centri di formazione professionale, imprese, associazioni datoriali, soggetti del terzo settore, ecc.) con un forte ancoraggio alle dinamiche e ai bisogni espressi dai mercati del lavoro locali -, ed a favorire l'inclusione socio-lavorativa dei giovani, anche attraverso la creazione di spazi fisici ed opportunità di aggregazione e condivisione.

Per l'ampiezza delle azioni potenzialmente sostenute dallo strumento finanziario – aumento dei servizi territoriali, maggiore capacità di coinvolgimento dei target anche attraverso un coinvolgimento degli attori territoriali, innovatività delle pratiche, aumento delle opportunità di inserimento nel mercato del lavoro, possibili effetti leva sulle risorse a disposizione – vi è una ragionevole propensione a considerare estremamente probabile un impatto positivo sugli indicatori comuni e specifici di output del Programma.

La misura di Social Impact Investment integra l'offerta dei servizi di politica attiva previsti nel PON IOG e finanziati a valere sull'Asse 1 per tutte le Regioni ammissibili all'Iniziativa, prevedendo l'attivazione di corsi di formazione finalizzati all'incremento del livello di qualificazione di giovani disoccupati (non necessariamente NEET) fino a 35 anni di età. L'iniziativa può avvalersi delle misure universali previste all'interno del modello attuativo della Garanzia Giovani, quali le attività di informazione verso l'utenza (misura 1-A), che sono erogate tramite punti di accesso distribuiti sui territori, prevalentemente presso le strutture dei Centri per l'impiego.

6.4 IL PROCESSO DI MONITORAGGIO E CONTROLLO

6.4.1 Monitoraggio e reporting

Coerentemente con quanto stabilito dall'art. 46, paragrafo 1 del Regolamento generale (UE) 1303/2013, l'Autorità di Gestione trasmette alla Commissione una dettagliata relazione sulle operazioni che comprendono strumenti finanziari (sotto forma di un allegato della Relazione di Attuazione Annuale) utilizzando a tal fine lo specifico modello adottato dalla Commissione con

proprio atto di esecuzione (Allegato I del Regolamento di esecuzione (UE) 821/2014 “Modello per la presentazione di relazioni sugli strumenti finanziari”).

A tal fine, l’Autorità di Gestione, all’atto della costituzione di un fondo con il soggetto gestore, deve assicurarsi un adeguato flusso di informazioni con cadenza quantomeno annuale.

La relazione per la trasmissione delle informazioni (sotto forma di tracciato record standardizzato trasferibile alla Commissione europea tramite SFC), prevede per ciascuno strumento finanziario le seguenti informazioni (art. 46, paragrafo 2 del RDC):

- Identificazione del programma e della priorità o della misura nell'ambito dei quali è fornito il sostegno dei fondi SIE (lettera a) – Allegato I Reg. 821/2014, Indicatori 1-4;
- Descrizione dello strumento finanziario e delle modalità di attuazione (lettera b) – Allegato I Reg. 821/2014, indicatori 5 - 10;
- Identificazione dell'organismo di attuazione dello strumento finanziario di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 38, paragrafo 4, lettere da a) a c), del regolamento (UE) n. 1303/2013, e degli intermediari finanziari di cui all'articolo 38, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (lettera c) - Allegato I Reg. 821/2014, indicatori 11-13;
- Importo complessivo dei contributi del programma per priorità o misura versati allo strumento finanziario, e dei costi di gestione sostenuti o delle commissioni di gestione pagate (lettere d) ed e) - Allegato I Reg. 821/2014, indicatori 14-21;
- Importo complessivo del sostegno erogato ai destinatari finali o a beneficio di questi o impegnato in contratti di garanzia dallo strumento finanziario a favore di investimenti nei destinatari finali, per programma dei fondi SIE e priorità o misura (lettera e) - Allegato I Reg. 821/2014, indicatori 22-29;
- Risultati dello strumento finanziario, compresi i progressi nella sua creazione e nella selezione degli organismi di attuazione dello stesso, compreso l'organismo di attuazione di un fondo di fondi (lettera f) - Allegato I Reg. 821/2014, indicatori 30-34;
- Interessi e altre plusvalenze generati dal sostegno dei fondi SIE allo strumento finanziario e alle risorse del programma rimborsate agli strumenti finanziari a fronte degli investimenti di cui agli articoli 43 e 44; valore degli investimenti azionari rispetto agli anni precedenti (lettere g) e i) - Allegato I Reg. 821/2014, indicatori 35-37;
- Progressi nel raggiungimento dell'atteso effetto moltiplicatore degli investimenti effettuati dallo strumento finanziario e valore degli investimenti e delle partecipazioni (lettera h) - Allegato I Reg. 821/2014, indicatori 38-40;
- Contributo dello strumento finanziario alla realizzazione degli indicatori della priorità o della misura interessata (lettera j) - Allegato I Reg. 821/2014, indicatore 41.

Le informazioni di cui alle lettere h) e j) sono incluse solo nell’allegato alle relazioni di attuazione annuali presentate nel 2017 e nel 2019 – al momento della redazione della presente valutazione già presentate - nonché nella relazione finale. Gli obblighi di relazione di cui alle lettere da a) a j) non si applicano a livello di destinatari finali.

È senza dubbio essenziale che, ad integrazione delle prescrizioni regolamentari in tema di trasmissione di flussi informativi, l'Autorità di Gestione si doti di una procedura di monitoraggio sull'attività e sui risultati degli strumenti finanziari contemplati nel Programma, che le consenta di rilevare tempestivamente eventuali criticità sia nella fase di implementazione che nell'attuazione, al fine di poter apportare adeguate misure correttive.

È infatti opportuno che il monitoraggio dell'attività e dei risultati dello strumento finanziario da parte dell'Autorità di Gestione vada oltre i semplici vincoli regolamentari e sia finalizzato a:

- consentire la produzione di indicatori all'interno di un sistema informatizzato, standardizzato e con un formato facilmente consultabile, aggregabile ed estrapolabile;
- fornire informazioni operative sul funzionamento del fondo, ovvero sui flussi e sui relativi gruppi target in modo tale da monitorare l'implementazione della strategia di investimento;
- garantire l'accountability dello strumento finanziario.

In base alle indicazioni della guida sulla valutazione ex-ante e del Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 possono essere identificati, oltre agli indicatori di output e di risultato propri delle azioni del PON, degli indicatori specifici dello strumento finanziario che andranno associati allo strumento in relazione alla tipologia di prodotto finanziario offerto.

A titolo esemplificativo, si riporta nella tabella che segue una serie di proposte di possibili indicatori specifici per la strumentazione finanziaria che dovranno essere selezionati e inseriti negli accordi di finanziamento, riferiti sia al sistema dei prestiti, sia a quello delle garanzie. Una stima quanto più possibile adeguata dei target, finali ed intermedi degli indicatori, sarà altresì utile per legare la remunerazione di performance del gestore ad obiettivi di risultato misurabili.

Prestiti	Garanzie
Numero di prestiti/progetti finanziati	*Garanzie impegnate/attivate (numero e importi)*
Importi dei prestiti finanziati	*Prestiti garantiti (numero e volume)*
Prestiti in sofferenza (numero e importi)	*Garanzie escusse (numero e volume)*
Risorse rimborsate e plusvalenze	*Interessi e plusvalenze*

6.4.2 Verifiche di gestione

In riferimento alle operazioni che comportano il sostegno dei programmi agli strumenti finanziari (di livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero) a norma dell'articolo 125, par. 5, lett. a), le verifiche di gestione sono finalizzate a garantire la conformità al diritto applicabile e ad assicurare una sana gestione finanziaria dei fondi SIE, da parte degli organismi che attuano i fondi di fondi o lo strumento finanziario, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 9 del Regolamento delegato (UE) 480/2014.

Le verifiche di gestione sugli strumenti finanziari sono rivolti a garantire che la costituzione e l'attuazione dello strumento finanziario siano conformi con il diritto applicabile, ivi incluse le regole sui Fondi SIE, gli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, nonché le norme pertinenti e la normativa vigente sulla prevenzione del riciclaggio dei proventi, la lotta al terrorismo e la frode fiscale.

In merito alla costituzione di Strumenti finanziari, le verifiche sulla correttezza della procedura di costituzione vengono svolte dall'Autorità di Gestione all'atto della presentazione della prima domanda di rimborso (Dichiarazione di spesa). Le verifiche sulla regolarità delle procedure di attuazione vengono condotte ad ogni successiva domanda di rimborso presentata dal soggetto gestore.

Le verifiche sulla costituzione dello strumento finanziario

Le verifiche sulla costituzione dello strumento riguarderanno:

- le procedure di evidenza pubblica per la selezione del soggetto gestore ovvero le motivazioni che giustifichino un affidamento diretto a soggetti *in house*;
- l'atto di costituzione del fondo;
- l'accordo di finanziamento/Convenzione;
- la VEXA;
- il Piano delle attività/strategia di investimento.

Le verifiche sull'attuazione dello strumento finanziario

Le verifiche sulla regolarità nell'attuazione dello strumento finanziario prendono in esame il controllo sulla presenza e la conformità di tutti gli elementi degli accordi di finanziamento, a qualsiasi livello siano essi stati firmati, fra i quali:

- L'attuazione della strategia di investimento;
- L'attuazione del programma di attività inclusa la leva;
- Il calcolo e pagamento dei costi di gestione;
- Il monitoraggio e rendicontazione dell'attuazione degli investimenti a livello di destinatari finali, dei requisiti di audit e della pista di controllo;
- La selezione e accordi con intermediari finanziari, se sono intervenuti cambiamenti rispetto alla fase di costituzione.

In merito alle verifiche in loco, ai sensi dell'articolo 125, par. 5, lett. b), l'Autorità di Gestione:

a. Non effettua verifiche sul posto delle operazioni che comprendono strumenti finanziari costituiti a livello di Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione (ex articolo 38, par. 1, lettera a) del RDC), ma riceve relazioni di controllo periodiche dagli organismi incaricati dell'attuazione degli strumenti finanziari (ex articolo 40, par. 1 e 2 RDC);

b. Effettua le verifiche sul posto nei confronti di operazioni finanziate da strumenti finanziari (costituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero) gestiti da o sotto la diretta responsabilità della stessa Autorità di Gestione.

Le verifiche in loco possono essere effettuate sia a livello di strumento finanziario sia a livello di destinatario finale. In questo caso, anche in accordo a quanto previsto dall'articolo 125, paragrafo 6, l'Autorità di Gestione può prevedere, in base a un livello di rischio individuato, il ricorso a verifiche a campione, ricorrendo all'applicazione di una metodologia di selezione di un campione adeguatamente rappresentativo.

BOX 6.3 MONITORAGGIO, CONTROLLO E VERIFICHE DI GESTIONE

È senza dubbio essenziale che, ad integrazione delle prescrizioni regolamentari in tema di trasmissione di flussi informativi, l'Autorità di Gestione si doti di una procedura di monitoraggio sull'attività e sui risultati degli strumenti finanziari contemplati nel Programma, che le consenta di rilevare tempestivamente eventuali criticità sia nella fase di implementazione che nell'attuazione, al fine di poter apportare adeguate misure correttive.

È infatti opportuno che il monitoraggio dell'attività e dei risultati dello strumento finanziario da parte dell'Autorità di Gestione vada oltre i semplici vincoli regolamentari e sia finalizzato a consentire la produzione di indicatori all'interno di un sistema informatizzato, standardizzato e con un formato facilmente consultabile, aggregabile ed estrapolabile; a fornire informazioni operative sul funzionamento del fondo, ovvero sui flussi e sui relativi gruppi target in modo tale da monitorare l'implementazione della strategia di investimento; a garantire l'accountability dello strumento finanziario.

In merito alla costituzione di Strumenti finanziari, le verifiche sulla correttezza della procedura di costituzione vengono svolte dall'Autorità di Gestione all'atto della presentazione della prima domanda di rimborso, mentre le verifiche sulla regolarità delle procedure di attuazione vengono condotte ad ogni successiva domanda di rimborso presentata dal soggetto gestore.

7. DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

La natura stessa di un'attività valutativa ex ante, dunque con un precipuo carattere preliminare, impone la necessità di un costante monitoraggio e prevede la possibilità di un aggiornamento, in ragione dei mutamenti che la fase attuativa dell'oggetto di valutazione può comportare. Definire a priori un meccanismo che consenta di sviluppare ed espletare tale revisione, consente di fissarne i limiti e gli obiettivi, di calendarizzarne i momenti di aggiornamento e di implementazione, in buona sostanza di garantirne l'efficacia.

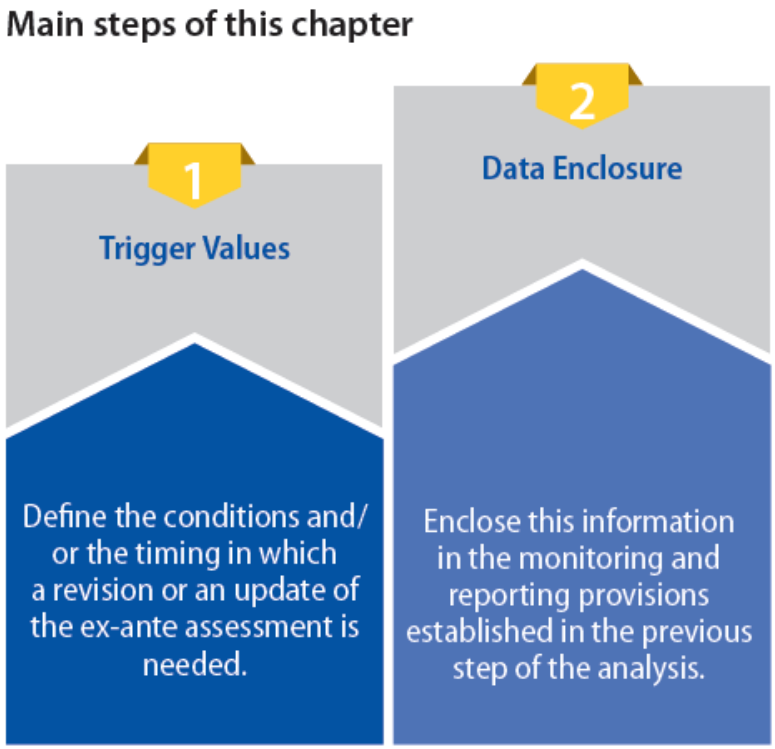
L'articolo 37, comma 2 del Regolamento (UE) N. 1303/2013, alla lettera g prevede espressamente che la valutazione ex-ante comprenda anche "disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante l'attuazione di qualsiasi strumento finanziario attuato in base a tale valutazione, se durante la fase di attuazione l'Autorità di Gestione ritiene che la valutazione ex ante non possa più rappresentare con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell'attuazione".

A rafforzare il portato della norma, un siffatto riesame e aggiornamento appare ancora più necessario, laddove si consideri la fonte delle risorse di sostegno allo strumento finanziario, ovvero il Programma Operativo Iniziativa Occupazione Giovani: un PON, infatti, è un documento programmatico e gestionale in cui le attività di aggiornamento delle strategie e delle operazioni sono assolutamente cicliche, ordinarie, in un'ottica di miglioramento e di maggiore contestualizzazione rispetto alle evoluzioni contingenti degli scenari di riferimento. Revisione e aggiornamento, quindi, rispetto a cui l'Autorità di Gestione del PON IOG dispone di tutti gli strumenti necessari.

7.1 IL MECCANISMO DI RIESAME E AGGIORNAMENTO

La presente valutazione ex ante viene chiamata a considerare il suo stesso meccanismo di riesame e aggiornamento e, secondo la lettera dell'articolo 37, il suo dettaglio descrittivo in termini di tempistica e modalità di implementazione. Ulteriore specifica allo sviluppo di tale implementazione viene dalle Linee Guida comunitarie[24], come di seguito anche graficamente descritto.

Figura 7.1. Step metodologici per la definizione di meccanismi di riesame e aggiornamento della valutazione ex ante.



[24] Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period General methodology covering all thematic objectives Volume I, European Commission and European Investment Bank, version 1.2 April 2014, Cap 9.

Conseguentemente, il riesame e l'aggiornamento della valutazione ex ante dovranno svilupparsi intorno agli elementi essenziali della valutazione medesima, per cui gli oggetti di riferimento saranno:

- analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento per settori strategici e obiettivi tematici o delle priorità di investimento da affrontare al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi specifici definiti nell'ambito di una priorità e da sostenere mediante lo strumento finanziario
- valutazione del valore aggiunto dello strumento finanziario, della coerenza con altre forme di intervento pubblico, delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato
- stima delle risorse pubbliche e private addizionali che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere e l'effetto moltiplicatore previsto
- valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi e dalle valutazioni ex ante effettuate in passato
- strategia di investimento proposta
- indicazione dei risultati attesi e del modo in cui lo strumento finanziario contribuisce al conseguimento degli obiettivi specifici della pertinente priorità

Inoltre, in coerenza col dettato normativo comunitario espresso dal Regolamento 1303/2013, è opportuno prevedere la predisposizione di strumenti che segnalino la necessità di una revisione o di un aggiornamento, come ad esempio:

- report di monitoraggio costanti, almeno su base annuale
- raccolta costante di dati statistici
- determinazione di soglie di allarme
- attività valutative in itinere, anche ad hoc

Va opportunamente evidenziato come lo strumento finanziario sia comunque incardinato in sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione in itinere previsti sia dal PON IOG che dal meccanismo operativo dello strumento stesso, consentendo dunque la programmazione e attuazione del processo di revisione all'Autorità di Gestione del Programma Operativo e alle strutture di gestione specifiche dello strumento finanziario.

BOX 7 RIESAME E AGGIORNAMENTO DELLA VEXA

Il riesame e l'aggiornamento della valutazione ex ante dovranno svilupparsi su due estensioni: da un lato rispetto ai contenuti (analisi dei fallimenti del mercato, valutazione del valore aggiunto e della coerenza, implicazioni in materia di aiuti di Stato, stima delle risorse pubbliche e private addizionali che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere e l'effetto moltiplicatore previsto, valutazione delle lezioni del passato, strategia di investimento, risultati attesi), dall'altro rispetto alla predisposizione di strumenti (report di monitoraggio costanti, raccolta costante di dati statistici, determinazione di soglie di allarme, attività valutative in itinere).

8. NOTA METODOLOGICA

Nell'ottica di garantire un'assoluta coerenza e conformità con il framework normativo e regolamentare definito dall'Unione Europea per la strutturazione della valutazione ex ante, così come con il quadro normativo di riferimento nazionale e con l'impianto programmatorio specifico di riferimento, l'attività valutativa si è sviluppata intorno ad un combinato integrato di approcci metodologici. Approcci indirizzati dalle linee guida della Commissione Europea-Egesif e della Banca Europea per gli Investimenti: è stata appunto curata la coerenza con le disposizioni normative del Regolamento UE 1303/2013 per le valutazioni ex ante e con i riferimenti metodologici e documentali più rilevanti e aggiornati in tema, a partire da Guidance for Member States on Article 37(2) CPR – Ex-ante assessment (EGESIF_14_0039-1 11/02/2015), Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for Managing Authorities (ARES (2014)2195942 - 02/07/2014), Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014- 2020 programming period - General methodology covering all thematic objectives - Quick reference guide (pubblicata a maggio 2014), Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014- 2020 programming period - General methodology covering all thematic objectives – Volume I (pubblicato ad aprile 2014).

Da un punto di vista generale, si è proceduto ad una frammentazione dell'oggetto valutativo per poterne apprezzare le caratteristiche peculiari – quindi la specificità della strumentazione finanziaria di riferimento, i diversi settori di policy coinvolti, gli specifici target di riferimento - e ad una sua ricomposizione per poterne stimare gli effetti sistemici e il valore aggiunto in un contesto più ampio e integrato – dunque dal contesto programmatico del PON IOG, alla coerenza con gli altri livelli rilevanti di programmazione di matrice territoriale, nazionale e comunitaria.

Pertanto, l'attività valutativa è stata sorretta da una solida analisi normativa, laddove per normativa si intende quella di livello europeo (dalla Strategia Europa 2020 agli orientamenti del Quadro strategico comune, all'Accordo di partenariato, al Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE, ai Programmi Operativi di interesse per il contesto territoriale o di policy di riferimento), quella di livello nazionale (leggi, regolamenti e documenti di programmazione) e quella di livello regionale (leggi, regolamenti e documenti di programmazione).

Inoltre, la valutazione ex ante ha approfondito un'analisi documentale, nel senso della considerazione di un ampio set di documenti rilevanti ai fini degli obiettivi, dalle linee guida comunitarie sulla valutazione ex ante degli strumenti finanziari sostenuti dai Programmi Operativi, alle differenti analisi di settore, a tutta la documentazione relativa agli strumenti finanziari di possibile interesse.

Si è sviluppato dunque un approccio metodologico integrato quali-quantitativo, che ha combinato un'analisi fondamentalmente desk – sorretta da metodologie evidence based, da benchmarking, dall'approfondimento di case studies – con una piccola parte di indagine on field, mediante interviste a testimoni privilegiati del partenariato economico e sociale, e istituzionale.