

*Studio di fattibilità*

# L'APPLICAZIONE DI STRUMENTI PAY BY RESULT PER L'INNOVAZIONE DEI PROGRAMMI DI REINSERIMENTO SOCIALE E LAVORATIVO DELLE PERSONE DETENUTE



*Studio di fattibilità*

# L'APPLICAZIONE DI STRUMENTI PAY BY RESULT PER L'INNOVAZIONE DEI PROGRAMMI DI REINSERIMENTO SOCIALE E LAVORATIVO DELLE PERSONE DETENUTE

*Lo studio è stato coordinato da*



*Con il contributo e sostegno di*



*Con il contributo di*



POLITECNICO  
DI MILANO



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI PERUGIA





# Sommario

<b>PREFAZIONE.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>9</b>
<b>1. CONTESTO GENERALE .....</b>	<b>13</b>
1.1. Natura e finalità del modello del Pay by Result .....	13
1.3. Uno sguardo alle esperienze PbR .....	19
<b>2. L’UNIVERSO CARCERE E LE BUONE PRATICHE PER IL REINSERIMENTO DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE .....</b>	<b>25</b>
2.1. Gli elementi del Trattamento penitenziario .....	25
2.2. Una panoramica sul lavoro dei detenuti in Italia .....	26
2.3. La recidiva quale indicatore di insuccesso del trattamento penitenziario .....	27
2.4. Uno sguardo ad alcune best practices italiane .....	28
<b>3. LA CASA CIRCONDARIALE “LORUSSO E CUTUGNO” .....</b>	<b>41</b>
3.1. Analisi sull’intero campione.....	43
3.2. Analisi sul sottoinsieme di individui dei paesi a maggior provenienza .....	46
3.3. Analisi sui residenti in Piemonte .....	50
<b>4. IL MODELLO DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA .....</b>	<b>53</b>
4.1. Modello di intervento .....	53

4.1.1. Lo strumento della Teoria del Cambiamento .....	53
4.1.2. Le ipotesi alla base della Teoria del Cambiamento .....	53
4.1.3. La mappa del Cambiamento .....	54
4.1.4. I beneficiari dell'intervento .....	55
4.1.5. Attività e gestione del programma .....	55
4.2. Sistema di misurazione interno .....	58
4.2.1. Il sistema di misurazione .....	58
4.2.2. Gli indicatori: output e outcome .....	58
4.2.3. Monitoraggio e Valutazione .....	61
<b>5. IL MODELLO DI ANALISI CONTROFATTUALE .....</b>	<b>63</b>
5.1. Carcere di Peterborough.....	63
5.2. Carcere minorile Rikers Island .....	68
5.3. Proposta di controfattuale per il caso di Torino.....	71
5.4. L'approccio metodologico PSM.....	74
5.6. L'infrastruttura dati.....	75
5.7. Disponibilità ed accessibilità dei dati.....	76
5.8. Modello e relativi bias nella stima .....	77
<b>6. L'APPLICABILITÀ DI STRUMENTI PBR NEL CONTESTO GIURIDICO ITALIANO.....</b>	<b>79</b>
6.1. Differenza tra gli appalti e le concessioni .....	80
6.2. Analisi dei rapporti negoziali .....	82
6.3. Modalità di individuazione degli attori privati che partecipano al modello di Pay by Result.....	83
6.4. Struttura del modello di Pay by Result a iniziativa pubblica .....	87
6.5. Struttura del modello di Pay by Result a iniziativa privata.....	93
6.6. Sintesi dei modelli strutturali dell'affidamento pubblico di un Pay by Result.....	96
<b>7. MODELLO DI ASSEVERAZIONE DEI RISULTATI.....</b>	<b>99</b>

7.1. La valutazione del risparmio generato.....	99
7.2. La valutazione dell'outcome .....	101
7.3. Cenni sulla gestione operativa del processo di asseverazione .....	103
<b>8. FONTI DI FINANZIAMENTO E BUSINESS CASE .....</b>	<b>105</b>
8.1. Finanziamento anche tramite strumenti comunitari.....	105
8.2. Cassa delle Ammende .....	106
8.3. Business case. Prime approssimazioni di un'applicazione pilota al contesto torinese .....	108
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>111</b>
<b>GLOSSARIO .....</b>	<b>113</b>



# PREFAZIONE

*di Massimo Lapucci, Segretario Generale di Fondazione CRT e Fondazione Sviluppo e Crescita CRT*

Lo studio che in questa occasione portiamo all'attenzione dei lettori più aperti, degli operatori sociali, delle autorità politiche e dell'opinione pubblica in generale, è il frutto di un lavoro prolungato da parte di Human Foundation e di un piccolo ma agguerrito team di lavoro composto dalla Fondazione Sviluppo e Crescita CRT, dal Politecnico di Milano, dall'Università di Perugia e dalla KPMG. Non posso non menzionare, poi, il prezioso supporto del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la fattiva collaborazione della direzione dell'Istituto Lorusso e Cutugno di Torino, a cui va un ringraziamento tutt'altro che formale.

L'obiettivo che tutti i partecipanti si sono posti, fin dall'inizio, è comprendere a fondo le dinamiche di un nuovo strumento finanziario, finalizzato al sostegno di determinate politiche sociali, e di valutare la fattibilità e l'opportunità nel contesto italiano, a partire da un caso concreto di applicazione.

Il Social Impact Bond nasce nel contesto culturale e giuridico anglosassone, nel quadro delle politiche di progressivo affiancamento, e per certi versi di sostituzione, di risorse private a risorse pubbliche nel mantenimento del welfare. Come ormai è noto, esso si basa da un lato su una più stringente misurazione e valutazione dei risultati effettivamente raggiunti nel fronteggiare determinati fabbisogni – dal recupero dei rendimenti scolastici dei ragazzi più esposti al rischio di abbandono, fino al reinserimento sociale dei detenuti – e dall'altro sulla effettiva percorribilità di schemi finanziari in grado di combinare risparmi di spesa pubblica, tangibili risultati sociali e realistiche prospettive di rendimento dei capitali investiti.

L'indagine ha permesso di comprendere meglio le opportunità ma anche i limiti di tali schemi, suggestivi, sebbene sul piano pratico non sempre efficaci e/o rispondenti alle premesse iniziali, ed allo stesso tempo di individuare il percorso per una sperimentazione nel contesto italiano, affine al primo esperimento inglese rivolto all'abbattimento dei tassi di recidiva delle persone in stato di detenzione.

Si tratta di un approccio pionieristico, ma saldamente ancorato alla realtà sociale del nostro Paese. L'Italia infatti manifesta una dinamicità nel terzo settore e nella volontà di sperimentare attività imprenditoriali sociali che si rivelano sempre più sostenibili e rispondenti ad un mercato costituito da nuovi bisogni e soluzioni assai più performanti del passato, sia in virtù delle competenze tecnologiche sia grazie alla vivacità delle reti di sviluppo imprenditoriale che animano il settore.

Coloro che avranno la pazienza e la perseveranza di scorrere lo studio si renderanno conto di quanto sia complesso calare lo strumento nel nostro contesto nazionale.

Senza voler fornire un elenco dettagliato dei punti di riflessione che hanno richiesto analisi attente, possiamo individuare i più salienti. I problemi pratici di ricostruzione della informazione statistica necessaria per gestire un modello accurato di valutazione; i problemi di natura culturale legati allo stesso concetto di misurazione delle politiche sociali (in un Paese che con tanta fatica e tante contestazioni affronta il problema della valutazione dei rendimenti dei sistemi scolastici, che pure il quadro internazionale ci impone), e che peraltro sarebbe sbagliato liquidare frettolosamente, poiché anche in altri paesi si rivela un passaggio ostico da superare; i problemi infine, e non di poco conto, legati al quadro giuridico in cui opera la Pubblica Amministrazione, tra atti sempre contestabili tramite ricorsi e recenti inasprimenti normativi volti a stabilire con certezza regole e procedure per l'assegnazione di compiti e ed incarichi in regime di piena trasparenza, indubbiamente fonte di difficoltà per la proposizione di idee e approcci innovativi.



Le organizzazioni che hanno promosso questo studio hanno quindi voluto esplorare le reali possibilità di applicazione, in ragione dell'impegno che le vede attive e proattive nella costruzione di un ecosistema maturo e sostenibile nell'ambito dell'economia sociale.

La Fondazione Sviluppo e Crescita CRT proprio quest'anno festeggia i dieci anni dalla sua costituzione ed è orgogliosa di aver aperto le porte a forme di filantropia innovativa, che prevedono un sostegno costituito da investimenti pazienti, oltre alla promozione e al rafforzamento delle competenze. La costanza inizia a restituire risultati incoraggianti, di stimolo a proseguire nel potenziamento degli investimenti ad impatto sociale, non solo e non tanto nel sostegno finanziario, ma anche attraverso la concreta possibilità di utilizzare modelli e strumenti efficaci e implementabili.

# INTRODUZIONE

di Federico Mento, Direttore Human Foundation

A partire dalla crisi del 2008, le politiche di austerità hanno profondamente contribuito a ridisegnare i sistemi di protezione sociale. La sensibile contrazione dei budget dedicati al welfare, oltre a stressare la capacità dell'Amministrazione Pubblica di rispondere efficacemente ai bisogni sociali, ha notevolmente ridotto gli spazi per implementare processi di innovazione nell'erogazione dei servizi. I sistemi di protezione sociale, inceppati dall'incapacità del sistema produttivo di garantire una crescita duratura, debbono oggi affrontare vecchie e nuove sfide in un contesto di scarsità di risorse. Si tratta di un trade-off estremamente complesso e contraddittorio, che non può essere di certo gestito prefigurando soluzioni che vadano ad erodere lo stato sociale, sino a renderlo irrilevante rispetto all'obiettivo di contrastare e mitigare le crescenti disuguaglianze.

Alla luce, dunque, di queste tendenze, diviene fondamentale mettere in campo strumenti più avanzati di policy che siano in grado di fornire ai decisori pubblici informazioni puntuali sull'efficienza ed efficacia dei programmi implementati. Si tratta di favorire la transizione verso un modello di programmazione che, basandosi su evidenze empiriche, vada a selezionare e sostenere interventi in grado di generare un impatto sociale positivo nella vita dei cittadini. In tal senso, il presente studio intende fornire un contributo alla riflessione in essere sull'innovazione dei sistemi di welfare, con l'obiettivo di disegnare, testare e validare un programma di reinserimento sociale e lavorativo per le persone detenute. Rispetto, dunque, a questa visione, il gruppo di ricerca<sup>1</sup> ha cercato di articolare una riflessione compiuta sulla coerenza e sulla fattibilità di uno strumento *Pay by Result* (PbR), finalizzato alla sperimentazione di un programma innovativo per il reinserimento dei detenuti. Il PbR, come noto, sono strumenti finanziari di recente ideazione: il primo PbR è stato modellizzato e implementato nel 2010 in Inghilterra, nel carcere di Peterborough, a supporto di un programma finalizzato alla riduzione del tasso di recidiva per detenuti con meno di 12 mesi di pena da scontare.

Alla base di questi strumenti, vi è l'idea di promuovere la sperimentazione di progetti altamente 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 rispetto agli attuali livelli di spesa per l'erogazione dei servizi.

L'esperienza di Peterborough, infatti, è partita dal presupposto che sia possibile mettere in relazione l'abbassamento del tasso di recidiva con potenziali risparmi a favore dell'amministrazione della giustizia. Se la persona detenuta, al termine del percorso trattamentale e detentivo, non farà ritorno nel circuito carcerario, la Pubblica Amministrazione vedrà benefici in termini di risparmi rispetto a costi diretti. Pensiamo, ad esempio, all'eventuale minor numero di pasti da erogare, così come alla riduzione delle spese legate a garantire le misure di sicurezza nell'istituto. Vi sono, poi, benefici indiretti: la comunità godrà di un abbassamento del tasso di criminalità, sino ad arrivare ad un maggiore gettito fiscale laddove il detenuto venga impiegato stabilmente.

Solo nel caso in cui questi risultati siano effettivamente raggiunti e verificati da una terza parte indipendente, allora la P.A. ripagherà gli investitori privati che, di fatto, hanno anticipato il finanziamento per testare l'efficacia del progetto, riducendo per lo Stato il rischio d'investimento e l'inefficace dispendio dei

<sup>1</sup> Il gruppo di ricerca è stato coordinato dal dott. Federico Mento della Fondazione Human Foundation. Hanno contribuito alla ricerca: Francesca Broccia, Filippo Montesi ed Elena Pons (Human Foundation); Stefano Anastasia e Francesca Sola (Università di Perugia); Fania Michelucci (Politecnico di Milano); Cristiano Ereddia e Marco Virginillo (KPMG); Marco Camoletto e Bianca Viarizzo (Fondazione Sviluppo e Crescita CRT); Avvocato Antonio Finocchiaro. Studio realizzato tra gennaio 2016 e gennaio 2017.

contributi fiscali dei cittadini.

Possiamo, quindi, definire i PbR a partire dalle seguenti caratteristiche:

- **Pagamento in base ai risultati:** la remunerazione dell'investimento vincolato ad obiettivi specifici che devono essere verificati;
- **Diminuzione del rischio finanziario:** il PbR "sposta" il rischio dal soggetto proponente che può procedere all'implementazione di un'iniziativa, ritenuta credibile, e di testarla ex ante, prima che vengano mobilitate risorse pubbliche per replicare e scalare l'intervento. Come è noto, i tempi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione possono essere estremamente dilatati, nel caso di un PbR, quest'attesa non graverebbe sulla dinamica finanziaria degli erogatori dei servizi;
- **Allocazione intelligente delle risorse pubbliche:** questo schema, nel produrre evidenze empiriche sull'esito degli interventi, consente alla P.A. di allocare le risorse finanziarie verso i progetti risultati più efficaci;
- **Livello di accountability multistakeholder:** la governance del modello mira a generare un alto livello di accountability grazie a processi multistakeholder per la definizione del successo e degli approcci valutativi. In particolare, la pluralità di soggetti valutanti (erogatori dei servizi, terza parte e PA) e la definizione di criteri condivisi su cui il successo dell'iniziativa è un chiaro incentivo per una transizione verso un modello più rigoroso di valutazione.

Nel mettere in relazione la dimensione finanziaria con l'ottenimento di risultati sociali misurabili, diviene, di conseguenza, ancora più rilevante la questione della valutazione al fine di determinare con precisione l'esito del programma. Il ruolo del valutatore è vincolato ad una serie di obiettivi *ex ante* che debbono essere verificati con solidità e rigore, riducendo, così, eventuali conflitti di interpretazione sull'esito dell'intervento. In tal senso, tali strumenti non possono prescindere da approcci di analisi controfattuale che rivestono un ruolo centrale per allineare il sistema di pagamento del PbR.

A partire da queste suggestioni, abbiamo articolato, anche grazie alla pluralità delle competenze dei partner coinvolti nello studio, un'analisi che cercasse di offrire delle prospettive solide per la sperimentazione del programma. In tal senso, si è reso necessario un paziente lavoro preliminare che, a livello di partenariato, ha consentito di raggiungere un forte allineamento sulla finalità dello strumento e sui risultati attesi. Allo stesso tempo, la fase preliminare ha favorito un processo dialogico continuo tra il gruppo di ricerca ed il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia, attraverso il quale abbiamo definito il luogo della sperimentazione, precisato il perimetro dell'analisi, individuato potenziali barriere all'implementazione del progetto, identificato le infrastrutture dati necessarie all'indagine e condiviso i risultati intermedi.

Da un punto di vista metodologico, l'attenzione del gruppo di ricerca si è focalizzata, in un primo momento, sulle esperienze legate a progetti o programmi virtuosi di reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti. Attraverso la mappatura e l'analisi di queste iniziative, sono stati evidenziati i punti di forza e di debolezza dei diversi approcci, definendo contestualmente alcuni elementi comuni (es. personalizzazione del servizio, procedure selettive dei beneficiari) particolarmente rilevanti in termini di efficacia rispetto all'obiettivo della risocializzazione. A livello teorico, dunque, il modello di servizio da sperimentare è stato disegnato riunendo in una cornice coerente i singoli elementi. L'impianto teorico, frutto di questo lavoro di "bricolage", è stato validato, in un secondo momento, con gli educatori dell'area trattamentale e le organizzazioni del Terzo Settore attive nell'Istituto Lorusso e Cutugno. La condivisione del modello è stato un passaggio fondamentale per consolidare la coerenza dell'impianto teorico e saggiare la solidità dei nessi logici dei cambiamenti attesi. Il sistema di monitoraggio e valutazione, di conseguenza, seguendo l'approccio della *theory-based evaluation*<sup>2</sup>, è stato disegnato specularmente al modello di intervento,

---

2 Vedi app. Glossario

attribuendo ai risultati delle attività (output) e agli effetti (outcome) indicatori specifici, definendo, poi, modalità e tempi di rilevazione.

Per quanto concerne l'approccio alla misurazione d'impatto che a tutti gli effetti risulta essere un componente fondamentale nella costruzione di un intervento PbR, si è proceduto nell'analizzare le esperienze di Peterborough e Rikers Island al fine di comprendere le soluzioni operativizzate. Dall'analisi dei due casi, si è giunti a definire un'ipotesi di modello controfattuale, attraverso il *Propensity Score Matching* che, a nostro avviso, garantisce precisione e rigore, mitigando alcuni elementi critici incontrati nel corso delle due sperimentazioni poc'anzi menzionate. Particolarmente impegnativo è stato il lavoro relativo all'analisi dei fattori di applicabilità dello strumento PbR nel contesto giuridico-normativo italiano. A seguito delle recenti modifiche che hanno riguardato l'impianto normativo della legislazione sugli appalti pubblici, alcune ipotesi di lavoro sono divenute meno praticabili, in particolare la possibilità di "piegare" lo strumento del project-financing verso una logica PbR. Tuttavia, pur nell'assenza di interpretazioni consolidate rispetto al nuovo quadro degli appalti, il presente lavoro offre soluzioni robuste, sia rispetto ad un'ipotesi di iniziativa pubblica, sia nel caso di un'iniziativa privata. Lo studio, infine, si conclude con una serie di raccomandazioni che il gruppo di ricerca ha ritenuto opportuno stilare al fine di offrire una solida prospettiva all'implementazione del programma.

A conclusione, ci preme evidenziare nuovamente le condizioni all'interno delle quali si è mosso il presente lavoro. Senza un continuo dialogo tra gli attori coinvolti, a partire dal DAP, passando naturalmente per il fondamentale contributo della direzione e dello staff della Casa Circondariale Lorusso e Cutugno<sup>3</sup>, l'analisi si sarebbe limitata ad un esercizio di stile, di certo metodologicamente apprezzabile, tuttavia priva di una reale applicabilità. Lo studio, a nostro avviso, denota una nuova modalità di relazione tra gli stakeholder. Le risorse finanziarie, infatti, non provengono dalla PA, sebbene vi sia un evidente interesse pubblico rispetto ai risultati, ma, prevalentemente da un investitore sociale e dal contributo di attori diversi che hanno mobilitato le rispettive competenze per produrre dei risultati consistenti.

Ci auguriamo, infine, che il presente volume possa favorire un ampio dibattito sulla necessità di avviare processi di innovazione dei sistemi di protezione sociale che, nel rinnovare il ruolo di indirizzo dell'attore pubblico, abbiano la capacità di offrire servizi più efficaci nel rispondere ai bisogni delle comunità.

---

3 Ai fini della ricerca, è stato fondamentale il supporto offerto dagli uffici del DAP e dalla Casa Circondariale Lorusso e Cutugno di Torino. In tal senso, ci preme ringraziare il dott. Santi Consolo, la dott.ssa Immacolata Cecconi, il dott. Nicola Di Silvestre, il dott. Domenico Minervini e la dott.ssa Cristina Rossi.



# 1. CONTESTO GENERALE

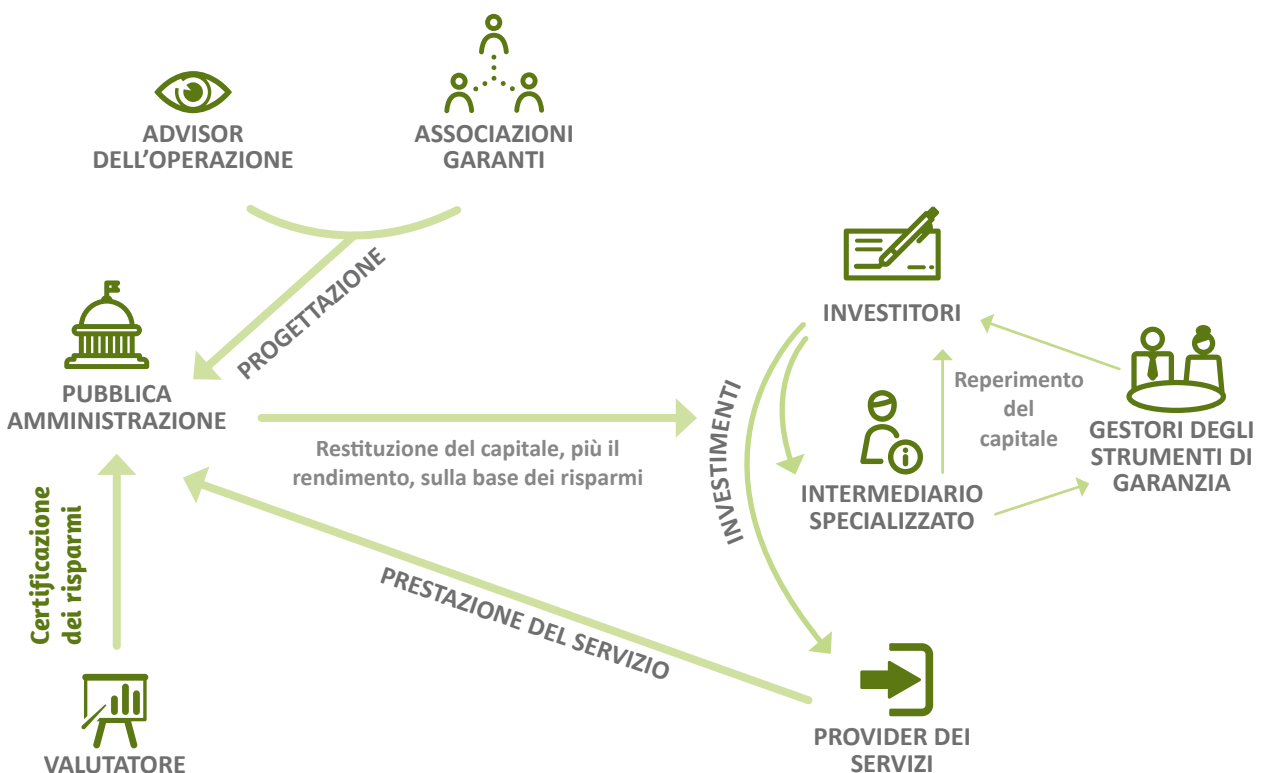
## 1.1. Natura e finalità del modello del Pay by Result

Il Pay by Result (PbR) rappresenta uno strumento evoluto di finanza sociale che costituisce per le Amministrazioni Pubbliche un'importante occasione per attivare grandi processi di innovazione. Sempre più spesso, infatti, gli ordinari strumenti finanziari (risorse proprie e risorse comunitarie) sono incongrui rispetto alle esigenze di investimento che le Amministrazioni incontrano nel percorso di riforma continua e profonda che il legislatore italiano sta imponendo, nella direzione di modelli di gestione e di erogazione dei servizi in linea con il crescente fabbisogno.

I PbR costituiscono una valida soluzione per i progetti di innovazione nel settore sociale perché, senza oneri per il debito pubblico, consentono di:

- trovare risorse aggiuntive da impiegare negli investimenti;
- stimolare processi di efficienza interna;
- spostare il rischio finanziario su operatori privati che si propongono quali finanziatori ed attuatori delle iniziative da sostenere.

### Identificazione degli attori che partecipano al modello del Pay by Result



Il modello di funzionamento di un PbR prevede che uno o più soggetti privati, selezionati da una Pubblica Amministrazione, anche su iniziativa privata, gestiscano un servizio/progetto nel settore sociale, realizzando un investimento in innovazione nel modello di gestione ed erogazione del servizio. Per finanziare tale investimento, un intermediario specializzato attiverà una raccolta di risorse finanziarie dal mercato che a scadenza dovranno essere rimborsate dal progetto stesso, tramite il raggiungimento di obiettivi sociali misurabili, a cui sono collegati risparmi finanziari rispetto alla precedente gestione. In particolare, si registra una triangolazione tra:

- le **Pubbliche Amministrazioni coinvolte**, le quali costituiscono i primi beneficiari dell'investimento in innovazione sociale che viene finanziato tramite PbR. Il settore pubblico dei servizi sociali e alla persona, di cui il principale titolare e finanziatore è rappresentato dal comparto delle Amministrazioni Pubbliche, si trova in uno stato di sbilanciamento progressivo tra la domanda di servizi e la sua capacità di proporre un'offerta adeguata sia in termini quantitativi che qualitativi. I tagli alla spesa pubblica, operati negli ultimi anni, hanno, infatti, inciso sulla disponibilità di risorse per la definizione e la realizzazione di efficaci interventi in ambito sociale, riducendo, di conseguenza, la possibilità di avviare processi di sperimentazione tesi ad innovare i modelli di intervento.



Tale contrazione assume un rilievo maggiormente critico in virtù della generale crisi economica e a fronte di un aumento costante della domanda di sicurezza sociale proveniente dalle fasce di popolazione più esposte a cicli economici negativi. Si innesca così un «circolo vizioso», in cui i minori finanziamenti destinati a programmi sociali di natura attiva comportano maggiori costi per interventi passivi, finalizzati esclusivamente ad ammortizzare sopravvenute situazioni di emergenza socio-economica. Ne consegue l'esigenza di rivedere il modello di gestione ed erogazione dei servizi sociali ed alla persona in una logica nuova, orientata allo sviluppo di sinergie operative, gestionali e finanziarie interne (integrazione inter-istituzionale) ed esterne con gli operatori di settore e finanziatori privati (integrazione inter-settoriale), che consentano di superare i tradizionali punti di caduta del settore e di valorizzare le aree di miglioramento.

PUNTI DI CADUTA	AREE DI MIGLIORAMENTO
Disallineamento dell'offerta dei servizi rispetto al fabbisogno	Modello Client Pathway
Onerosa accessibilità al servizio	Unico accesso multicanale
Farraginosità dei processi amministrativi	Automazione processi e cooperazione informativa
Processi di partecipazione e trasparenza formali e ingessati	Co-progettazione, PPPs e Co-design
Allocazione inefficiente delle risorse	Ottimizzazione efficienza interna al sistema
Impianto normativo non aderente all'evoluzione della domanda	Riqualificazione della normativa
Modello culturale arretrato di diffidenza nei confronti dell'innovazione	Investire sulla sensibilizzazione, sui comportamenti e sulle competenze

In questo complesso scenario, le Amministrazioni Pubbliche si trovano quindi nella necessità di innovare le proprie attività attraverso il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti gli operatori pubblici e privati che operano nel settore verso il raggiungimento di comuni obiettivi di rilevanza sociale.

Questo comporta un radicale ripensamento dei modelli comportamentali (in logica di rete di servizio), una maggiore applicazione delle tecnologie (in logica di cooperazione informativa, multicanalità e accessibilità dei servizi) e una revisione del modello di assistenza (domiciliare, personal budget, etc.). L'innovazione sociale trova nella capacità di investimento il proprio fattore abilitante e, tuttavia, la finanza tradizionale, rappresentata dal trasferimento di risorse pubbliche ai provider di servizi, seppur gestita in logica integrata e coordinata tra diverse Amministrazioni Pubbliche e fondi di investimento (budget nazionale e budget comunitario), non risulta sufficiente ad intercettare i bisogni crescenti degli utenti e ad affrontare i grandi megatrend globali (andamento demografico, inurbamento, flussi migratori, etc.).

Un possibile strumento finanziario aggiuntivo è rappresentato dai PbR, attraverso i quali gli investitori privati forniscono il capitale iniziale per la gestione di progetti sociali di natura innovativa a fronte dell'impegno, da parte delle Amministrazioni Pubbliche titolari istituzionali di quei progetti, di elargire, come remunerazione sul capitale investito, i risparmi generati per le casse pubbliche dal successo dei progetti stessi.

Attraverso iniziative di PbR, le Amministrazioni Pubbliche sono in grado di reperire gli investimenti necessari alla sussistenza dell'impianto assistenziale, senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico. Diviene, quindi, una modalità innovativa da incentivare e percorrere nelle sue potenzialità, anche prevedendo strumenti di facilitazione e di promozione (fondi di garanzia, fondi di assistenza tecnica, etc.).

L'Amministrazione Pubblica dovrebbe avere la capacità di: cogliere i bisogni degli stakeholder e tradurli in outcome; comprendere la capacità del mercato di erogare servizi con alte caratteristiche di qualità; indire processi di affidamento chiari e efficienti, tali da attrarre investitori e provider di servizi, con un equilibrio nella distribuzione del rischio e della remunerazione; gestire processi complessi di misurazione e valutazione dell'impatto economico e sociale.

- gli **investitori privati**, ossia i finanziatori dell'operazione di investimento, che decidono di rendere disponibile il capitale necessario a promuovere l'iniziativa di innovazione sociale, intestandosi il



rischio finanziario. Essi “scommettono” sul successo del progetto, che solo al raggiungimento di specifici obiettivi positivi e misurabili, definiti ex-ante, consentirà loro di vedere restituito capitale e rendimento (spesso lo stesso rendimento oscilla in base al livello di successo dell’iniziativa).

Il rischio finanziario, in particolare, è rappresentato:

- \* nel caso in cui il modello finanziario preveda strumenti di compensazione e garanzia del capitale investito, dal “mancato guadagno”;
- \* in mancanza di strumenti di compensazione e garanzia, dalla “mancata copertura degli investimenti effettuati”, con conseguente perdita del capitale medesimo.

La remunerazione del capitale investito è quindi condizionata al buon esito dell’iniziativa e alla generazione di risparmi per le casse pubbliche e viene riconosciuta agli investitori nella misura massima del risparmio ottenuto. Essa può essere di mercato o inferiore al mercato, in quanto la propensione all’investimento nel settore sociale è mossa da spinte ulteriori rispetto alla redditività. Con la partecipazione ad investimenti di natura sociale di cui, in ultima istanza, i beneficiari sono le comunità a cui gli investitori appartengono, infatti, il PbR diviene uno strumento di partecipazione attiva alla costruzione di iniziative di Cooperazione Pubblico – Privato per il raggiungimento di obiettivi di rilevanza sociale, che di per sé motiva l’accettazione di tassi di interesse minori della media del mercato.

Il PbR, pertanto, si sostanzia in un meccanismo di finanziamento in cui il rendimento per gli investitori è determinato dalle conseguenze positive generate dall’attività sociale finanziata.

Stante quanto sopra, nell’ambito di alcune esperienze di PbR, quest’ultimo è stato strutturato come “strumento finanziario” propriamente diverso dai titoli obbligazionari in senso stretto (c.d. “bond”), nella forma del finanziamento dell’apporto di capitale da equity. Rispetto ai veri e propri bond, il rendimento del PbR varia peraltro a seconda della *performance* conseguita dall’impresa esecutrice dell’attività sociale, a differenza delle obbligazioni *standard*, nell’ambito delle quali la remunerazione è fissa e la restituzione del capitale è certa (salvo fallimento dell’emittente).

Ciò non toglie che il PbR possa anche assumere le forme del titolo obbligazionario, segnatamente per effetto dell’applicazione della disciplina di cui all’art. 185 del D.Lgs. 50/16, il quale prevede la possibilità, per le società titolari di un contratto di partenariato pubblico privato con la Pubblica Amministrazione, di emettere obbligazioni o titoli di debito, al fine di finanziare un servizio di pubblica utilità.

Al riguardo deve tuttavia essere precisato che, nonostante gli investitori privati possano essere singoli individui o strutture organizzate, quali fondazioni e imprese che perseguono, come finalità istituzionali o come parte delle politiche interne di responsabilità sociale d’impresa, la partecipazione finanziaria ad iniziative di innovazione sociale, qualora intenda farsi applicazione del sopra citato art. 185, gli investitori dovranno necessariamente essere “investitori qualificati” o società ed altri soggetti giuridici controllati da “investitori qualificati” ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile;

- il **provider dei servizi**, ossia l’operatore che esegue le progettualità ad alto impatto sociale, che riceve i finanziamenti ed eroga, in via sperimentale, il nuovo servizio o il servizio tradizionale secondo canali e metodologie innovative. In particolare, il provider di servizi è colui che determina il buon esito dell’iniziativa e, conseguentemente, il raggiungimento del risparmio per le casse pubbliche. Il provider deve essere, pertanto, oggetto di attenta selezione, con riferimento alla relativa capacità tecnica, solvibilità e rischio creditizio.

Il provider di servizi riceve, a fronte dell’erogazione delle attività in linea con gli standard di qualità attesa, il compenso stabilito, e costituisce l’attore privato principale del processo di innovazione, in quanto attento conoscitore dei bisogni e dei servizi del settore. Il provider, peraltro, di norma appartiene al Terzo Settore (cooperative sociali, imprese sociali, organizzazioni no-profit, etc.).

Al fine di prendere parte in maniera efficiente nel progetto di PbR e di contribuire all’introduzione di

soluzioni innovative, i provider di servizi dovrebbero possedere una serie di competenze e capacità avanzate. Difatti, occorre una profonda comprensione e accettazione del modello e dei meccanismi di funzionamento del PbR a tutti i livelli del personale, date le importanti implicazioni per le organizzazioni da un punto di vista strategico, gestionale e operativo. Il personale, ad esempio, dovrebbe avere la capacità di adattare flessibilmente le proprie pratiche di lavoro per rispondere a una domanda di servizi dinamica, nonché condurre quotidianamente attività di misurazione, valutazione e gestione della conoscenza. L'organizzazione stessa dovrebbe già disporre di un'infrastruttura e dei protocolli di condivisione dati e avere capacità di definire partnership con organizzazioni che hanno un effetto sui beneficiari target al di là del rapporto generato dal PbR stesso.

Le alte competenze di progettazione e gestione di operazioni di PbR, nonché di valutazione, a livello di outcome o di impatto, degli effetti generati dall'investimento promossi, suggeriscono che al provider, normalmente appartenente al Terzo Settore e non in possesso del background specialistico richiesto per il lancio di una iniziativa di PbR, si affianchi un advisor tecnico e finanziario che dia garanzia di tenuta al modello.



Oltre alla triangolazione sopra rappresentata, dunque, il modello dei PbR è partecipato anche da altri attori che in diversa misura contribuiscono al buon funzionamento del meccanismo finanziario e gestionale, tra cui, in particolare:

- un **intermediario specializzato**, rappresentato da un soggetto operante nel settore del credito (banca, fondazione bancaria, SPV, etc.) che eroga la necessaria consulenza per la definizione dei livelli di rischio finanziario associati all'operazione. Questo dipende dalla valutazione della capacità dell'operazione stessa di generare nel tempo cash flow positivo e sufficiente al ripiano del capitale di investimento anticipato dagli investitori, ma anche dalla valutazione associata alla capacità del provider dei servizi di portare a buon fine le attività finanziate (capacità patrimoniale, solvibilità e capacità tecnica). A valle del processo di valutazione, l'intermediario è in grado di confezionare

l'operazione finanziaria in tutte le componenti necessarie (capitale iniziale, tassi di interesse, piano di ammortamento, etc.). L'intermediario specializzato sarà anche il soggetto titolare dell'operazione di raccolta del capitale iniziale attraverso due canali:

- \* finanziando direttamente l'iniziativa (in questo caso ci sarebbe coincidenza tra soggetto investitore e intermediario specializzato). L'intermediario specializzato potrebbe, infatti, avere tra le sue finalità istituzionali quelle di collocare le risorse finanziarie, raccolte attraverso i propri canali specializzati, in investimenti a rendimento;
- \* collocando l'investimento presso terzi (mercato retail o grandi investitori), normalmente attraverso l'emissione di titoli di credito. L'investimento, in tale caso, è promosso presso i canali istituzionali dell'intermediario.

In entrambi i casi, l'intermediario finanziario potrà prevedere strumenti per calmierare il rischio finanziario dell'operazione, attraverso, ad esempio, un fondo di garanzia per la copertura della quota capitale dell'investimento, al fine di difendere la restituzione del capitale investito. Tali strumenti di garanzia possono essere istituiti presso l'intermediario (in questo caso distribuendo il rischio finanziario sull'intermediario stesso) o coinvolgendo ulteriori soggetti del credito (prevedendo nel computo dei costi dell'iniziativa anche l'assicurazione presso terzi del capitale investito). Ulteriore possibilità, come detto, è la costituzione di tale fondo presso le Amministrazioni Pubbliche titolari.

L'intermediario specializzato può anche valutare la costituzione di una SPV (Special Purpose Vehicle) e cioè di una struttura (nella forma di società, trust, etc.) costituita al fine di perseguire, quale specifico obiettivo, l'isolamento del rischio finanziario (le SPV sono normalmente strutture bankruptcy remote, in quanto le loro attività patrimoniali sono "scudate" da iniziative di escussione dei creditori della società per conto della quale sono costituite) e l'ottenimento di particolari trattamenti regolamentari e fiscali.

Il corrispettivo per le attività di analisi, progettazione ed intermediazione effettuate dall'intermediario specializzato sarà garantito attraverso il capitale degli investitori;

- un **advisor tecnico dell'operazione**. La rete degli attori necessari, appartenenti al mondo pubblico e privato, l'identificazione del perimetro gestionale oggetto di innovazione, il collegamento imprescindibile con le determinanti di costo e risparmio riscontrate attraverso modelli asseverabili e strettamente connessi con i flussi contabili ufficiali delle Amministrazioni Pubbliche, la strutturazione del necessario impianto amministrativo che ne abilita il lancio di tali iniziative conferiscono a PbR una complessità intrinseca che richiede un attento supporto alla regia ed al governo delle diverse componenti in gioco.

L'advisor può, inoltre, dare un importante contributo nel valutare la disponibilità e qualità dei dati e degli strumenti di misurazione, la rilevanza degli outcome individuati, la robustezza dell'analisi controfattuale rispetto all'intervento, l'appropriatezza dei target di performance, il grado d'incentivazione di buone pratiche e processi e la capacità di apprendimento degli stakeholder del PbR sulla base dei risultati.

Il ruolo di integratore di sistema, nel confezionare i contributi distintivi di tutti all'interno di un disegno omogeneo e applicabile è proprio di grandi player del mondo "advisory", che partecipano alle iniziative con la propria capacità di disegno, di misura e di messa a sistema.

Il corrispettivo dell'eventuale advisor sarà ricompreso tra i costi dell'operazione.

- un **eventuale valutatore dell'operazione**. È necessario prevedere il coinvolgimento di una commissione esterna, o nucleo di valutazione, terzo rispetto ai soggetti coinvolti, a garanzia del controllo imparziale e della valutazione dei risultati raggiunti, risultanza dalla quale deriverà il pagamento, o meno, delle cedole e delle quote capitarie a rimborso del capitale investito. Si tratta 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 dalla Pubblica Amministrazione o comunque concordate in via preventiva con il provider dell'iniziativa.

Il corrispettivo per le attività di valutazione effettuate dal valutatore sarà ricompreso tra i costi dell'operazione;

- **eventuali associazioni garanti.** Si rende utile la partecipazione di grandi associazioni del terzo settore che condividano l'iniziativa di innovazione sociale, nei suoi contenuti, termini ed applicazioni, e che stimolino presso le Amministrazioni Pubbliche la scalabilità del percorso di PbR, svolgendo il ruolo di garante tematico a supporto dell'opportunità di procedere all'innovazione sociale, dell'oggettività del fabbisogno a cui l'iniziativa si rivolge, e dell'effettiva congruità dell'operazione. Le grandi associazioni del terzo settore possono anche fornire elementi di valutazione aggiuntiva sui provider di servizio selezionati e sulla bontà del disegno di innovazione sottostante, fornendo ulteriori informazioni circa condizionamenti, bisogni, esperienze internazionali.

Tali associazioni saranno remunerate con le medesime modalità descritte per l'advisor dell'operazione;

- **eventuali gestori degli strumenti di garanzia.** Come anticipato, nel modello finanziario dei PbR possono essere previsti, quali ulteriori soggetti finanziari, i gestori degli strumenti di garanzia. In particolare, gli strumenti di garanzia possono essere gestiti da soggetti terzi rispetto all'intermediario specializzato e all'Amministrazione Pubblica e, in quanto tali, possono essere regolati da rapporti contrattuali specifici. Il fine del fondo di garanzia è quello di ridurre il rischio in capo agli investitori, promuovendo forme di copertura di parte o tutto il capitale investito.

Le commissioni eventualmente previste degli strumenti di garanzia sono erogate dall'intermediario, attraverso il capitale degli investitori.

## 1.3. Uno sguardo alle esperienze PbR

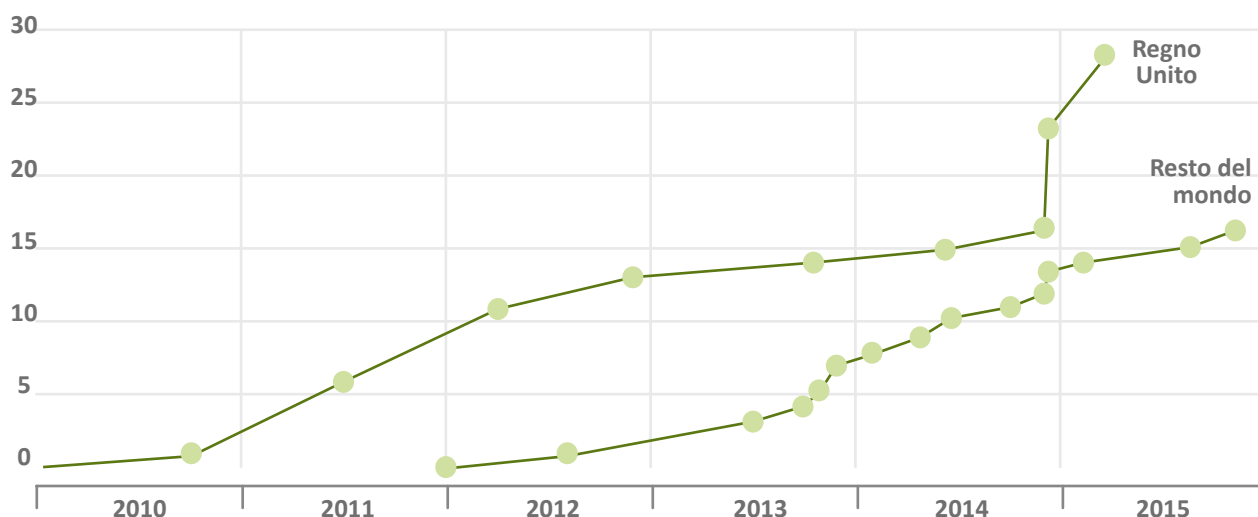
Come illustrato nell'introduzione, l'ideazione e la progressiva sperimentazione di questi nuovi strumenti si colloca negli anni successivi alla deflagrazione della crisi economica del 2008, con l'idea di rendere sostenibile, sia socialmente che finanziariamente, l'erogazione di tutta una serie di servizi pubblici che gli stati sociali in crisi non sono più in grado di soddisfare efficientemente.

In questa cornice, il numero dei PbR annunciati ed implementati è stato crescente, con una diffusione geografica sempre più variegata, non circoscritta esclusivamente al Regno Unito, ma che ha progressivamente coinvolto diversi paesi europei ed extra europei.

Alla diffusione geografica, si è associata sia una diversificazione dei bisogni sociali da affrontare, sia modelli di governance differenti. In tal senso, abbiamo selezionato esempi di PbR in quattro diversi ambiti:

1. Assistenza ai soggetti svantaggiati;
2. Assistenza all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro;
3. Settore dell'educazione;
4. Settore sanitario.

## SIBs lanciati<sup>4</sup>



Prima di procedere in questa direzione, va posto l'accento sul contesto di riferimento del presente lavoro: come già accennato, il primo PbR è stato modellizzato e implementato nel 2010 nel Regno Unito, nel carcere di Peterborough, a supporto di un programma finalizzato alla riduzione del tasso di recidiva. Il Regno Unito è il primo Paese in cui questo strumento ha goduto di particolare attenzione da parte dei policy maker; va sottolineato come questo primo esperimento si sia di fatto concluso poiché il modello di intervento è stato esteso all'intero sistema penitenziario del Paese.

Sempre per quanto concerne l'emissione di questo tipo di strumento finanziario nell'ambito carcerario, possiamo menzionare il primo caso di PbR statunitense, con un obiettivo simile all'esperienza britannica, cioè la riduzione del tasso di recidiva, applicato però all'interno del carcere minorile di Riker's Island.

A questi due esempi dedicheremo ampia attenzione nel corso di questo studio, proprio perché le lezioni apprese dalle due sperimentazioni, realizzate in un settore affine al presente lavoro, ci ha consentito di analizzarne i punti di forza ed i limiti delle relative implementazioni.

Tuttavia, abbiamo ritenuto utile allargare lo sguardo a diverse esperienze di PbR al fine di individuare nuove soluzioni in grado di arricchire e rafforzare lo studio di fattibilità.

## **Assistenza ai soggetti svantaggiati:**

### **USA**

L'8 dicembre 2014, lo stato del Massachusetts, in partnership con una serie di attori attivi nell'edilizia sociale<sup>5</sup>, ha lanciato il primo PbR per ridurre le situazioni di disagio delle persone senza fissa dimora. Questo progetto prevede la creazione di 500 alloggi per supportare 800 beneficiari senza fissa dimora. Il progetto è finanziato da 1 milione \$ di provenienza filantropica e da 2,5 milioni \$ di investimenti privati (United Way, CSH, Santander). Il successo del modello di intervento è decretato nel momento in cui il beneficiario

4 Questo grafico riporta il numero di PbR emessi tra il 2010 (anno dell'emissione del primo PbR per il carcere di Peterborough) e il 2015. Questo grafico è tratto dal sito <https://emmatomkinson.com/category/world-map/>, che è stata una referenza importante per la stesura di questa sezione.

5 La Corporation for Supportive Housing, Massachusetts Housing and Shelter Alliance, la United Way of Massachusetts Bay and Merrimack Valley and Santander Bank.

vive da un anno stabilmente in una casa, e per qualsivoglia outcome il ritorno sull'investimento non può superare il 5,33% del capitale investito.

<http://www.payforsuccess.org/resources/massachusetts-launches-chronic-individual-homelessness-pay-success-initiative>

## Australia

Nel 2013, il governo dello stato del New South Wales ha emesso i primi due PbR, concentrandosi sull'erogazione di servizi sociali più efficienti per le famiglie a rischio. In particolare, questi due PbR<sup>6</sup>, denominati Social Benefit Bonds (SBBs), hanno la funzione di supportare un tipo di intervento che sia strutturato all'interno dei nuclei familiari più problematici per evitarne lo sgretolamento. L'obiettivo è quello di lavorare in quei contesti laddove è più alta la probabilità che vi possa essere un affidamento dei figli ai servizi sociali. In caso di successo, si avrebbe una riduzione degli allontanamenti coatti dei ragazzi dalle loro famiglie di origine e contestualmente una riduzione dei costi sociali legati alla riallocazione dei beneficiari nelle strutture di accoglienza<sup>7</sup>.

[http://www.treasury.nsw.gov.au/site\\_plan/social\\_impact\\_investment](http://www.treasury.nsw.gov.au/site_plan/social_impact_investment)

## Francia

È stata recentemente programmata l'emissione di tre PbR da implementare nel corso del 2017. Due di questi hanno un approccio simile a quello australiano sopra descritto: il primo, Sauvegarde du Nord (protection de l'enfance), ha come beneficiari primari i bambini e punta a ridurre il numero di quelli allontanati dai nuclei familiari già sotto la tutela dei servizi sociali.

Il secondo, Apprentis d'Auteuil (relogement de familles fragilisées), è invece stato emesso con l'obiettivo di accompagnare le famiglie in condizione di fragilità (giovani coppie o madri sole<sup>8</sup>, in una condizione sociale disagiata) che riscontrano difficoltà nell'educazione dei propri figli. Su base volontaria, la famiglia sarà accolta da 4 a 9 mesi in un appartamento dove potranno contare su una piattaforma di sostegno alla genitorialità.

[http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/24112016\\_DPVF\\_conference\\_investissement\\_impactsocial.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/24112016_DPVF_conference_investissement_impactsocial.pdf)

## **Assistenza all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro:**

### Germania

Ad Augsberg, nel settembre 2013, la Benckiser Foundation Future ha lanciato il primo PbR in Germania. Il servizio ha come beneficiari i giovani NEET: ragazzi non più all'interno del circuito scolastico, ma che non sono né occupati né impegnati in programmi di formazione. Questo PbR è stato emesso al fine di riattrarre i giovani al di sotto dei 25 anni, in una delle due opzioni (scuola o lavoro) o in un programma di training tramite l'apprendistato per acquisire competenze che permetteranno l'accesso al mercato del

6 Il primo è il Newpin SBB, il secondo prende il nome di Benevolent Society SBB.

7 Si segnala una simile iniziativa della città di Birmingham, Regno Unito: Birmingham City Council, 25 novembre 2014, <http://birminghamnewsroom.com/innovative-approach-to-finding-foster-placements/>.

8 Si segnala a questo riguardo un programma canadese, nato nella città di Saskatchewan, 21 maggio 2014, <https://www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2014/may/12/social-impact-bond>.

lavoro. Il target per cui il Ministero dello Stato Bavarese del Lavoro e degli Affari Sociali, delle Famiglie e dell'integrazione, ripagherà la Fondazione, consiste nell'inserimento di almeno 20 dei 100 beneficiari dell'intervento, in un programma di apprendistato o nel mondo del Lavoro.

<http://www.benckiser-stiftung.org/juvat>

## Regno Unito

Il Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni<sup>9</sup>, il 19 marzo 2015, ha creato lo Youth Engagement Fund, un fondo finalizzato all'emissione di quattro nuovi PbR a supporto dei servizi pubblici rivolti alla formazione e alle politiche di reinserimento lavorativo dei giovani. I beneficiari saranno 8.000 giovani svantaggiati che potranno aumentare le loro qualifiche scolastiche per garantirsi una posizione lavorativa sicura. Gli attori, come in altre operazioni PbR, sono molteplici, così come il mix di risorse: 10 milioni £ del Cabinet Office, 5 milioni £ dal Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni, e 1 milione £ dal Ministero della Giustizia. Le risorse sono state assegnate, attraverso una procedura di evidenza pubblica, per implementare quattro progetti dedicati a giovani con un'età compresa tra i 14 ai 17 anni.

1. Unlocking Potential Ltd: lavora con 4.040 giovani con problemi di tipo comportamentale o di salute mentale;
2. Prevista Ltd: si occupa di 1.000 giovani di Londra, di cui il 70% è stato membro di una gang criminale, ex detenuti o a rischio di incarcerazione, ma anche coloro a rischio di abbandono scolastico;
3. Futureshapers Sheffield Ltd: ha come beneficiari 1.319 giovani di Sheffield che hanno una scarsa regolarità nella frequenza scolastica o che hanno abbandonato gli studi; che hanno avuto difficoltà con la giustizia; o che hanno problemi di disabilità o che si trovano in una condizione di genitorialità prematura.
4. Teens and Toddlers Youth Engagement LLP: i beneficiari sono individuati tra i ragazzi residenti nell'area di Manchester che hanno una storia di criminalità alle spalle e/o hanno altri comportamenti considerati a rischio (per esempio droghe, gravidanze premature).

<https://www.gov.uk/government/news/new-social-impact-bonds-to-support-public-services>

## Olanda

Rotterdam, 17 marzo 2014: questo PbR è stato emesso con l'obiettivo di aiutare i giovani nella transizione tra una posizione di relativa instabilità -legata principalmente a una scarsa qualifica scolastica- nella ideazione di un piano di studi più appropriato, o per trovare una loro collocazione nel mondo del lavoro.

Il programma supporta 160 giovani tra i 17 e i 27 anni, nel creare la loro propria attività imprenditoriale, o a trovare una posizione lavorativa formalmente riconosciuta e retribuita; oppure può supportare il ragazzo nel definire un percorso accademico che possa soddisfare le sue ambizioni. Gli attori protagonisti sono la Municipalità di Rotterdam, l'investitore sociale Start Foundation e ABN AMRO che hanno investito un totale di 680,000 € nel programma erogato dall'organizzazione Buzinezzclub.

<https://emmatomkinson.com/2014/10/15/rotterdam-experiments-with-social-impact-bond/#more-1385>

## Francia

Il terzo contratto ad impatto, programmato per il 2017, è Passeport Avenir (tutorat jusqu'à l'emploi d'étudiants). Questo PbR ha come obiettivo l'aumento della frequenza scolastica di ragazzi nati in contesti sociali disagiati. Tramite un programma di mentoring individuale, proposto da figure professionali del mondo dell'impresa, si accompagnerà il ragazzo nello sviluppo delle proprie competenze scolastiche, puntando in primo luogo ad accrescere la costanza nella frequenza e nell'impegno scolastico e, contestualmente, a sviluppare le capacità imprenditoriali di 450 giovani. Il focus dell'intervento è su contesti geografici fragili, principalmente rurali o in via di spopolamento, o in territori difficili (filières stigmatisées). In ultima istanza, i ragazzi saranno seguiti fino ad essere inseriti con successo nel mondo del lavoro.

[http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/24112016\\_DPVF\\_conference\\_investissement\\_impact-social.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/24112016_DPVF_conference_investissement_impact-social.pdf)

## Settore dell'educazione:

### Portogallo

Il primo PbR portoghese ha finanziato un'iniziativa volta all'insegnamento del coding a studenti del 3° e del 4° anno delle elementari, in tre diverse scuole primarie di Lisbona. I beneficiari sono 65 studenti che hanno ricevuto un corso di 50 settimane iniziate nel gennaio 2015. Il corso ha garantito un miglioramento nel ragionamento critico e nella performance scolastica del 10% in più rispetto alla didattica tradizionale.

<http://investimentosocial.pt/the-lab/titulos-de-impacto-social/?lang=en>

### Israele

Nel 5 novembre 2015, la Social Finance Israel e la Rothschild Caesarea Foundation, hanno emesso il primo PbR per ridurre la dispersione scolastica e incoraggiare la scelta verso studi di informatica. L'abbandono degli studi nel settore terziario dell'educazione è un problema globale, nell'area OECD raggiunge il 30% (tasso in linea con quello israeliano), in alcune discipline questo tasso aumenta sino al 40%, come nell'ambito dell'informatica appunto, ma anche in altre facoltà come ingegneria. I risultati del pilota attestano una percentuale dell'83% di studenti che hanno completato con successo il loro primo anno accademico, a fronte del 16% di successo nel gruppo di controllo.

<http://www.socialfinance.org.il/news-item/97/israel%EF%BF%BDs-first-social-impact-bond-gets-underway>

## Settore sanitario:

### Regno Unito

Il Servizio Nazionale della Salute (NHS) di Newcastle West<sup>10</sup>, ha indetto una procedura per assegnare l'attuazione del programma 'Ways to Wellness', finanziato con 1,65 milioni £ per incrementare le condizioni di salute dei 40,000 potenziali beneficiari, affetti da malattie croniche (diabete, asma, malattie legate a ostruzioni polmonari o malattie cardiache). Alla base di questo programma c'è l'idea di un "social prescribing": l'utilizzo di interventi non medici per ottenere uno stile di vita sostenibile e migliorare la

10 Newcastle West Clinical Commissioning Group (NWCCG).



cura autonoma dei beneficiari stessi. L'idea che quest'intervento possa generare un impatto positivo si basa su una vasta letteratura internazionale che prevede che le condizioni di salute siano direttamente collegate al tema delle disuguaglianze sociali: i dati suggerirebbero che persone con una condizione socioeconomica inferiore, soffrano relativamente di più di queste malattie croniche. Il programma ha una durata iniziale di 7 anni e ha l'obiettivo di migliorare le condizioni di salute per approssimativamente 11.000 persone residenti nell'area ovest di Newcastle.

<http://www.newcastlegatesheadccg.nhs.uk/nhs-in-newcastle-commits-1-65m-to-improve-long-term-health-conditions/>

# 2. L'UNIVERSO CARCERE E LE BUONE PRATICHE PER IL REINSERIMENTO DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

## 2.1. Gli elementi del Trattamento penitenziario

Osservare, trattare, rieducare. In queste tre azioni si sostanzia l'art. 27, comma 3, della Costituzione quando dispone che *“le pene devono tendere alla rieducazione del condannato”*: l'efficacia finalistica della pena<sup>11</sup> è misurata sulla capacità di reinserimento del condannato in condizioni economiche, sociali e culturali tali da ridurre il rischio di un nuovo coinvolgimento in comportamenti criminali<sup>12</sup>.

Il «Mai più un carcere così» dei padri costituenti ha aperto la strada ad una vera e propria rivoluzione, scandita nel 1975 dalla riforma dell'ordinamento penitenziario, nel 1986 dalla legge Gozzini, nel 2000 dal regolamento di esecuzione.

A partire dalla Legge 354 del 1975, l'efficacia finalistica della pena ha trovato spazio e fondamento giuridico, in primo luogo, ispirandosi ad un'ambizione universalistica (ha senso e trova una sua legittimazione solo se riguarda tutti e tutte, nessun detenuto escluso), in secondo luogo, definendo il carcere non più come punizione e controllo degli autori di reato, ma come servizio a persone private della libertà per motivi di giustizia e allo stesso tempo integre nei loro diritti fondamentali: accesso alle cure mediche, tutela dei rapporti affettivi, opportunità di svolgere attività lavorativa, istruzione e formazione professionale, religione, manifestazione di pensiero<sup>13</sup>.

Infatti, l'articolo 15 dell'ordinamento penitenziario quali elementi del trattamento prevede l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive e l'agevolazione di opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia specificando inoltre che, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro.

Tale disposizione viene ribadita dall'articolo 1 del Regolamento di esecuzione<sup>14</sup> che nel trattamento include l'offerta al condannato *“d'interventi diretti a sostenere gli interessi umani, culturali e professionali volti a promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale”*.

11 FLIK G.M., *Diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, Diritto e Società, 1/2012.

12 La pena deve esprimersi in un percorso individualizzato tendente alla risocializzazione e alla rieducazione passando per l'umanizzazione: elementi imprescindibili per il rispetto della dignità della persona.

13 CASTELLANO L., STASIO D., *Diritti e castighi - Storie di umanità cancellata in carcere*, Il Saggiatore, Milano, 2009, 13 ss *“Carcere non più come un non-luogo ma luogo dove intraprendere percorsi di progressione che conducano gradualmente alla conquista definitiva della libertà individuale intesa come riacquisizione della capacità di pensare autonomamente, di autodefinirsi e di auto progettarsi”* e non di conquista di un'autonomia, tipica di un individuo astratto, non situato, svincolato, senza corpo. Un carcere che produce libertà individuale e sicurezza collettiva.

14 D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà personale.

Sotto il profilo appena delineato, un rilievo particolare in positivo assumono la formazione, l'accesso e la relativa stabilizzazione nel mondo del lavoro.

In Italia esistono infatti esperienze concrete che hanno inteso la rieducazione come sinonimo di assunzione di responsabilità individuale e sociale, come possibilità di reinserimento nella comunità esterna in modo diverso, più ricco di quello sperimentato in passato.

Responsabilità individuale e sociale a fronte della gestione del detenuto a livello giudiziario, amministrativo e penitenziario significa passare da una detenzione che si contenta di definirsi "rieducativa" ad una detenzione che comporta la responsabilizzazione diretta della persona e che sia fucina di opportunità, a cominciare da una diretta gestione regolata ma, personalizzata, del tempo della pena che permetta al detenuto di misurarsi con l'assunzione di impegni e di responsabilità conseguenti<sup>15</sup>.

In tal senso, ai fini del presente studio di fattibilità, abbiamo proceduto con l'analisi di pratiche di reinserimento sociale e lavorativo, centrate sulla capacità di generare processi di empowerment della persona detenuta. Da un punto di vista metodologico, il gruppo di ricerca ha definito alcuni criteri di eccellenza, sulla base dei quali si è proceduto a selezionare le iniziative "virtuose", tenendo così in considerazione l'effettivo inserimento lavorativo per un tempo congruo post-pena e l'efficacia anti-ricidivante nel tempo.

## 2.2. Una panoramica sul lavoro dei detenuti in Italia

Al 30 Aprile 2016, su **53.725** detenuti presenti nelle carceri italiane (di cui 2.213 donne e 18.074 stranieri) i condannati definitivi risultano 34.858 di cui 10.469 sono stranieri<sup>16</sup>.

A tal riguardo, per la Regione Piemonte l'istituto di pena "G. Lorusso L. Cutugno" Le Vallette di Torino al 30 aprile 2016 registra un totale di 1.288 detenuti presenti (di cui 107 donne e 601 stranieri) a fronte di una capienza regolamentare di 1.139 posti letto<sup>17</sup>.

Al 31 dicembre 2015 relativamente al lavoro<sup>18</sup> i detenuti impiegati in una qualche attività lavorativa risultano essere complessivamente 15.524.

I detenuti lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sono 13.140<sup>19</sup>: 12.455 i lavoratori all'interno dell'istituto (612 per le lavorazioni interne, 208 per le colonie agricole, 10.693 per i Servizi d'istituto, 942 per la Manutenzione ordinaria dei fabbricati).

- 685 impiegati in Servizi extra-murari (ex art. 21 L.354/75) stipendiati dalla stessa Amministrazione.

15 PALMA M., in *Il corpo e lo spazio della pena: architettura, urbanistica e politiche penitenziarie*, a cura di ANASTASIA S., CORLEONE F., Ediesse, Roma.

16 Fonte: Detenuti presenti per posizione giuridica, situazione al 30 Aprile 2016 - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

17 Fonte: Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari, situazione al 30 Aprile 2016 - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

18 Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica (situazione aggiornata al 31 Dicembre 2015 quando a tale data i detenuti presenti nelle carceri italiane ammontava a 52.164).

19 Per la Regione Piemonte risultano in totale 932 detenuti lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria: 887 in lavori intra-murari e 45 in Servizi extra-murari. Mentre sono 168 i detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria: 41 i semiliberi in proprio e per datori di lavoro esterni; 73 in lavoro all'esterno (ex art. 21 L.354/75); 54 lavoratori in istituto tutti per Cooperative (non ci sono imprese coinvolte).

Inoltre i detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria risultano 2.384 di cui:

- 956 lavoratori in Istituto per conto di Imprese (273) e Cooperative (683);
- 772 in lavoro all'esterno (ex art. 21 L.354/75);
- 656 semiliberi lavoratori in proprio (33) e per datori di lavoro esterni (623).

## 2.3. La recidiva quale indicatore di insuccesso del trattamento penitenziario

È su questo panorama che s'innestano quelle che vengono definite le "buone prassi" attuate in Italia per il reinserimento sociale dei detenuti definitivi; buone prassi (spesso ottime) ancora troppo nell'alveo dell'occasionalità, ma nelle quali:

- si sono consolidate esperienze istituzionali e non istituzionali;
- l'amministrazione penitenziaria ha agito nella consapevolezza di non essere sola nell'attuazione di quell'obbligo positivo imposto dall'art. 27, comma 3, della Costituzione;
- emerge (attraverso un sistema di valorizzazione dei diritti e delle opportunità) la praticabilità di una sinergia tra le istituzioni statali, regionali, locali e tra queste e la società civile<sup>20</sup>, per poter conseguire quegli obiettivi di reinserimento sociale, di riduzione della recidiva, di prevenzione della devianza e di sicurezza dei cittadini.

L'esame della recidiva, infatti, può essere utilizzato per misurare il grado di successo dei sistemi penitenziari partendo dal fatto che questa dal punto di vista del diritto penale sostanziale può essere intesa, ex art. 99 c.p., come circostanza che comporta un aumento di pena per «chi, dopo essere stato condannato per un reato, ne commette un altro» ma può essere definita anche dal punto di vista criminologico e penitenziario: nel primo senso, è recidivo colui che dopo essere stato condannato commette un nuovo reato, anche se questo non viene scoperto; mentre nel secondo senso, è ritenuto recidivo colui che si trova in carcere o in misura alternativa alla detenzione dopo esservi già stato per scontare una o più condanne<sup>21</sup>.

A tal proposito, in relazione al tasso di recidiva per chi espia la pena in tutto o in parte in misura alternativa, il celebre studio statistico (di cui alla nota precedente), elaborato da Leonardi su dati del Dap, ha individuato quest'ultimo nel 19% tra gli affidati che abbiano compiuto il percorso previsto dall'affidamento in prova al servizio sociale e nel 68% per chi espia tutta la pena in carcere.

Da questi dati è emerso che sussistono diversi fattori che incidono sulla recidiva:

- in primis, quello relativo all'età dell'affidato al momento della cessazione della misura e nei successivi due anni, tale per cui, con l'avanzare dell'età, si ha proporzionalmente un decremento della recidiva;
- sempre in relazione a tale momento, sono importanti le reti sociali che si creano intorno al detenuto per favorirne il suo reinserimento;

20 Sulla risocializzazione come processo attivo in cui tutti i soggetti coinvolti si muovono, convergendo o trasformando limiti e conflitti si veda LIZZOLA I., *Note intorno a vicinanza, legami e marginalità sociale*, in *Animazione sociale*, n. 6-7 giugno-luglio 2004, 87.

21 LEONARDI F., *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2, Ministero della Giustizia, Roma, 2007, 9 ss.

- gli alcol-tossico dipendenti sono quelli che tornano a delinquere più degli altri;
- le donne hanno un tasso inferiore del 12,6% rispetto a quello maschile;
- geograficamente sembra che il rischio di ricaduta si concentri maggiormente nelle regioni centrali;
- due recidivi su tre hanno alle spalle una sola condanna;

Le misure alternative ancora oggi svolgono una funzione ancillare rispetto alla pena detentiva, *“tanto che si adopera il termine benefici (...) quasi che non esistesse la possibilità di accedervi direttamente senza transitare dal carcere”*<sup>22</sup> e questo anche per effetto dei provvedimenti legislativi della cd. svolta securitaria che hanno comportato numerose preclusioni e limiti per la loro concessione.

## 2.4. Uno sguardo ad alcune best practices italiane

È fondamentale partire dai dati sopra citati e intraprendere un percorso a ritroso per tracciare i principali fattori di successo di alcune *“buone prassi”* che negli ultimi anni, in Italia, hanno caratterizzato i percorsi di reinserimento di detenuti. In particolare, ci si soffermerà su alcuni case studies.

In linea generale, i tratti significativi comuni ai progetti presi in considerazione sono:

- il comune intento di tutti i soggetti coinvolti di evitare che la detenzione destrutturi l'identità del detenuto e di favorire il più possibile tutto ciò che sia utile per il detenuto in termini di riacquisizione di una propria soggettività, attraverso interventi e programmi i cui risultati vengono sottoposti ad un'intensa attività di valutazione: possono essere confermati o confutati, accresciuti o rivisitati nel contesto di una continua opera di accumulazione delle conoscenze che serviranno ad individuare i successivi interventi. Questo tipo di azione valutativa o di processo di revisione parte dall'assunto per cui «non sono i programmi a funzionare, quanto piuttosto le risorse che essi offrono ai soggetti destinatari per metterli in condizione di essere essi stessi a far funzionare l'intervento»<sup>23</sup>. In tal senso, assume un ruolo fondamentale il punto di vista dei destinatari, il modo di interpretare le risorse (materiali, cognitive ed emotive) loro fornite e, in sostanza, il modo di tradurle in azioni influenzate dal meccanismo sottostante al programma, il cui funzionamento dipende dal contesto: dalle caratteristiche dei soggetti coinvolti ma soprattutto dall'ambiente in cui il programma si svolge rispetto alla vulnerabilità sociale<sup>24</sup> di provenienza.
- l'offerta non di opportunità in sé, quanto di interventi che siano significativi nel senso di:
  - \* appropriati: ad esempio «un intervento di istruzione e di formazione sarà appropriato (e dunque di qualità), efficace o inefficace, se funzionerà il meccanismo sottostante. L'effettuazione di esami universitari da parte degli studenti detenuti, ad esempio, certamente dipende da una serie di risorse: disponibilità dei programmi di studio, dei libri e di tutti i materiali didattici necessari (risorse materiali); adeguate condizioni (temporali, spaziali, relazionali) per lo svolgimento di

22 BORTOLATO M., Come Punire?, in Qualcosa di meglio del carcere, Antigone – anno VII – n. 2, 2012, 95 ss.

23 PAWSON R., Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica, in Sociologia e Ricerca Sociale, n. 68-69, II e III quadrimestre 2002, 27.

24 RANCI C., Le nuove diseguaglianze sociali in Italia, il Mulino, Bologna, 2002, 25: la vulnerabilità sociale è definita dall'autore «come una situazione di vita caratterizzata dall'inserimento precario nei canali di accesso alle risorse materiali fondamentali (innanzitutto il lavoro, ma anche i benefici erogati dal welfare state) e/o dalla fragilità del tessuto relazionale di riferimento (la famiglia e le reti sociali territoriali) un deficit di risorse ma anche e soprattutto una disarticolazione sociale che influenza i modelli di organizzazione della vita quotidiana.

un'attività di studio e possibilità di incontro con i docenti e i tutors al fine di accrescere e verificare le proprie conoscenze (risorse cognitive); sufficiente senso di realtà, consapevolezza e senso critico rispetto alla quotidianità e ai luoghi entro i quali si sviluppa l'esperienza di formazione individuale (risorse emotive)»<sup>25</sup>;

\* efficienti: rispetto ai tempi di attuazione e mezzi utilizzati;

\* replicabili: in contesti diversi;

- l'apprendimento e la pratica di un'attività lavorativa, l'unica in grado di offrire occasioni di vera professionalizzazione spendibile sul mercato del lavoro esterno e di inserimento sociale;
- la partnership numerosa ed eterogenea (parti sociali, imprese, enti locali, enti professionali) la cui interazione, il coordinamento e i buoni rapporti tra gli operatori in campo sono fondamentali per validare il progetto di reinserimento del detenuto;
- la tipologia delle attività progettuali realizzate: principalmente si è trattato di azioni rivolte alle persone (orientamento, formazione, inserimento lavorativo);
- l'analisi delle competenze del detenuto (bilancio delle competenze) come punto di partenza in vista di una loro implementazione, per un conseguente ampliamento delle opportunità di occupazione, fino al supporto nella fase di incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

## **Il progetto "STRA.li": STRategie per la Libertà, percorsi di donne detenute verso il lavoro**

Il Progetto STRA.LI. è proposto e finanziato a valere sul dispositivo per l'Incremento dell'occupazione femminile FSE 2006 (Regione Lombardia ASSE E POR Ob.3 2006) e si colloca nella tipologia Progetti Quadro Sperimentali a sostegno dell'integrazione sociale e lavorativa di donne adulte in situazione di privazione della libertà<sup>26</sup>.

I Partner di progetto sono stati: Consorzio SIS (Capofila dell'ATS), Cooperativa A&I, Associazione AgeSol (Agenzia di Solidarietà per il Lavoro), Associazione Pari e Dispari, Cooperativa Alice, Cooperativa Outsider, Consorzio SOLCO Como, Consorzio Comunità Brianza<sup>27</sup>.

STRA.LI ha inteso sperimentare, consolidare e diffondere per la durata di un anno (2006/2007) un dispositivo di politica attiva per il lavoro per donne in esecuzione della pena interna. Per questo motivo è stato rivolto alle sezioni femminili di due carceri della Provincia di Milano (Casa circondariale di San Vittore e Casa di reclusione di Opera) per un totale di 40 detenute coinvolte. L'obiettivo è stato quello di attivare un modello d'intervento (azioni rivolte alle persone) ove la formazione, in alternanza, fosse arricchita da una "presa in carico" individualizzata in termini di Orientamento al lavoro (per la costruzione di mirati progetti professionali sostenibili) e di accompagnamento al lavoro (per un supporto contestuale alla transizione verso il mercato del lavoro -lavoro dentro e lavoro fuori).

Inoltre, si sono volute valorizzare al massimo le aree merceologiche professionali (Sartoria e Tessitura ad Opera, Call Center e Sartoria a San Vittore) che di fatto ammettono la possibilità di attivare l'alternanza formazione-lavoro già dentro al carcere essendo attivi i corrispondenti laboratori.

25 MIGLIORI S., Carcere, esclusione sociale, diritto alla formazione, Carocci, Roma, 2007, 28 ss.

26 [http://www.agesol.it/PDF\\_fast/progetti/RelazionefinaleSTRALI.pdf](http://www.agesol.it/PDF_fast/progetti/RelazionefinaleSTRALI.pdf)

27 Tra i Supporter di progetto: Assessorato diritti e tutele dei cittadini e per l'integrazione delle persone ristrette nella libertà della Provincia di Milano; SCMM Sistema Consortile Metropolitan Milanese; Progetto Equal FABRICA Provincia di Pavia; CGIL Lombardia.

Il progetto si è articolato in:

- un'azione progettuale ex ante;
- un'azione progettuale in itinere e di monitoraggio (costituzione di un Tavolo di co-progettazione e di monitoraggio);
- tre azioni di recupero/sviluppo abilità sociali (area linguistica – corso di lingua italiana 60 ore; corso informatica di base 60 ore);
- tre azioni formative tecnico professionali sotto la direzione della Cooperativa Alice (formazione tecnico professionale di 300 ore) nel laboratorio di sartoria e tessitura del carcere di Opera e nel laboratorio di sartoria e nel Call center per l'Istituto di San Vittore;
- tre azioni di motivazione/accompagnamento mirato all'inserimento lavorativo (laboratorio motivazionale su contenuti trasversali di 150 ore cadauno);
- azioni di consulenza orientativa individuale (20 ore per ciascuna consulenza per 36 interventi);
- un'azione di valutazione (dispositivo di monitoraggio<sup>28</sup>);
- diffusione dei risultati con evento finale nella città di Milano;
- diffusione dei risultati sul territorio lombardo con l'appoggio dei supporter di progetto.

Infine, si rammenta che questo tipo di progetti spesso è stato motivo di assunzione regolare nei laboratori di sartoria all'interno degli istituti di San Vittore e di Bollate<sup>29</sup> alle dipendenze della Cooperativa Alice, dove vengono confezionati manufatti per diverse aziende, negozi di abbigliamento, articoli tessili per la casa, toghe forensi, costumi teatrali per programmi televisivi, cinema, pubblicità e per i maggiori teatri italiani.

### **Punti di forza e di interesse del progetto:**

*Criteri di selezione:* la selezione è stata svolta dalle direzioni degli istituti coinvolti, in sinergia con gli obiettivi perseguiti dai partner del progetto, con particolare attenzione alle specifiche caratteristiche di genere delle beneficiarie destinatarie dell'intervento, donne adulte in esecuzione penale, appartenenti a diverse fasce di età, esperienze di detenzione, provenienza geografica e percorso biografico.

*Background sociale, familiare, culturale:* la dimensione del genere è stata l'indicazione metodologica utile al fine di individuare i profili delle donne coinvolte nel progetto. La lettura delle dinamiche sociali e delle caratteristiche di genere del mercato del lavoro fanno emergere le differenze dei soggetti e rendono evidenti le eventuali condizioni di disuguaglianza che possono giocare a sfavore delle donne, quale che sia la loro collocazione individuale o professionale. La bassa scolarizzazione (in particolare registrata nel gruppo di Opera), l'indigenza economica, la presenza di prole (la maggioranza delle detenute ha figli: il

28 I partner di progetto sono stati coinvolti nelle azioni di monitoraggio che si sono caratterizzate in azione di confronto e osservazione attraverso l'organizzazione di focus group, che sulla base di una griglia di intervista hanno sollecitato opinioni, testimonianze, osservazioni critiche e proposte:

- un focus è stato rivolto al "Gruppo di lavoro" composto dai partner e da operatrici/operatori coinvolti nelle diverse fasi di progetto;
- tre focus sono stati realizzati con le donne detenute (due gruppi a San Vittore e uno a Opera) coinvolte nelle azioni di formazione e orientamento;
- un incontro di restituzione dei risultati rivolto al "Gruppo di lavoro" in preparazione dell'evento finale del progetto.

29 Le detenute della sezione femminile di Opera sono state tutte trasferite presso il carcere di Bollate poco dopo il termine del progetto per far posto alla sezione 41 bis o.p.

fatto di essersi separate da loro le incentiva ad impegnarsi nel processo di crescita personale e di acquisizione delle competenze per poter tornare ad occuparsi di loro in una prospettiva futura), i diversi modelli familiari, il rischio di povertà e l'emarginazione sociale costituiscono l' "humus" sul quale la donna, una volta scontata la sua pena, dovrà provare a reinserirsi, quindi tutti elementi che potranno influenzare in maniera negativa o positiva il suo ingresso, reingresso e permanenza nel mercato del lavoro.

*Azioni rivolte ai sistemi:* l'ambito d'intervento ha integrato al suo interno azioni rivolte alla diffusione in altre Province della Regione dei risultati positivi raggiunti (con l'obiettivo di attivare progetti analoghi una volta valutate le potenzialità e lo sviluppo delle reti presenti sul territorio stesso); in particolare l'obiettivo è stato raggiunto tramite la costituzione di un Tavolo di co-progettazione e monitoraggio, e la diffusione dei risultati con evento finale a Milano.

*Valorizzazione in termini innovativi della rete già operante nelle carceri interessate per sostenere "percorsi verso il lavoro":* volti a favorire una socializzazione/risocializzazione così da concorrere (anche in una logica di integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro) all'inclusione sociale delle donne che portano nella loro storia il carcere.

*Numero di supporter e di partner:* il progetto che ha visto impegnate 3 Cooperative, 3 Consorzi e 2 Associazioni; in particolare, la Cooperativa Alice è impegnata nell'ottenere occupazione lavorativa e migliori condizioni economiche, sociali e culturali per tutti i soci assicurando alle persone detenute la possibilità di accedere alle misure alternative alla detenzione.

*Partnership con associazioni specializzate nell'inclusione sociale delle donne:* la gestione delle attività ha assunto come imprescindibile l'inclusione tra i partner di progetto di associazioni già operanti sulla differenza di genere e pari opportunità/reingresso nel mondo del lavoro e di imprese sociali già attive con laboratori interni ed esterni, in modo da conciliare quegli aspetti propri dell'universo delle donne lavoratrici (tempi di vita e tempi di lavoro, lavoro/famiglia/affetti) generalmente trascurati, poiché in questi progetti spesso prevale la dimensione "detenuta" sulla dimensione "donna".

*Confronto interculturale:* le detenute hanno sottolineato come spesso la vita in carcere renda difficile la convivenza ed in particolare il rapporto fra culture diverse, spesso minato dalla presenza di pregiudizi o più semplicemente da difficoltà di comunicazione e di comprensione che compromettono le relazioni interpersonali. In particolare, le detenute straniere hanno apprezzato la possibilità di ricavare informazioni sulla cultura, sulla legislazione e sulla lingua italiana. Infatti, se da un lato il laboratorio motivazionale ha permesso loro di acquisire informazioni utili sulla condizione femminile e sulla cultura italiana, anche attraverso il confronto con le realtà da cui provengono, dall'altro il corso di italiano, realizzato nell'ambito della formazione di base, le ha aiutato a superare quello che rappresenta il principale ostacolo per l'integrazione. Da questo punto di vista è emerso come il progetto abbia aiutato le detenute a vivere meglio il carcere e affrontare i problemi della quotidianità.

*L'osservazione dell'impatto di genere:* ha rappresentato l'indicatore privilegiato prescelto per far emergere la specificità di una condizione femminile resa peculiare e complessa dalla detenzione che interessa le donne adulte coinvolte nei percorsi di formazione e orientamento al lavoro (l'attenzione alla dimensione di genere è una indicazione metodologica utile per le istituzioni, le strutture, gli operatori che intervengono nel mercato del lavoro e nelle iniziative sociali). A differenza del lavoro maschile, il lavoro delle donne chiama in causa una pluralità di ambiti: la condizione di doppia presenza nel lavoro, la necessità di conciliazione familiare con le responsabilità di cura dei figli, le culture locali, il sistema dei servizi sociali non sempre facilmente fruibile, i diversi modelli familiari che, si ribadisce, possono influenzare (positivamente o negativamente) l'ingresso, il reingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro.

*Inserimento lavorativo:* per le destinatarie del progetto è stato attivato un laboratorio volto alla autopromozione nel mercato del lavoro al termine del quale le cooperative e le imprese partners hanno valutato in positivo i curricula delle donne detenute al fine di un loro futuro inserimento lavorativo.



## **Il progetto “laboratorio Equal – Pegaso”: laboratorio produttivo metalmeccanico all’interno della Casa Circondariale di Forlì**

All’interno del carcere di Forlì è stata avviata nel 2006 la sperimentazione di un laboratorio produttivo di metalmeccanica gestito dalla cooperativa sociale San Giuseppe (commissionaria) in collaborazione con l’impresa Mareco Luce srl (committente), promosso e organizzato all’interno del progetto Equal Pegaso dai partner Techne S.C.p.A. e Amministrazione provinciale, tra cui i Sindacati del Gruppo paritetico di cooperazione sociale<sup>30</sup>.

Obiettivi del Laboratorio sono stati:

- possibilità di un’entrata economica;
- sviluppo di competenze professionali – tecniche e trasversali - spendibili nel mondo del lavoro a fine pena;
- stabilizzare un’attività produttiva che sia strumento formativo adeguato a preparare la transizione verso l’esterno dei detenuti.

Il progetto è partito coinvolgendo 4 detenuti dell’istituto, ma nel corso dei due anni successivi il Laboratorio ha raggiunto i risultati prefissati dai promotori: è diventata un’attività stabile, un punto di riferimento e di transizione al reinserimento nella comunità sociale per quei detenuti prossimi alla scarcerazione, portando il numero dei partecipanti da 4 a 15.

Data la brevità delle pene dei detenuti ospiti nel carcere di Forlì, la modalità attivata per i beneficiari del progetto è stata quella dei tirocini formativi brevi per entrare in Laboratorio metalmeccanico, al fine di favorire il pre-inserimento nel gruppo di lavoro e l’acquisizione graduale dell’efficienza lavorativa.

Al tirocinio formativo ha fatto seguito una regolare assunzione di tutti i beneficiari del progetto, da parte della Cooperativa, con contratto subordinato a tempo determinato la cui retribuzione è stata determinata nel rispetto degli standard fissati dalla legge Smuraglia, grazie all’accordo raggiunto con i sindacati.

### **Punti di forza e di interesse:**

*Selezione dei lavoratori a doppio livello:* il primo è svolto dalla direzione del carcere che almeno 2 volte l’anno individua 6 soggetti in base alla posizione giuridica (l’accesso al progetto è stato programmato dalla direzione in accordo con l’impresa committente nei 4 mesi e mezzo prima della scarcerazione), dandone comunicazione alle imprese e fissando un periodo entro il quale le stesse effettuano veri e propri “colloqui di lavoro” per stabilire la graduatoria degli inserimenti in laboratorio.

*Background sociale, familiare, culturale, territoriale:* su 15 detenuti destinatari del progetto, 7 sono italiani e 8 extracomunitari (2 Rumeni, 2 Marocchini, 2 Tunisini, 1 Croato e 1 Kossovoro); l’età media dei lavoratori si attesta sui 35 anni circa, considerando che 4 dei 14 lavoratori hanno più di 40 anni e i restanti non hanno superato i 25 anni.

*La media con cui ogni lavoratore ha lavorato in Laboratorio in base al residuo di pena da scontare:* (tale media tiene conto di 2 detenuti che hanno lavorato per più di un anno, 4 detenuti per 1 mese 2 detenuti che si sono fermati all’interno del laboratorio per 9/10 mesi).

<sup>30</sup> Tra gli attori coinvolti si citano: Cooperativa Sociale di Castrocaro Terme, Impresa Mareco Luce Srl di Bertinoro, Casa circondariale di Forlì, Provincia di Forlì-Cesena partner iniziativa comunitaria Equal PEGASO, Direzione Provinciale del lavoro di Forlì-Cesena - Gruppo paritetico cooperazione sociale, Sindacati all’interno Gruppo paritetico cooperazione sociale, Techne, ente di formazione promotore e partner iniziativa comunitaria Equal PEGASO; [http://www.ristretti.it/commenti/2007/novembre/pdf/equal\\_laboratorio.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2007/novembre/pdf/equal_laboratorio.pdf)

*Strategie di accompagnamento effettivo e positivo nella comunità civile:* le parti si impegnano a valorizzare l'impegno delle imprese in forma di "Responsabilità Sociale" anche in collaborazione con la Camera di Commercio e altre organizzazioni territoriali. Inoltre, come condiviso nell'Accordo, le istituzioni e le imprese coinvolte hanno favorito un inserimento lavorativo adeguato alle competenze della persona, la ricerca di un alloggio, l'opportunità di stringere relazioni sociali e amicali. A queste iniziative hanno collaborato altre realtà (quali l'Agenzia Obiettivo Lavoro, l'associazione di volontariato Con-Tatto, la squadra sportiva di calcetto Gli Amici di Marcello) contribuendo a stringere un legame con il territorio, consolidando una certa stanzialità, assicurando al detenuto una vicinanza al territorio e al proprio nucleo familiare<sup>31</sup>.

*Orario di lavoro simile a quello delle imprese esterne realizzando in pieno il disposto dell'art. 20 della legge 354 del 1975:* sette ore e mezza al giorno, dal lunedì al venerdì, dalle 7,30 alle 11,00 e dalle 13,00 alle 17,00.

*Affiancamento dei tutor e operatori competenti:* l'ente di formazione e la cooperativa garantiscono un proprio operatore referente dell'ente di formazione e della cooperativa che affianca almeno 2/3 volte a settimana per il monitoraggio del clima relazionale e delle capacità professionali e produttive del gruppo. L'impresa committente mette a disposizione un proprio referente che collabora periodicamente all'organizzazione del lavoro e alla gestione logistica delle forniture.

*Accompagnamento e/o tirocini di pre-inserimento:* per ogni nuovo lavoratore candidato all'assunzione in laboratorio si realizza un periodo di tirocinio formativo di affiancamento nei 20 giorni precedenti all'assunzione.

*Contratto e salario d'ingresso:* i detenuti lavoratori sono assunti con contratto a tempo determinato. La soglia del salario minimo d'ingresso, pattuito nell'accordo sindacale, per il periodo da 0 a 6 mesi è pari al 60% della retribuzione pari livello definita dal CCNL. Oltre i 6 mesi e fino a 12 mesi, la percentuale di salario passa al 70%. La stessa percentuale passa all'80% nel periodo oltre i 12 mesi di permanenza.

*Monitoraggio di produttività:* il livello di produttività del laboratorio viene monitorato mensilmente dalle imprese coinvolte rispetto alle previsioni di massima dei volumi di lavorazione e della produttività attesa per garantire la sostenibilità economica dell'attività.

*Reinserimento nella vita lavorativa del territorio:* per ogni lavoratore detenuto inserito nel laboratorio, entro gli ultimi 4/6 mesi precedenti la sua scarcerazione, le parti redigono un Attestato di competenze e verificano le possibilità di reinserimento nella comunità sociale e nelle imprese locali.

## **Il progetto "Ri.Usc.I.Re": reinserimento sociale ed inclusione lavorativa delle persone detenute**

Il progetto "Ri.Usc.I.Re – Riqualficarsi per riuscire in un inserimento regolare" è stato uno tra quelli finanziati nell'ambito dell' "Avviso pubblico per interventi di inclusione sociale e lavorativa delle persone svantaggiate"<sup>32</sup>, realizzato dalla cooperativa sociale Frontiera Lavoro<sup>33</sup> insieme ai partners Università dei Sa-

31 Nel febbraio 2007, dopo un anno di sperimentazione, tutti gli attori coinvolti hanno firmato un Accordo di Cooperazione per la continuità del laboratorio e delle buone pratiche per l'inserimento socio-lavorativo. Durante il 2007 è continuata la stretta collaborazione tra le imprese, la Direzione provinciale del lavoro, i sindacati, per il monitoraggio dell'attività lavorativa e il sostegno ai lavoratori-detenuti. In autunno è stato raggiunto un secondo Accordo che consente l'occupazione lavorativa stabile di un quinto lavoratore-detenuto, che opera singolarmente all'interno del carcere per realizzare le fasi di lavorazione (assemblaggio delle guarnizioni) più semplici e più funzionali alla produttività complessiva del laboratorio.

32 L'Avviso pubblico adottato nel 2010 dalla Provincia di Perugia, nello specifico l'Intervento 3, che ha previsto il finanziamento di progetti integrati di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro per persone sottoposte ad esecuzione penale.

33 La Cooperativa Frontiera Lavoro nata nel 2001 dalla cooperativa sociale Nuova Dimensione, oggi è un'agenzia formativa accreditata dalla Regione Umbria. Il valore competitivo di Frontiera Lavoro risiede nella possibilità di definire servizi flessibili e personalizzati volti ad accrescere la spendibilità nel mercato del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale.

pori<sup>34</sup> e Istituto Tecnico Economico Aldo Capitini - Vittorio Emanuele II di Perugia nell'arco del biennio 2011/2012 ed è preceduto da un'indagine rivolta al mondo imprenditoriale umbro, con l'obiettivo di indagare la realtà delle risorse occupazionali nel territorio e l'interesse degli imprenditori al tema del reinserimento lavorativo dei detenuti<sup>35</sup>.

I soggetti destinatari sono stati 40, nello specifico: 15 detenuti della sezione maschile della Casa Circondariale di Perugia-Capanne, 15 detenute della sezione femminile della Casa Circondariale di Perugia-Capanne e 10 in carico presso gli UEPE (Ufficio di Esecuzione Penale Esterna) di Perugia e di Spoleto.

Il progetto è nato con l'intento di favorire il miglioramento della condizione sociale e lavorativa dei soggetti detenuti presso il Nuovo Complesso penitenziario di Capanne (PG), facilitando il loro accesso al mercato del lavoro attraverso una serie di azioni di orientamento, formazione, tirocinio e counseling, con effetti positivi sui livelli di recidiva.

Sono stati realizzati due corsi di formazione professionale di 200 ore ciascuno:

**A)** Corso di formazione relativo alla figura professionale di *"Addetto qualificato alle colture vegetali e arboree"* (15 allievi) presso la sezione maschile, di 200 ore così suddivise:

- \* 140 ore di materie tecniche realizzate attraverso lezioni tradizionali in aula ed esercitazioni pratiche in laboratorio su moduli didattici di: agronomia, botanica, fisiologia, caratteristiche del suolo, metodi di irrigazione, concimazione, difesa delle piante, procedure di innesto, potatura;
- \* 60 ore di argomenti trasversali in merito alle materie di Diritto del lavoro, Sicurezza sul lavoro, Fare Impresa.

Inoltre, è stato attivato un Tirocinio Formativo in aziende del territorio della durata di 6 mesi.

Mentre per gli allievi che non hanno potuto svolgere il tirocinio formativo in aziende esterne è stato previsto un laboratorio pratico di 6 mesi per sperimentare sul campo le conoscenze acquisite durante la formazione, con buona riuscita per i seguenti fattori:

- \* Attività guidata da un esperto agronomo affiancato dagli educatori con l'obiettivo di supportare l'attività formativa;
- \* Spazi adeguati;
- \* Ottima attrezzatura;
- \* Collaborazione attiva del personale di Polizia Penitenziaria.

**B)** Corso di formazione relativo alla figura professionale di *"Addetto qualificato alla cucina"* (15 allieve) presso la sezione femminile, di 200 ore così suddivise:

- \* 140 ore di materie tecniche realizzate attraverso lezioni in aula tradizionali ed esercitazioni pratiche in laboratorio su moduli didattici di: elementi base per la produzione degli alimenti, norme igienico sanitarie HCCP, allestimento del posto di lavoro, conoscenza delle attrezzature, sistemi di conservazione degli alimenti, controllo della integrità e qualità degli alimenti, preparazione e assemblaggio di semi lavorati e composti di carne, pesce e vegetali;
- \* 60 ore di argomenti trasversali in merito alle materie di Diritto del lavoro, Sicurezza sul lavoro, Fare Impresa.

34 Centro Nazionale di Formazione e Cultura dell'Alimentazione.

35 La cooperativa Frontiera Lavoro ha svolto l'indagine nel 2003 e dai risultati, su un campione di 100 imprenditori umbri, emerge una percentuale un po' deludente: il 68% dichiara di non essersi mai interessato, a causa della scarsità di informazioni, il restante 32% si mostra sensibile alla tematica in oggetto; tra questi il 12% ha avuto un'esperienza di reinserimento lavorativo all'interno della propria azienda. Si tratta di due industriali, tre artigiani, un agricoltore, una piccola media impresa, due costruttori edili e tre cooperative sociali (mentre sono completamente assenti i commercianti) i quali prediligono lo strumento della borsa-lavoro (37%) e l'assunzione a tempo determinato (28%). La maggior parte delle imprese intervistate ha indicato il timore di problemi per la gestione del personale e di comportamenti negativi del soggetto nonché la paura di mancanza di rispetto delle regole e per la sicurezza degli altri lavoratori.

Per 6 allieve è stato attivato un Tirocinio Formativo in aziende del territorio di 6 mesi e un Laboratorio pratico di 4 mesi per le 9 allieve che non hanno potuto svolgere il tirocinio formativo in aziende esterne, per sperimentare sul campo le conoscenze acquisite durante la formazione, con buona riuscita per i seguenti fattori:

- \* Attività guidata da una Chef esperta affiancata dagli educatori con l'obiettivo di supportare l'attività formativa;
- \* Spazi adeguati;
- \* Ottima attrezzatura;
- \* Collaborazione attiva del personale di Polizia Penitenziaria;
- \* Utilizzo del laboratorio per la gestione della mensa della sezione femminile con erogazione dei pasti giornalieri (pranzo e cena) per 80 detenute: ciò ha reso tale esperienza formativa assimilabile a quella svolta esternamente dalle altre allieve in termini di competenze acquisite, di mansioni svolte, orari, responsabilità e motivazione.

Al progetto hanno partecipato 30 aziende del territorio, tutte del settore profit, tramite le quali, dopo il periodo di formazione, 20 cittadini/e in esecuzione penale, dei quali 10 ristretti presso l'istituto di pena di Perugia (n. 4 presso la sezione maschile e n. 6 presso la sezione femminile) e n. 10 in affidamento in prova all'UEPE, sono stati destinatari dei percorsi di inserimento lavorativo facilitato, appunto, dallo strumento del tirocinio formativo della durata di 6 mesi.

Inoltre, 12 dei tirocini attivati sono stati trasformati al termine in assunzione con regolare contratto di lavoro. Coloro che non avevano i requisiti per essere ammessi alle misure alternative, sono stati impiegati presso la cooperativa sociale Gulliver che gestisce all'interno dell'Istituto l'azienda agricola "Podere Capanne" e la panetteria "Forno Solidale".

### **Punti di forza e di interesse del progetto:**

*Numero dei destinatari:* in totale 40 detenuti coinvolti di cui 14 stranieri (12 donne, 2 maschi). In una realtà penitenziaria circoscritta come quella del Perugino è la legge dei numeri a parlare: un numero così elevato di persone sottoposte alla restrizione della libertà hanno avuto la possibilità di accedere al progetto, di ricevere una formazione e di essere accompagnati all'inserimento lavorativo. Proporre un progetto di tal genere ad un bacino così ampio ha permesso a tutti i detenuti partecipanti non soltanto di essere formati ognuno in diversi ruoli professionali, ma anche di entrare a far parte di un gruppo, di potenziare la propria rete di relazioni rispetto alla rete di isolamento che generalmente connota la detenzione (dove l'assistente penitenziario è la persona con cui si interfacciano la maggior parte del tempo), uno degli aspetti fondamentali per la riduzione della recidiva: ampliamento dei contatti con gli altri detenuti, con gli operatori, con i docenti esterni, con le cooperative e le imprese.

*Background sociale, familiare, culturale, territoriale:* l'età si aggira tra i 25 e i 50 anni; le difficoltà di reinserimento del gruppo bersaglio sono dovute principalmente al basso livello di scolarizzazione, alla carenza di professionalità adeguate alle richieste del mercato del lavoro locale e, nel caso dei soggetti più giovani, alla mancanza di esperienze lavorative pregresse. Dall'analisi dei casi presi in carico dall'UEPE di Perugia emerge che la condanna penale è la conseguenza di preesistenti forme di disagio e di esclusione sociale.

*Azione di orientamento:* l'azione di orientamento è stata suddivisa in due diverse attività:

- **Fase iniziale:** informazione e selezione di 30 persone detenute (per i soggetti in carico all'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna-UEPE non è stata svolta un'azione di selezione ma l'accesso al progetto si è realizzato attraverso una segnalazione dell'assistente sociale di riferimento); la selezione ha

previsto l'uscita di un avviso interno alla Casa Circondariale di Perugia con specificati i criteri di ammissione, un colloquio individuale con ogni detenuto/a ed incontri specifici con l'equipe trattamentale per la scelta definitiva dei partecipanti alle attività.

- **Fase in itinere e finale:** (autoanalisi e bilancio delle competenze) i partner del progetto hanno scelto di svolgere tale attività in itinere cioè prima, durante e a conclusione dell'attività formativa in aula, sia attraverso colloqui individuali che attraverso incontri di gruppo. In questo modo i partecipanti potevano approfondire e focalizzare il proprio progetto professionale dopo aver acquisito delle competenze e conoscenze specifiche nel settore professionale previsto in modo da affrontare in maniera più consapevole tutte le fasi del progetto. La Direzione riferisce che *"sono stati messi in atto percorsi trattamentali differenziati sulla base di una approfondita conoscenza della persona. Si sono aperti gli spazi in maniera proporzionale al grado di affidabilità del detenuto"*. È stato valutato che le tensioni tra gli ospiti e tra loro e il personale sono diminuite: i rapporti disciplinari sono stati abbattuti dell'80%.

**Attività di counseling:** (colloqui individuali e di gruppo) attività volta alla definizione e formalizzazione di un percorso formativo e di pre-inserimento lavorativo condiviso e concordato con il soggetto interessato per acquisire le capacità professionali ed operative al fine di renderlo capace di competere in condizioni più favorevoli nella società e nell'economia.

**Ambito di intervento:** prevalentemente si è trattato di azioni rivolte alla persona comprendenti varie fasi tra le quali il bilancio delle competenze, la formazione e il servizio alla persona nell'accompagnamento lavorativo.

**Sinergia tra istituti, cooperative e aziende/imprese del territorio:** l'intensa attività di coordinamento è risultata fondamentale per la buona riuscita del progetto.

**Monte ore relativo sia alla formazione che al successivo tirocinio:** l'investimento in un congruo quantitativo di ore (200 ore per ciascuna figura professionale) ha rappresentato un ulteriore elemento positivo per l'evoluzione della detenzione dei soggetti partecipanti; alle persone ristrette è stata data la possibilità di acquisire competenze, di consolidarle e implementarle nel tirocinio formativo in azienda della durata di sei mesi.

**Ambito di intervento del progetto (azioni rivolte ai sistemi):** per quanto concerne il coinvolgimento delle parti datoriali, come ulteriore nota positiva dell'intervento, vale la stessa legge dei numeri richiamata per i soggetti-utenti del progetto: le aziende coinvolte nel progetto sono state 30 tutte del settore profit e tutte del territorio.

**Stabilizzazione dell'inserimento al termine del tirocinio:** dei 40 detenuti coinvolti, 12 sono stati assunti regolarmente dalle aziende presso le quali hanno svolto il tirocinio formativo: i destinatari del progetto partecipando ad *"attività formative qualificanti con grande impegno e serietà sono riusciti ad inserirsi nel mondo del lavoro dimostrando ottime capacità professionali tali da convincere le aziende esterne ad assumerli con regolare contratto di lavoro"*<sup>36</sup>.

**Rilascio di una specifica qualifica:** la validazione dell'esperienza di riqualificazione delle competenze tramite un attestato di qualifica professionale ha riguardato tutti i detenuti e le detenute coinvolte a prescindere dal successivo espletamento del tirocinio formativo.

## **Sintesi dei fattori di successo dei progetti e le eventuali criticità**

<sup>36</sup> Giovanni Tamburino, Capo del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria Ministero della Giustizia in *Il frutto del lavoro. Reinserimento sociale e di inclusione lavorativa delle persone detenute*, Perugia, 2012.

Per una migliore visualizzazione dei punti di forza si procederà ad una distinzione dei fattori comuni da quelli particolari relativi ai progetti.

## Fattori comuni

- **selezione svolta a doppio livello:** in particolare, tutti i progetti hanno visto il coinvolgimento delle direzioni d'Istituto (Gruppo osservazione e trattamento) e delle cooperative e aziende partner che hanno positivamente collaborato e svolto le rispettive attività di selezione in continuo coordinamento tra loro;
- **numero dei destinatari:** (40 per Progetto Stra.li, 15 per il Progetto Equal Pegaso, 40 per il Progetto *Riuscire*) l'elevato bacino di beneficiari ha permesso ai partecipanti di fare gruppo e uscire dall'isolamento che connota la detenzione;
- **profili dei destinatari:** età (media tra 25 e 50 anni), nella media bassa scolarizzazione (fino alle elementari); preesistente disagio sociale e nessuna esperienza lavorativa alle spalle;
- **ambito di intervento:** prevalentemente si è trattato di azioni rivolte alla persona comprendenti varie fasi tra le quali il bilancio delle competenze, la formazione, l'orientamento al lavoro, il servizio alla persona nell'accompagnamento lavorativo e l'inserimento nel contesto aziendale o delle cooperative partner; complessivamente, i progetti hanno rappresentato per tutti i partecipanti un'occasione di crescita personale ed è stato apprezzato molto l'aspetto professionale, che ha unito all'acquisizione di competenze teoriche, di nozioni di cultura generale e di informazioni tecniche, non ultima la possibilità di sperimentarsi in campo lavorativo;
- **monte ore di formazione e di tirocinio:** nella media i destinatari coinvolti nei progetti hanno frequentato corsi di formazione di 200 ore (tale media tiene conto del fatto che per il Progetto Equal Pegaso i detenuti hanno avuto accesso al progetto negli ultimi 4 mesi e mezzo di carcerazione, per cui la formazione in aula ha raggiunto le 200 ore perché è stata più intensiva) e partecipato a successivi tirocini della durata di 4/6 mesi;
- **validazione dell'esperienza tramite il rilascio di una qualifica professionale;**
- **inserimento lavorativo con regolare contratto di lavoro:** per il Progetto Equal Pegaso 15 su 15 detenuti destinatari dell'intervento e per il Progetto *Riuscire* 12 su 40 soggetti coinvolti.

## Fattori particolari

- Criteri di selezione:
  - \* **Progetto *Riuscire*** - La direzione ha basato la selezione anche sull'affidabilità misurandola sulla motivazione a cambiare e reinserirsi tramite un'esperienza professionale.
  - \* **Progetto *Stra.li*** - L'accesso al progetto è stato graduato sulla base di diverse fasce di età, esperienze di detenzione, provenienza geografica e percorso biografico.
  - \* **Progetto *Equal Pegaso*** - La direzione del carcere almeno 2 volte l'anno individua 6 soggetti in base alla posizione giuridica (l'accesso al progetto è stato programmato dalla direzione in accordo con l'impresa committente nei 4 mesi e mezzo prima della scarcerazione), dandone comunicazione alle imprese e fissando un periodo entro il quale le stesse effettuano veri e propri "colloqui di lavoro" per stabilire la graduatoria degli inserimenti in laboratorio.

- Ripetibilità:

il **Progetto Riuscire** ha avuto un prosieguo nel corso del 2015 con il percorso "INTRA"<sup>37</sup> che ha visto il coinvolgimento di 90 detenuti in quattro diversi corsi di riqualificazione professionale (per addetti alla cucina, alla piccola manutenzione, alla conduzione di imprese agricole e all'abbigliamento, quest'ultimo nella sezione femminile) che hanno portato all'assunzione di 13 detenuti presso le aziende del Perugino.

- Impatto di genere:

il **Progetto Stra.li** è stato rivolto esclusivamente alle donne detenute e ciò ha rappresentato l'indicatore privilegiato prescelto per far emergere la specificità di una condizione femminile resa peculiare e complessa dalla detenzione che interessa le donne adulte coinvolte nei percorsi di formazione e orientamento al lavoro. Per il raggiungimento di questo obiettivo è stata creata una Partnership con associazioni e imprese specializzate nell'inclusione sociale delle donne.

- Criticità

\* Il **Progetto Riuscire** non ha previsto intensive azioni rivolte ai sistemi (solo azioni rivolte alle persone) consistenti nell'informazione e nella sensibilizzazione delle aziende del territorio sui risultati conseguiti in vista di inserimenti futuri; attività che si rilevarebbe invece come funzionale al superamento di una certa diffidenza da parte degli imprenditori del territorio nell'assumere soggetti con carcerazione alle spalle, aspetto registrato dalla ricerca svolta nel 2003 dalla Cooperativa Frontiera lavoro e che ha preceduto la realizzazione del progetto. Chi ha svolto la ricerca, ritiene sia opportuno sensibilizzare gli imprenditori alla realtà carceraria, ad esempio attraverso seminari organizzati dall'amministrazione penitenziaria e dalle parti sociali del territorio con le associazioni di categoria e i sindacati, nonché monitorare costantemente l'accesso della popolazione penitenziaria al mondo del lavoro, rendendo così possibile la gestione di percorsi di inserimento in tempo reale e di attuare eventualmente interventi correttivi su ogni singolo caso.

\* **Progetto Stra.li:** l'attività di orientamento al lavoro ha ricevuto critiche da parte di alcune detenute perplesse nel mettersi in gioco nel momento della consulenza individuale svolta con operatori diversi dai formatori: se, da una parte, l'attività di orientamento rappresenta un'occasione di confronto e uno strumento per capire e gestire le proprie difficoltà, dall'altra sono emerse alcune criticità rispetto alle modalità con cui si sono svolti i colloqui individuali. Rispetto a questo punto, le stesse orientatrici hanno cercato di calibrare l'intervento a seconda della condizione particolare delle singole persone, strutturando un percorso adatto alle detenute che devono affrontare un lungo periodo di detenzione.

In alcuni casi, infatti, è stato necessario lavorare principalmente sul vissuto legato alla separazione dai figli e alla difficoltà di programmare in modo attivo la vita nel carcere. Nel corso del focus group rivolto al gruppo di lavoro, i partner hanno proposto di aumentare il tempo dedicato agli incontri individuali, anche al fine di aiutare maggiormente (oltre le 20 ore di consulenza individuale) le detenute a conciliare la loro vita familiare dopo il carcere<sup>38</sup>, nonché di coinvolgere nel processo progettuale il personale dell'istituto ed in particolare le/gli agenti della polizia penitenziaria (soggetti che sono in stretta relazione con le detenute e che quindi potrebbero acquisire anche degli elementi utili per il proprio lavoro e favorire i percorsi di cambiamento delle detenute stesse).

Nel focus group con le detenute invece è stato proposto di differenziare il percorso di base

37 Progetto "INTRA": azioni integrate per la transizione al lavoro delle persone detenute, realizzato dalla Coop. Frontiera Lavoro, En.A.i.P, C.E.S.A.P., e Università degli Stranieri di Perugia.

38 Nel primo caso, si tratterebbe di rendere più flessibili i colloqui orientativi facendo in modo che la durata vari a seconda delle esigenze delle singoli utenti e che sia possibile usufruirne al momento più opportuno e non in una frazione di tempo prestabilita.

(concentrando le ore di italiano per le straniere e facendo dei percorsi alternativi per le detenute italiane) e di prevedere l'incremento delle ore dedicate all'apprendimento delle conoscenze informatiche di base.





# 3. LA CASA CIRCONDARIALE “LORUSSO E CUTUGNO”

Lo studio di fattibilità ha previsto l'individuazione di un potenziale campione di individui detenuti, destinatari delle attività di recupero all'interno della Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino. I dati sono stati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria in un file Excel contenente 905 record anonimi relativi ad altrettanti individui. Per ciascun detenuto presente nel database, individuato da matricola univoca, sono riportati i dati anagrafici (nazionalità, regione di nascita, regione di residenza, genere, data di nascita), i dati relativi alle reti relazionali (stato civile, numero di figli), il grado di istruzione e il credo religioso. Sono inoltre riportati i dati circa il decorso penitenziario del carcerato, ovvero le date di arresto, ingresso e uscita dalla struttura, il tipo di condanna, la data di fine pena (che può o meno coincidere con la data di uscita), lo stato di detenzione (presente nell'istituto di Torino, presente in altro istituto, uscito), la registrazione dell'ultimo movimento effettuato dal detenuto (come, a titolo di esempio, uscita per udienza) e la data relativa ad esso. Ciascuno di questi dati è stato individuato mediante una variabile univoca. Le variabili sono riassunte nella seguente tabella:

Nome variabile	Tipo di dato	Descrizione	N° missing	Val MIN	Val MAX
<b>MATRICOLA</b>	Alfanumerico	Codice di matricola del detenuto	0	AA020700732	YY040800051
<b>DATA_ING</b>	Data	Data di ingresso nella struttura	0	01/01/2013	04/02/2015
<b>DATA_USC</b>	Data	Data di uscita dalla struttura	340	30/12/2013	30/01/2016
<b>CITTADINANZA</b>	Testo	Nazionalità	0	n.a.	n.a.
<b>SESSO</b>	Testo	Sesso maschio/femmina	0	n.a.	n.a.
<b>DATA_NASCITA</b>	Data	Data di nascita	0	1934	1995
<b>REGIONE_NASCITA</b>	Testo	Regione Italiana di nascita	388	n.a.	n.a.
<b>REGIONE_RESIDENZA</b>	Testo	Regione Italiana di residenza	111	n.a.	n.a.
<b>STATO_CIVILE</b>	Testo	Stato civile del detenuto	62	n.a.	n.a.
<b>N_FIGLI</b>	Numerico	Numero di figli del detenuto	0	0	10
<b>RELIGIONE</b>	Testo	Credo religioso	111	n.a.	n.a.
<b>GRADO_ISTRUZIONE</b>	Testo	Ultimo livello di istruzione raggiunto	308	n.a.	n.a.
<b>POSGIUR</b>	Testo	Tipo di condanna	0	n.a.	n.a.
<b>DATA_ARRESTO</b>	Data	Data dell'arresto	0	18/03/1974	29/01/2015
<b>DATA_FINE_PENA</b>	Data	Data prevista per la fine del periodo di detenzione	336	21/04/2014	31/12/9999
<b>STATO_DETENZIONE</b>	Testo	Stato di detenzione attuale (uscito, presente, presente ma in altro istituto)	2	n.a.	n.a.
<b>ULTIMO_MOVIMENTO</b>	Testo	Descrizione dell'ultimo movimento registrato	0	n.a.	n.a.
<b>DATA_ULT_MOVIM</b>	Data	Data dell'ultimo movimento registrato	0	10/10/2006	01/02/2016

Al fine dell'analisi, sono state inoltre considerate delle elaborazioni su alcune di tali variabili, in particolare:

- è stata aggiunta una nuova variabile **ETÀ**, calcolata come la differenza tra l'anno corrente e l'anno di nascita;
- è stata aggiunta la variabile **DURATA\_PENA(Y)**, che considera la durata della pena in anni, calcolata come la differenza in anni tra la data di ingresso e quella di uscita dal carcere, qualora il detenuto sia già uscito, o come la differenza in anni tra la data di ingresso e la data di fine pena, qualora il detenuto non sia ancora uscito dal carcere.

Non sono state considerate invece le seguenti variabili, poiché irrilevanti ai fini dell'analisi:

- **REGIONE\_NASCITA** (in quanto il dato di interesse è la residenza e non la regione di nascita);
- **POSGIUR** (in quanto il tipo di condanna risultava **DEFINITIVA** per tutti gli individui del campione);
- **ULTIMO\_MOVIMENTO** e **DATA\_ULT\_MOVIM** perché non interessanti per gli obiettivi dell'analisi.

In corrispondenza di ciascuna matricola, il database riportava la tipologia di reato commesso. Vista la varietà dei reati, questi sono stati classificati in 22 categorie corrispondenti al catalogo contenuto nella parte speciale del codice penale e ai reati specificatamente disciplinati dalla legge extra penale (DPR 309/1990 Testo unico in materia di sostanze stupefacenti, RD 267/1942 in materia di diritto penale fallimentare, D.lgs. 286/1998 Testo unico sull'immigrazione). In sostanza, si è scelto di seguire la sistematica del codice e si è proceduto a raggruppare i reati secondo il tipo dell'interesse offeso. Ogni matricola può essere stata condannata per uno o più reati della medesima categoria o di categorie diverse. Ogni categoria è stata identificata come variabile e gli è stato attribuito un codice. La tabella seguente riassume le 22 categorie di reati:

#	Nome variabile	Descrizione
1	vs persona:	Reato contro la persona (omicidio, lesioni, sfruttamento della prostituzione, violenza sessuale, minaccia,...)
2	vs patrimonio:	Reato contro il patrimonio (rapina, truffa, estorsione...)
3	vs Pubblica Amm.:	Reato contro la Pubblica Amministrazione (resistenza/violenza a pubblico ufficiale,...)
4	vs famiglia	Reato contro la famiglia (maltrattamenti, violazione obblighi nei confronti della famiglia,...)
5	vs amm.giustizia:	Reato contro l'amministrazione della giustizia (evasione,...)
6	vs fede pubblica:	Reato contro la fede pubblica (falsità in atti, falsità materiale commessa dal privato o dal pubblico ufficiale,...)
7	vs pietà defunti	Reato contro la pietà dei defunti (soppressione, distruzione di cadavere,...)
8	vs incolumità pubb.	Reato contro l'incolumità pubblica (incendio,...)
9	vs ordine pubb.:	Reato contro l'ordine pubblico (associazione a delinquere,...)
10	vs ordine pub.mafia	Reato contro l'ordine pubblico di stampo mafioso (associazione mafiosa, scambio di voti,...)
11	crimine org.transnaz	Crimine organizzato transnazionale
12	vs moralità	Reato contro la moralità e il buon costume (atti osceni in luogo pubblico,...)
13	vs Stato	Reato contro lo Stato
14	vs economia	Reato contro l'economia (contraffazione di monete false,...)
15	reato fallimentare	RD n. 267/1942 in materia di diritto penale fallimentare (banca rotta fraudolenta,...)
16	c.d.s. guida alcool	Violazione del codice della strada (guida sotto l'effetto di alcool)
17	traffico immigrati	Violazione T.U. n. 286/1998
18	73 dpr 309/90	Violazione T.U. in materia di stupefacenti (produzione e traffico di sostanze stupefacenti)
19	74 dpr 309/90	Violazione T.U. in materia di stupefacenti (associazione finalizzata alla produzione e al traffico)
20	contravv.armi	Contravvenzione in materia di prevenzione di delitti commessi con armi
21	contravv.ordine pubb.:	Contravvenzione in materia di prevenzione di delitti contro l'ordine pubblico
22	contravv.patrimonio	Contravvenzioni in materia di prevenzione di delitti contro il patrimonio

Da ultimo, l'analisi è stata condotta per step successivi, al fine di identificare il potenziale gruppo target di interesse. In prima istanza, è stata condotta un'analisi sull'intero campione, per rilevare alcune statistiche

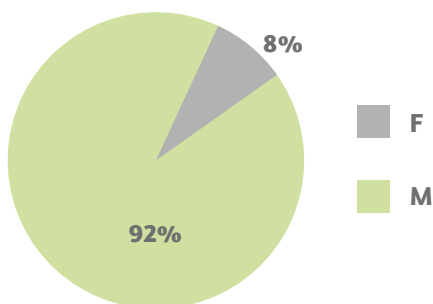
descrittive generali; in seconda istanza, considerando che più del 90% del campione proviene da soli 5 stati, è stata effettuata un'analisi di statistica descrittiva solo sugli individui aventi una delle 5 nazionalità di maggior presenza. Nell'ultimo step, l'analisi si è focalizzata sui residenti in Italia, nelle regioni a maggior provenienza. I risultati sono presentati in coerenza con i tre step di analisi.

### 3.1. Analisi sull'intero campione

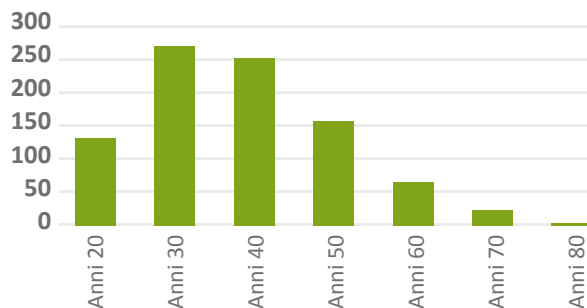
L'analisi sull'intero campione ha preso in considerazione tutti i 905 individui presenti nel database, al fine di avere una panoramica generale sulle caratteristiche di interesse.

Sono stati analizzati dapprima i dati anagrafici. Il campione risulta a netta prevalenza maschile (92%), con un'età compresa tra i 30 e i 50 anni (57,7%). Gli individui del campione risultano provenire principalmente da 5 paesi: Italia (57,9%), Marocco (10,8%), Romania (8,2%), Albania (5%), Nigeria (2,8%). Ne risulta, che l'84,7% degli individui del campione risiede in uno di questi 5 paesi. I restanti 139 individui del campione sono di ben 38 nazionalità diverse, seguendo una tipica distribuzione a coda lunga. Oltre alla nazionalità, è stata analizzata la regione italiana di provenienza: gli individui del campione risultano risiedere prevalentemente in Piemonte (73,5%), Lombardia (4,9%), Sicilia (2,1%), Campania (1,7%), Calabria (1,1%), con la risultante netta prevalenza del Piemonte.

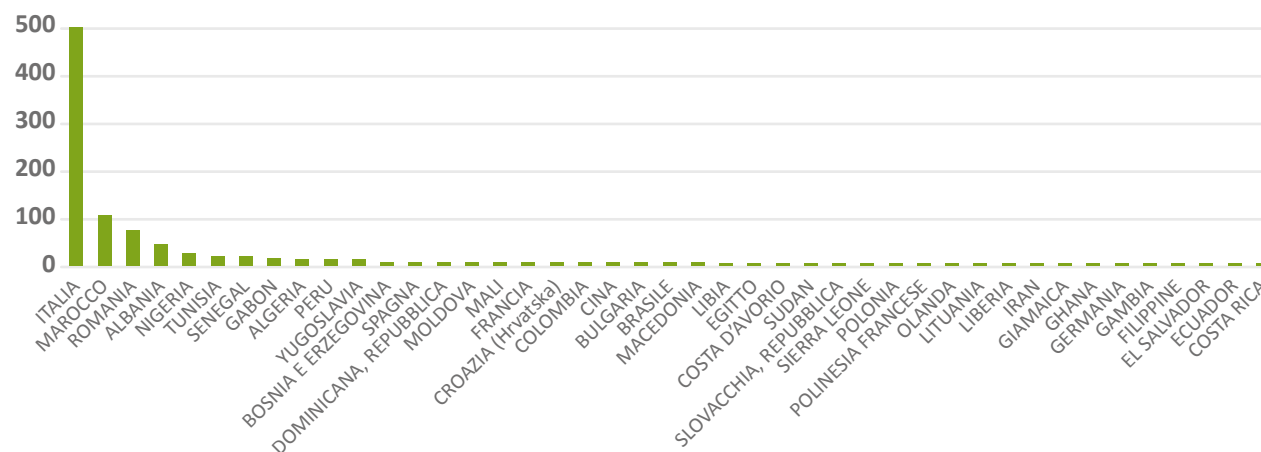
#### Genere



#### Età

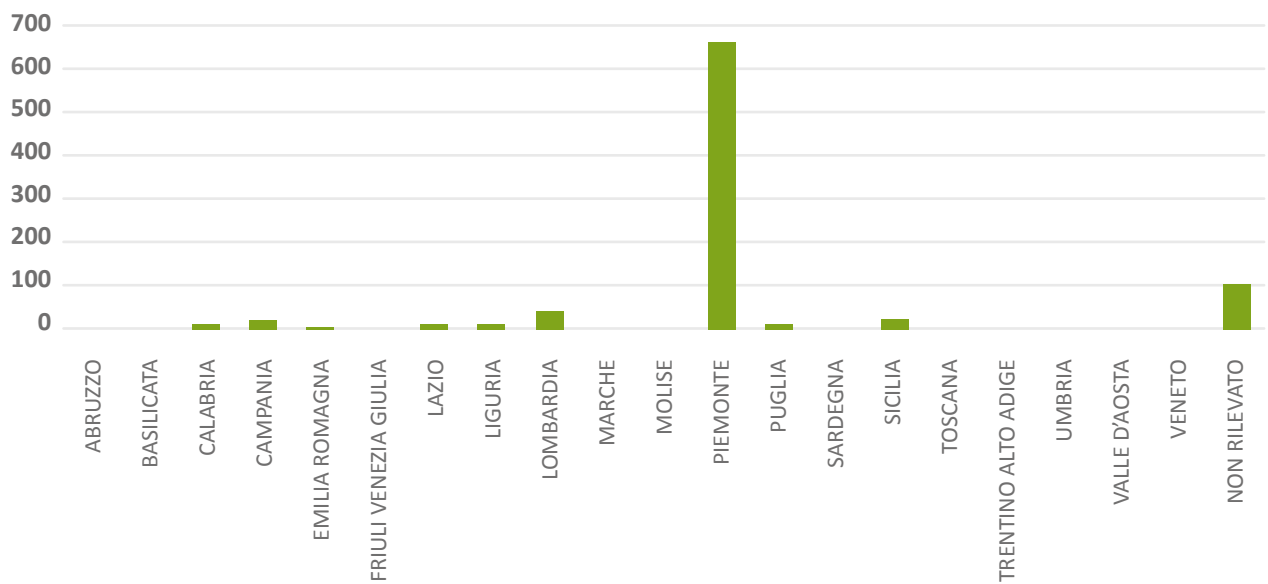


#### Cittadinanza





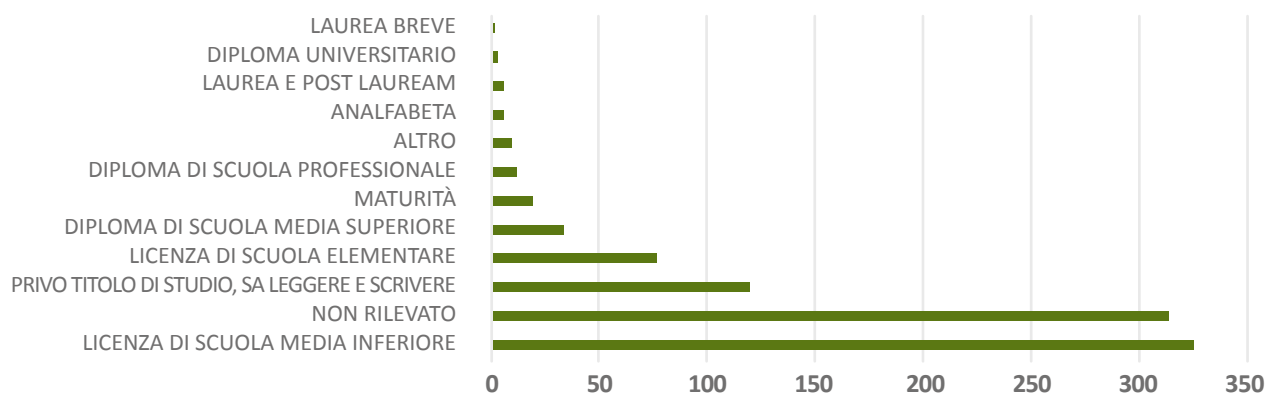
## Regioni di residenza



In seguito sono stati analizzati i dati circa credo religioso e grado di istruzione. Più del 90% del campione professa la religione Cristiano Cattolica o Islamica. Il titolo di studio prevalente è il diploma di scuola media inferiore (il 35% del campione ha questo come maggior titolo di studio). Solo il 6,9% del campione ha conseguito la maturità o un titolo equivalente di scuola secondaria superiore, mentre solo l'1% ha ottenuto un titolo universitario o post universitario. Sebbene solo lo 0,7% del campione risulti essere analfabeta, è ben il 12,8% la percentuale di coloro che sanno leggere e scrivere ma non hanno conseguito nemmeno la licenza elementare. Per il 34% degli individui del campione il dato sul grado di istruzione non è disponibile.

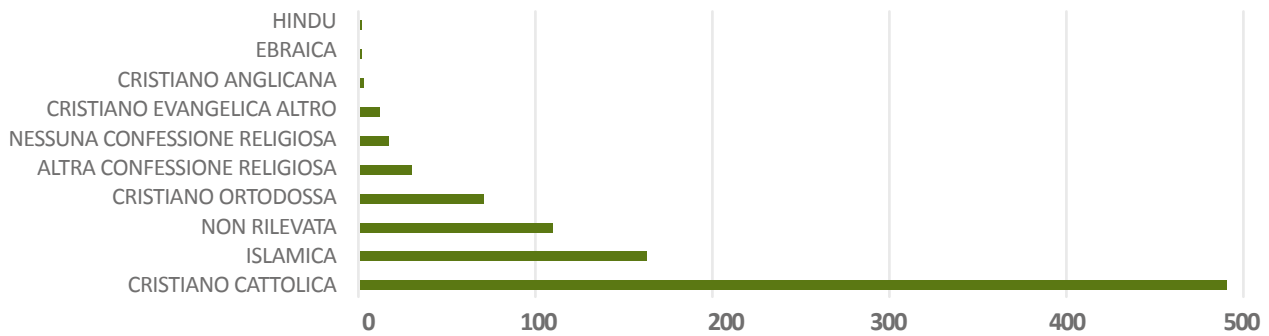


## Titolo di studio





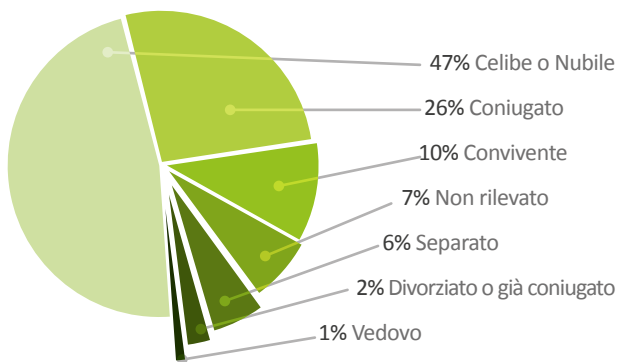
## Religione



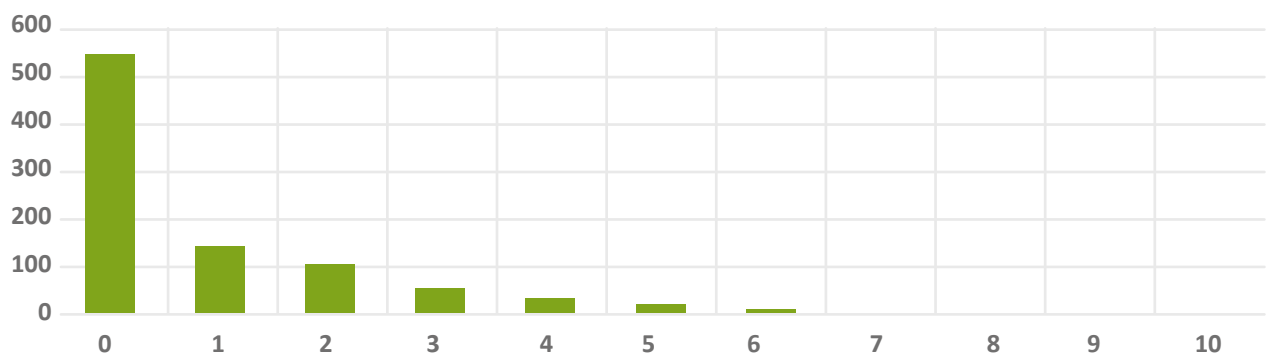
In merito alle reti relazionali degli individui del campione, il 47,4% dei detenuti risulta essere celibe/nubile, mentre il 36,7% sposato o convivente. Circa il 60% del campione non ha figli, circa il 30% ha 1-2 figli.



## Stato civile



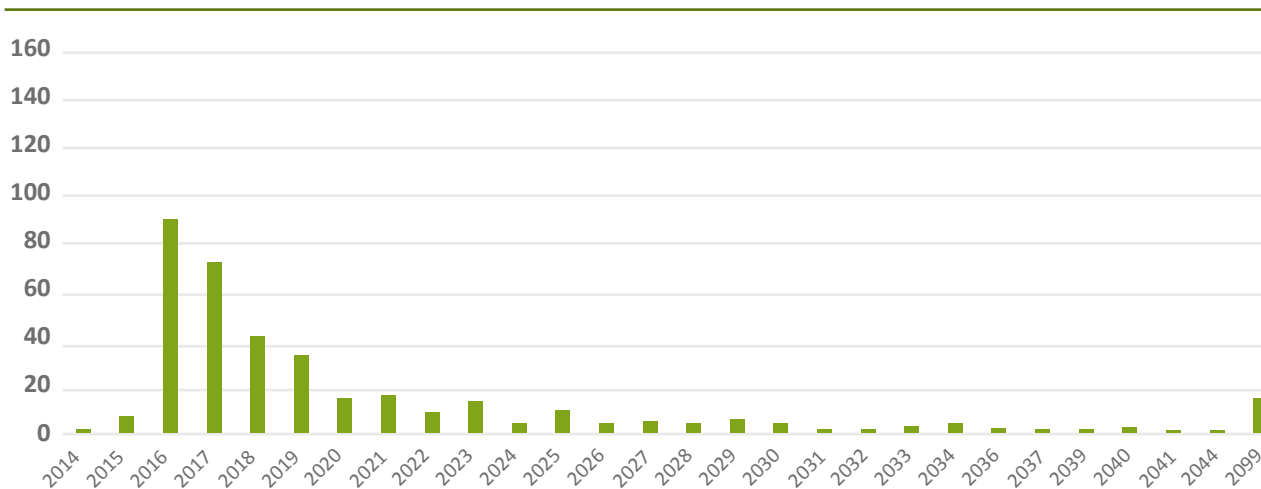
## Numero figli



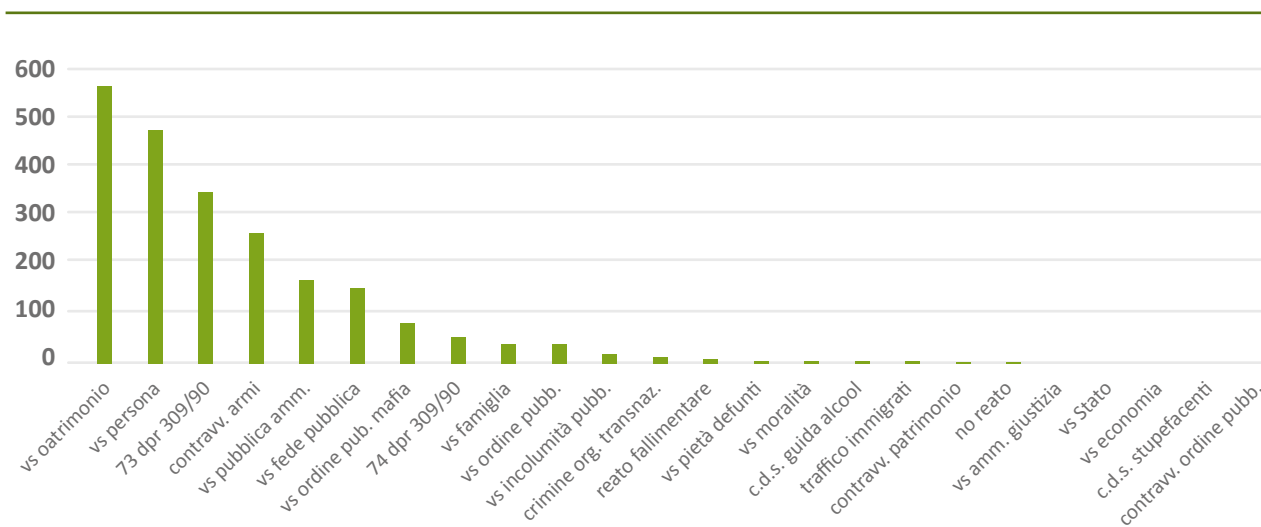
In merito al decorso penitenziario, il 24,8% del campione prevede di terminare la propria pena entro l'anno. In generale sono più del 50% del totale i detenuti che prevedono di terminare la pena entro i prossimi 3 anni. In merito alla tipologia di reato, il 61% delle matricole è stato condannato per reati contro il

patrimonio; il 51% per reati contro la persona; il 37,31% per produzione e traffico di stupefacenti; il 28,6% per contravvenzione in materia di prevenzione dei delitti commessi con armi; il 18,21% per reati contro la Pubblica Amministrazione; il 16,7% per reati contro la fede pubblica; il 9% per reati contro l'ordine pubblico di stampo mafioso.

### Data fine pena



### Reati



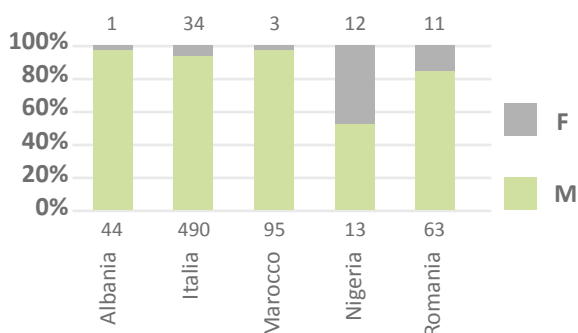
## 3.2. Analisi sul sottoinsieme di individui dei paesi a maggior provenienza

Durante il secondo step dell'analisi, sono stati considerati solo gli individui aventi nazionalità in uno dei 5 paesi risultati a maggior provenienza del campione. Essi costituiscono il 84,7% dell'intero campione, ovvero 767 individui, pertanto i risultati di questa seconda analisi riflettono sovente i risultati illustrati

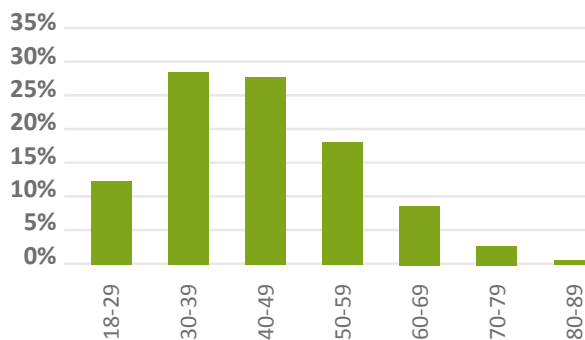
nella sezione precedente.

Seguendo il medesimo approccio usato nell'analisi precedente, sono state tracciate le statistiche descrittive delle variabili demografiche dei 5 nuovi campioni. In tutti i casi, i campioni risultano essere a netta prevalenza maschile, con l'unica eccezione della Nigeria. In tutti i casi, più della metà del campione ha una età compresa tra i 30 e i 50 anni. Nel caso dell'Italia, è rilevante anche la quota di individui aventi un'età compresa tra i 50 e i 60 anni, nel caso del Marocco invece la fascia di età compresa tra 18 e 29. Circa la residenza, più dell'80% degli individui dei campioni risiede in Piemonte.

### Distribuzione per sesso



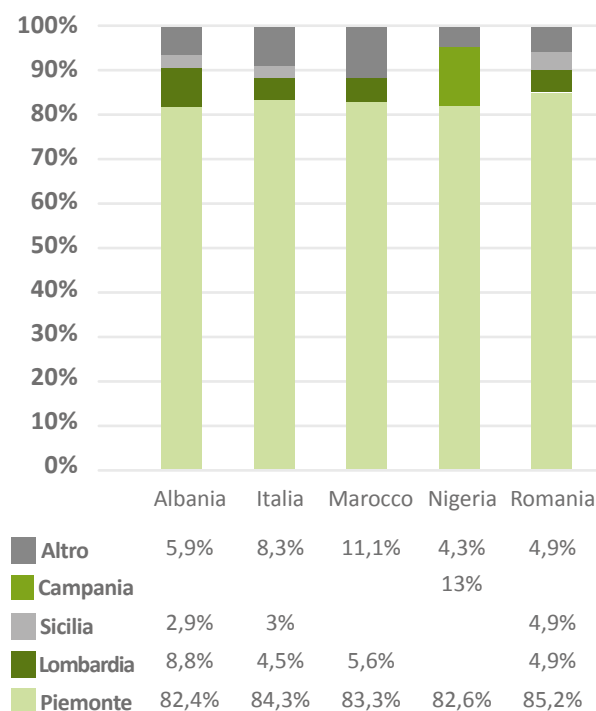
### Distribuzione età



### Fasce di età

	Albania	Italia	Marocco	Nigeria	Romania
80-89	0%	1%	0%	0%	0%
70-79	0%	4%	0%	0%	0%
60-69	0%	12%	1%	4%	0%
50-59	2%	25%	4%	8%	4%
40-49	36%	29%	23%	44%	19%
30-39	47%	21%	47%	28%	50%
18-29	16%	8%	24%	16%	27%

### Residenza



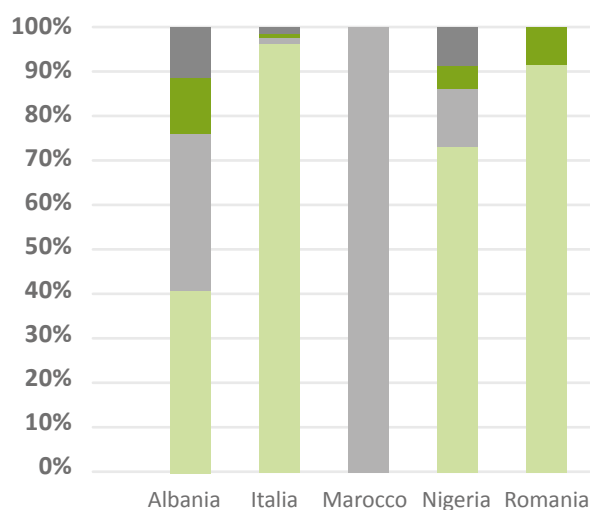
In seguito sono stati analizzati i dati circa il credo religioso e il grado di istruzione. Fatta eccezione per i campioni degli individui con cittadinanza in Marocco e in Albania, gli individui con cittadinanza in Italia, Nigeria e Romania professano a vasta maggioranza il credo Cristiano Cattolico. Nel campione del Marocco, la totalità degli individui è di religione Islamica; circa il campione degli individui che risiedono in Albania invece, il 35,1% è di fede Islamica, il 40,5% di fede Cristiana Cattolica. Il titolo di studio prevalente è il



diploma di scuola media inferiore. Scomponendo tale dato per i 5 paesi di provenienza, si può notare come questo risultato sia dovuto alla numerosità del campione di detenuti con cittadinanza Italiana.

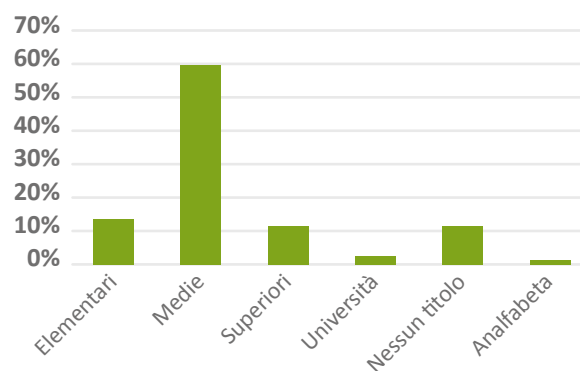
Difatti, il titolo di studio prevalente dei detenuti con cittadinanza italiana è proprio il diploma di scuola media inferiore. Negli altri campioni invece, è rilevante la percentuale di individui che, sebbene sappiano leggere e scrivere, non hanno conseguito alcun titolo di studio.

### Religione

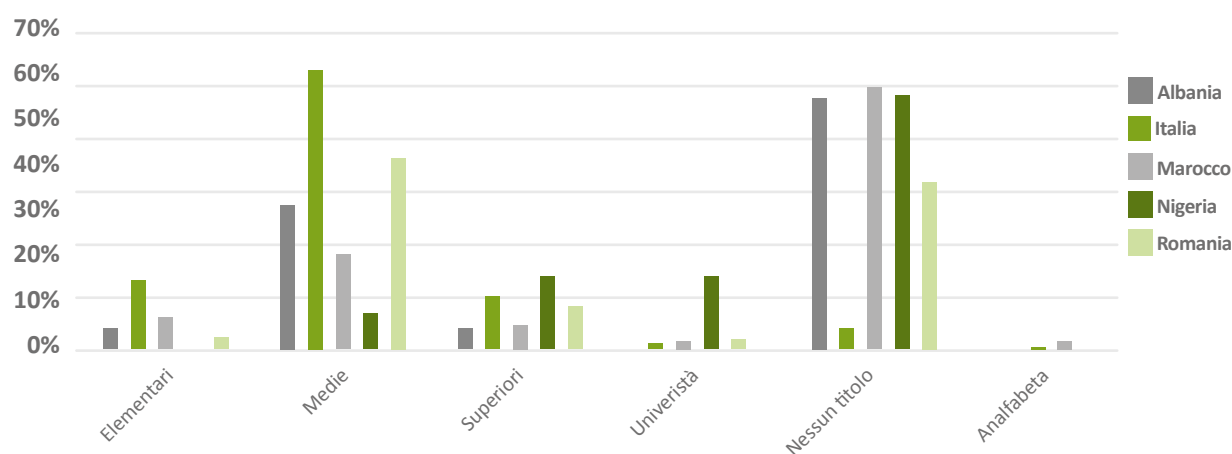


■ Nessuna	10,8%	1,5%	0%	9,1%	0%
■ Altro	13,5%	1,3%	0%	4,5%	8,3%
■ Islamici	35,1%	1,3%	100%	13,6%	0%
■ Cristiani	40,5%	96%	0%	72,7%	91,7%

### Livello di istruzione



### Titolo di studio



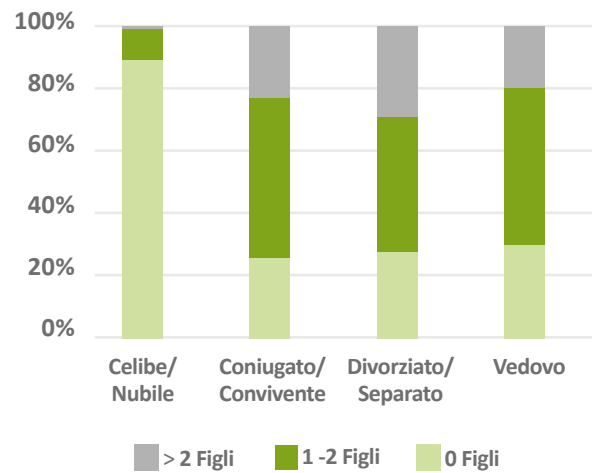
In merito alle reti relazionali degli individui del campione, con la sola eccezione del campione di detenuti con cittadinanza italiana, in tutti gli altri casi più della metà degli individui risulta essere celibe/nubile. Fatta eccezione per i celibi che in genere non hanno figli, la maggioranza degli individui coniugati, divorziati o vedovi dei campioni hanno 1-2 figli. Anche in questo caso, la maggioranza dei detenuti prevede di terminare la pena entro i prossimi 3 anni. Circa la nazionalità di coloro che hanno commesso i vari tipi di

reato, essi risultano commessi in maggioranza da italiani. Questo risultato è dovuto alla numerosità dei detenuti che hanno nazionalità italiana.

### Stato civile

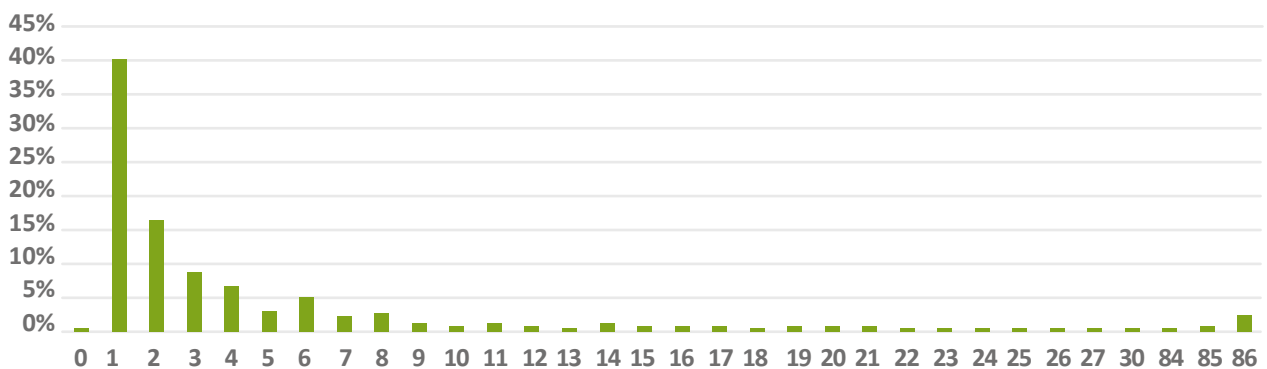
	Albania	Italia	Marocco	Nigeria	Romania
Celibe/ Nubile	58,5%	42,5%	67%	54,5%	60,9%
Coniugato/ Convivente	36,6%	43,9%	28,4%	45,5%	35,9%
Divorziato/ Separato	4,9%	11,7%	4,5%	0%	3,1%
Vedovo	0%	2%	0%	0%	0%

### Distribuzione figli

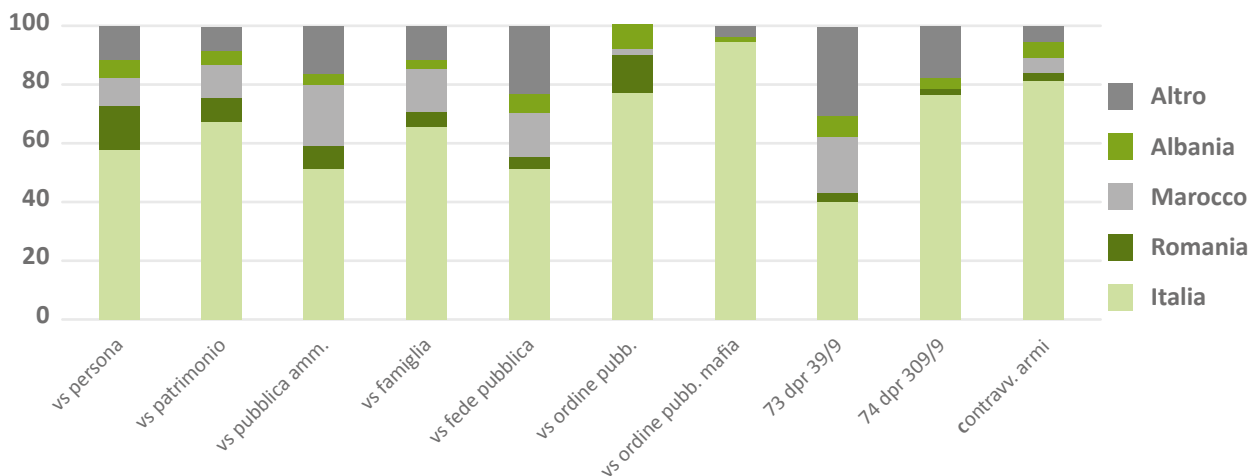


Circa il decorso penitenziario, la durata delle pene risulta inferiore a 10 anni per circa il 90% degli individui dei 5 campioni. Scomponendo il dato per i paesi di cittadinanza, il risultato è confermato.

### Durata della pena



### Tipo reato



### 3.3. Analisi sui residenti in Piemonte

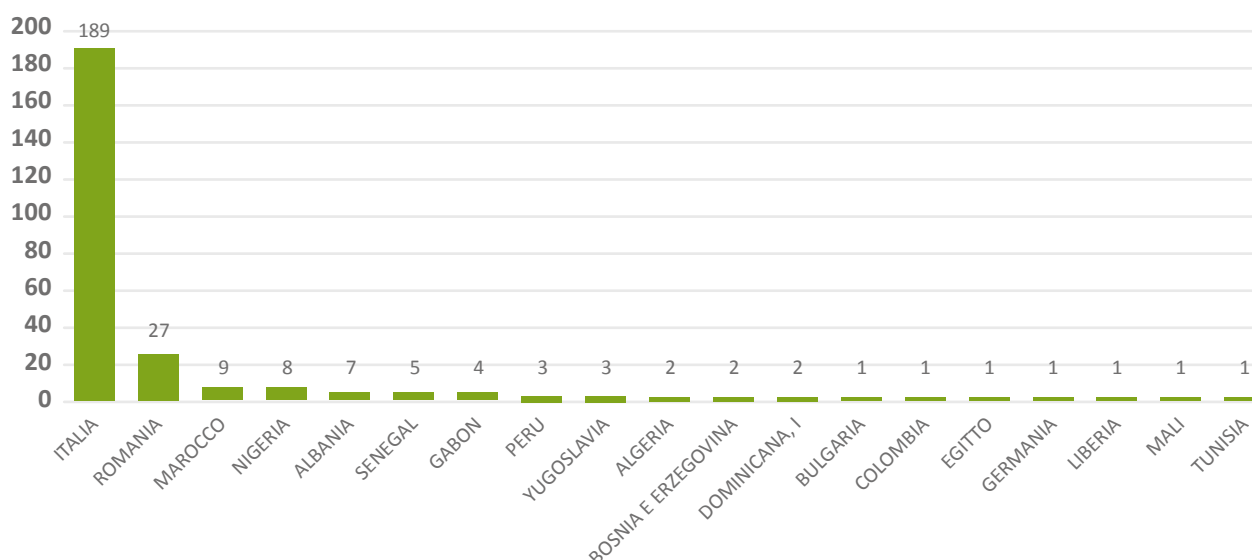
Basandosi sui risultati dei primi due step dell'analisi e in considerazione degli obiettivi dell'intervento e delle modalità di svolgimento del medesimo, si è ritenuto opportuno selezionare il gruppo target del programma di recupero come coloro che, indipendentemente dalla nazionalità di origine, sono residenti in Italia nella regione Piemonte. L'analisi si è inoltre focalizzata sui chi tra loro è tuttora presente in carcere, escludendo dall'analisi chi è uscito o chi è ancora in carcere ma in un istituto diverso da quello di Torino.

I residenti in Piemonte nel database di partenza risultano essere 665 su 905 (73,5% del campione). Di questi, il 29,6% (268 individui) è presente ad oggi nel carcere di Torino, mentre il 36,5% risulta uscito e il 7,4% presente ma in altro istituto.

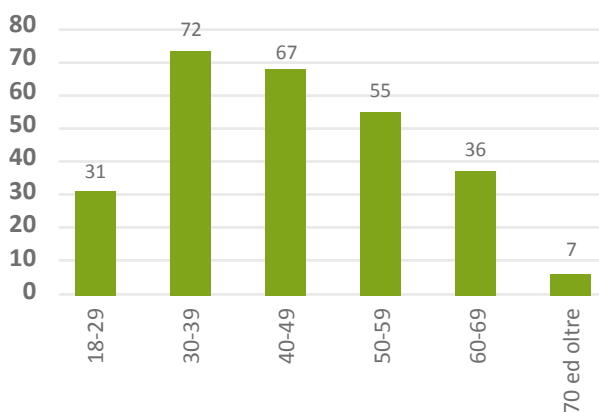
Si è proceduto, come nei casi precedenti, ad esaminare dapprima le variabili demografiche. La netta maggioranza di tale gruppo è rappresentata da detenuti con nazionalità italiana (189 detenuti su 268), seguita da 27 detenuti di nazionalità romena, 9 marocchina, 8 nigeriana, 7 albanese e così via a decrescere per gli altri paesi. L'età è prevalentemente compresa tra i 30 e i 59 anni (73% del totale).



#### Cittadinanza



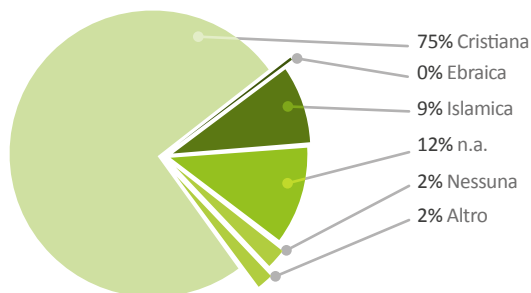
#### Età



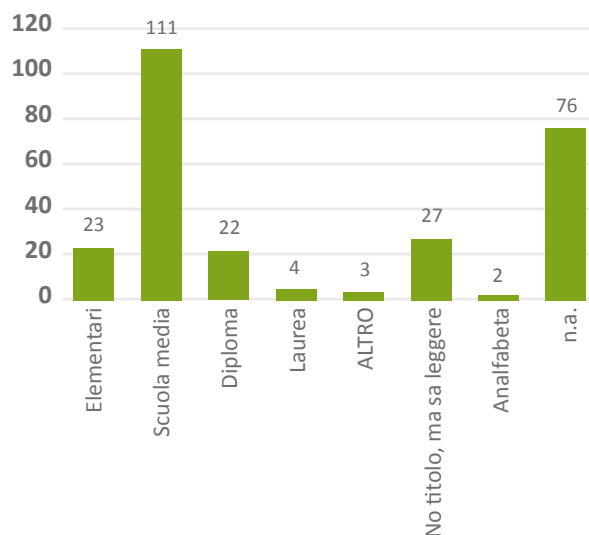
In seguito sono stati analizzati i dati circa il credo religioso e il grado di istruzione. Il 75% dei detenuti residenti in Piemonte è di fede Cristiana Cattolica, il 9% di fede Islamica. Il titolo di studio prevalente è il diploma di scuola media inferiore.



### Credo religioso



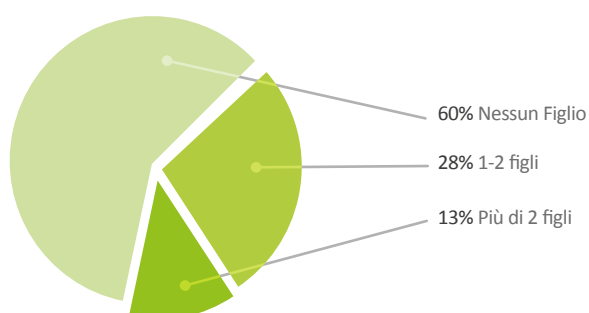
### Titolo di studio



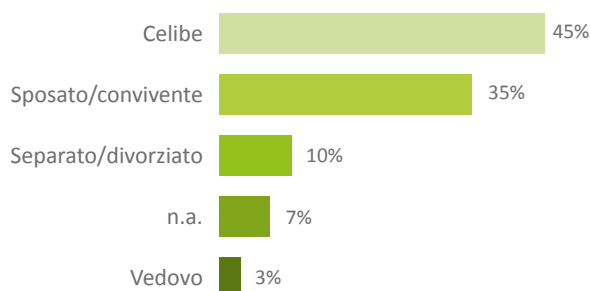
Per avere evidenza circa le reti relazionali, sono stati analizzati i dati relativi allo stato civile e al numero di figli. Il 35% dei detenuti residenti in Piemonte è sposato o convivente, mentre il 45% è celibe/nubile. Il 10% è separato o divorziato. Il 60% del gruppo non ha figli, il 27% ha 1-2 figli, mentre solo il 13% ha più di 2 figli.



### Figli



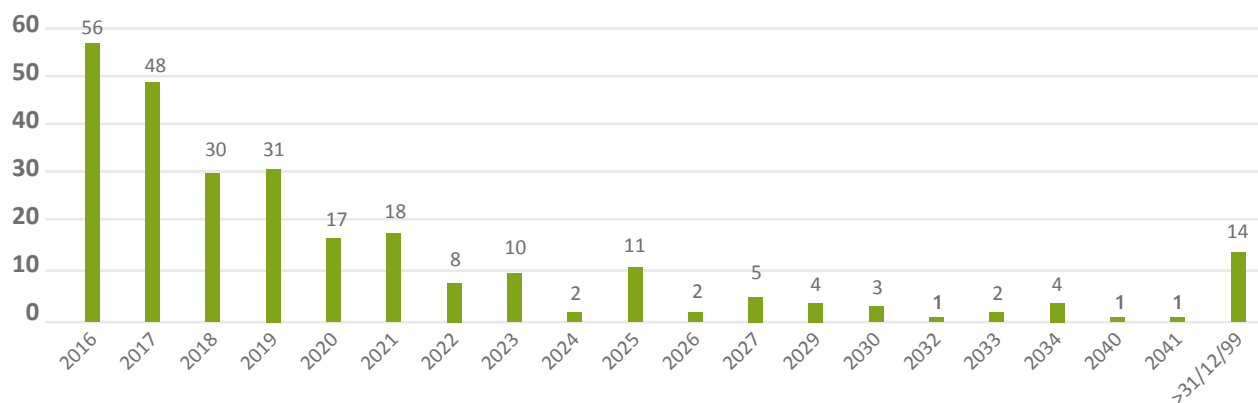
### Stato civile



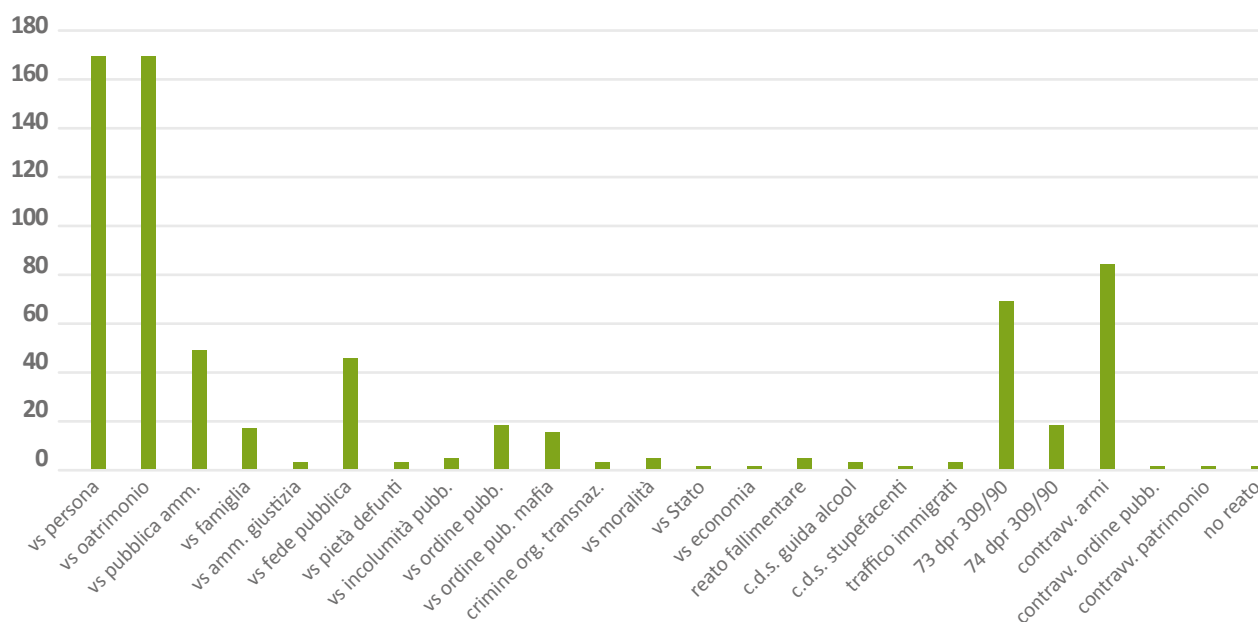
Circa il decorso penitenziario, il 62% dei presenti in carcere prevede di uscire entro il 2019. Le condanne riguardano prevalentemente i reati verso la persona, il patrimonio, contravvenzione in materia di prevenzione di delitti commessi con armi, produzione e traffico di sostanze stupefacenti, reati contro la Pubblica Amministrazione e contro la fede pubblica.



### Data di uscita dal carcere



### Tipo di reato



Al fine della considerazione del campione target, in ultima istanza sono state considerate, oltre che le matricole dei residenti in Piemonte, anche le matricole dei residenti in Lombardia, Sicilia, Campania, Calabria in quanto risultano le regioni a maggior provenienza. Tuttavia, le percentuali dei residenti in tali regioni è bassa se paragonata a quella dei residenti in Piemonte, pertanto le caratteristiche del campione finale sono le medesime esposte per il campione dei soli residenti in Piemonte.

# 4. IL MODELLO DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA

## 4.1. Modello di intervento

### 4.1.1. Lo strumento della Teoria del Cambiamento

La 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.

Nel caso del presente studio, la Teoria del cambiamento è stata costruita attraverso un lavoro di ricerca su fonti secondarie e un approfondimento sul campo.

La ricerca su fonti secondarie si è concentrata sull'analisi del problema e delle tendenze su cui l'intervento vuole agire, nonché ha prodotto una puntuale ricognizione di buone prassi rispetto a possibili azioni da implementare. L'approfondimento sul campo è stato realizzato attraverso l'organizzazione di un focus group con i responsabili e gli educatori dell'area trattamentale dell'istituto preso in esame. Nel corso del focus, ci si è confrontati sulle modalità di presa in carico dei detenuti, su quali siano le attività trattamentali attivate nell'istituto, sulle variabili che incidono nell'esito del percorso dei detenuti e su eventuali strumenti utilizzati per la valutazione e il follow-up.

Si è inoltre effettuato, come si è visto nel capitolo precedente, un approfondimento demografico sui detenuti presenti nell'istituto al fine di individuare e definire il gruppo dei potenziali beneficiari dell'intervento.

### 4.1.2. Le ipotesi alla base della Teoria del Cambiamento

Prima di descrivere la Teoria del Cambiamento elaborata, è utile sottolineare alcune trasformazioni che hanno investito la dimensione penitenziaria negli ultimi anni e, di conseguenza, hanno orientato le riflessioni alla base del modello che si propone.

Il modello e le riflessioni si inseriscono, infatti, entro il *passaggio da una logica affittiva-punitiva ad una dimensione risocializzante del carcere*, in cui il lavoro penitenziario diventa essenziale per il percorso di reintegrazione sociale all'interno della società. Il percorso per il reinserimento del detenuto inizia, dunque, all'interno del carcere, prima che il soggetto diventi un "ex detenuto" e si trovi disorientato fuori dall'istituto.

In quest'ottica, è fondamentale la costruzione di progetti e interventi che coinvolgano i *diversi servizi che operano dentro l'istituzione e fuori*, che spesso agiscono senza una reale continuità e comunicazione

rispetto ai percorsi dei detenuti. Questo passaggio diventa fondamentale per implementare interventi capaci di tracciare nuovi percorsi che accompagnino il detenuto dall'istituto penitenziario all'esterno.

Altra questione importante, legata a questo passaggio di paradigma, è l'importanza della *personalizzazione dei percorsi di reinserimento* e, dunque, la loro costruzione con i destinatari dell'intervento, che diventano soggetti attivi del proprio percorso. Le scelte, le vocazioni e le abilità del detenuto, sebbene maturate nell'illegalità, costituiscono il suo vissuto ed è da questo che occorre partire per una rilettura delle capacità spendibili in un mercato legale. In questo modo, i percorsi costruiti con i detenuti sono maggiormente rispondenti ai loro bisogni, desideri e capacità e dunque hanno una maggiore possibilità di successo.

### 4.1.3. La mappa del Cambiamento

La mappa del cambiamento mira ad articolare i diversi cambiamenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo generale a cui l'intervento tende.

L'obiettivo di lungo periodo individuato è quello dell'autonomia del detenuto, intesa come una condizione in cui la persona ha acquisito gli strumenti emotivi e relazionali, nonché competenze formative di base e professionali, con cui è in grado di pensare, agire e costruire il proprio futuro. Il raggiungimento di questo obiettivo di lungo periodo non dipende esclusivamente dall'intervento proposto, ma anche da fattori esterni. In questo senso, è possibile raggiungere questo obiettivo solo in sinergia con altri soggetti che operano sul campo.

Al fine di ottenere i risultati attesi, è necessario favorire la generazione di diversi cambiamenti, sia rispetto alla sfera psicologica e relazionale del detenuto, sia rispetto al conseguimento di competenze da poter spendere all'interno e poi all'esterno dell'istituto penitenziario.

Il primo cambiamento individuato per raggiungere questo obiettivo è quello della *consapevolezza della propria condizione*, attraverso cui il detenuto matura una volontà di cambiamento. Essere consapevoli della propria situazione e di sé stessi ha un impatto sulla gestione delle emozioni, che a sua volta interseca le relazioni personali. La volontà di cambiare genera, al medesimo tempo, una maggiore propensione al rispetto delle regole socialmente condivise e una diversa gestione della propria quotidianità e del proprio spazio personale entro l'istituto penitenziario. Nel caso specifico di detenuti con problemi di dipendenze, si pone inoltre il tema di una *maggiore attenzione per il proprio stato di salute*, che porta ad un *miglioramento dello stato psico-fisico della persona*.

Una migliore gestione della propria quotidianità e delle relazioni contribuiscono a generare nella persona detenuta la fiducia in sé stessi per pensare e pianificare *nuove progettualità*, necessarie ad intraprendere il percorso di cambiamento. Un'augmentata fiducia in sé stessi ha effetti sia nel rafforzamento del capitale sociale del detenuto che nell'acquisizione di competenze e dunque nel futuro professionale e lavorativo della persona.

Il capitale sociale è un fattore estremamente importante per l'integrazione del detenuto nella comunità e per la capacità della persona di portare avanti il suo progetto. Si attiverà, così, per il mantenimento o ricostruzione delle *relazioni con la famiglia* e di una *rete sociale* nel territorio. Un ulteriore elemento di rilievo è, senza dubbio, la relazione che la persona costruisce con i *servizi sociali e le organizzazioni della rete dei servizi del territorio*, che sono importanti punti di riferimento al momento dell'uscita dall'istituto. Ciò consentirà di rafforzare le reti sociali del detenuto, indispensabili per il raggiungimento della propria autonomia ed un miglioramento della *condizione abitativa*, che rappresenta spesso una delle grandi barriere da affrontare al momento dell'uscita.

L'acquisizione di competenze, sia formali che professionali, è un elemento di grande importanza per i per-

corsi di uscita e di autonomia dei detenuti. Possedere nuove competenze ha un forte impatto sulla percezione di sé, aumentando la propria autostima e la fiducia nel proprio futuro. Con un bagaglio di nuove competenze acquisite, il detenuto ha maggiori possibilità di *inserimento lavorativo*, che rappresenta una variabile rilevante rispetto al rischio di recidiva. La persona detenuta può trovare un'occupazione presso un'organizzazione, ma anche *sviluppare una propria idea imprenditoriale* da avviare fuori dall'istituto carcerario.

#### 4.1.4. I beneficiari dell'intervento

Il percorso delineato verso il raggiungimento dell'autonomia è da intendersi come un percorso ideale. Vista la complessità delle situazioni e le differenze che caratterizzano i diversi beneficiari dell'intervento, i percorsi dei detenuti non saranno infatti uguali tra loro. La mappa del cambiamento in questo senso è da intendersi come uno strumento per orientarsi e comprendere la complessità delle storie di vita e dei percorsi, piuttosto che una descrizione fedele dei percorsi che saranno.

In particolare, il capitale sociale e l'acquisizione di competenze sono state sottolineate dagli educatori dell'area trattamentale come caratteristiche che possono differenziare i percorsi dei detenuti e orientare la costruzione di percorsi trattamentali personalizzati. Sono dunque emersi tre profili di detenuti, caratterizzati come segue:

**Primo Profilo:** detenuti con scarso capitale sociale e personale;

**Secondo Profilo:** detenuti con scarso capitale sociale, ma con risorse personali e attitudine al cambiamento;

**Terzo profilo:** detenuti con una rete sociale su cui poter fare affidamento e con risorse personali.

#### 4.1.5. Attività e gestione del programma

Nel disegnare l'intervento, abbiamo immaginato, anche alla luce delle best practice analizzate in precedenza, di articolare il programma lungo un arco temporale di 24 mesi, suddivisi in 12 mesi durante i quali gli utenti potranno beneficiare delle attività previste dall'intervento, e successivi 12 mesi, finalizzati al follow up e alla valutazione dell'efficacia del programma. Per quanto concerne il numero di beneficiari, in fase di pilotaggio si immagina di avviare la sperimentazione su 100 detenuti, coerenti con i tre profili descritti sopra.

Ciascun beneficiario è seguito da un *case-manager* che garantisce la continuità nel percorso e un forte coordinamento tra i diversi servizi offerti dal programma. Il case-manager ha il compito di selezionare il beneficiario, in coerenza con il sistema controfattuale progettato per la misurazione dell'impatto, progettata con il detenuto l'intervento e lo accompagna durante il percorso, coordinando i vari soggetti che sono coinvolti nell'erogazione dei servizi. Il case-manager lavora in stretta sinergia con gli educatori dell'area trattamentale dell'istituto, con i servizi del territorio e con le organizzazioni del Terzo Settore coinvolte. Ciascun case-manager seguirà un numero predeterminato di detenuti.

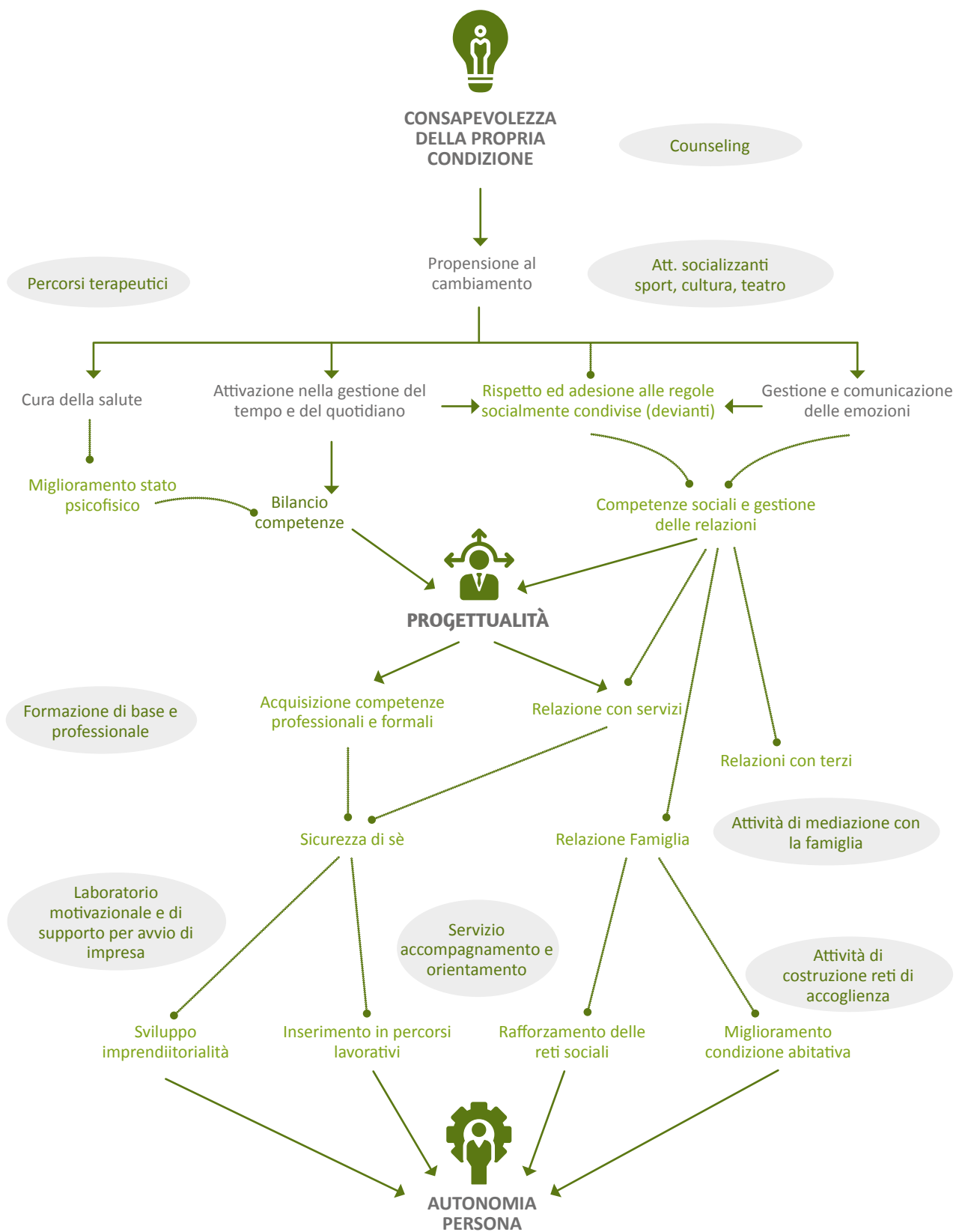
Il detenuto, una volta entrato nel programma, accede ad una "dote", ovvero un monte ore di attività il cui impiego sarà definito di intesa con il case-manager. Accedendo alla dote, il beneficiario si rende disponibile a partecipare alle attività di monitoraggio e di valutazione del percorso anche dopo l'uscita dall'istituto. La dote a cui accede la persona è composta da una parte fissa e una parte variabile. La parte fissa consiste nelle ore di case-management, che dunque sono uguali per tutti. La parte variabile riguarda invece le attività specifiche che il programma offre, che sono diverse a seconda dei bisogni del detenuto e del percorso che progetta con il case manager.



Le attività offerte dal programma sono:

- *Counseling psicologico*: percorso di accompagnamento utile a maturare una consapevolezza sulla propria storia e sul proprio futuro.
- *Attività sportive e culturali*: azioni fondamentali per lo sviluppo di competenze sociali e la gestione delle relazioni sociali.
- *Attività terapeutiche*: per i detenuti con problemi di dipendenze o gravi problemi di salute.
- *Attività di mentoring e di bilancio delle competenze*: percorso di mentoring per orientare il detenuto alla scoperta delle proprie capacità e dei propri interessi e per la costruzione del proprio progetto di vita.
- *Percorsi formativi formali di base e percorsi professionali*: si tratta di tutta l'offerta formativa, di base e professionale, in linea il più possibile con le esigenze del mondo del lavoro e delle prospettive e desideri del detenuto. In questo senso le attività formative non devono semplicemente avere un ruolo di "riempimento" rispetto alla disponibilità di tempo e all'inattività forzata vissuta dentro l'istituto, ma aprire reali prospettive future nell'ottica del reinserimento socio-lavorativo. In caso contrario queste attività rischiano di creare delle aspettative che non possono essere soddisfatte, generando un impatto negativo nell'autostima e nella fiducia nel futuro del soggetto che già vive una situazione di vulnerabilità.
- *Attività di orientamento*: attività di accompagnamento all'inserimento nel mondo lavorativo e nel territorio di riferimento per il detenuto, con un supporto psicologico rispetto alla relazione con l'esterno.
- *Laboratori motivazionali e di supporto per l'avvio di impresa*: percorsi di affiancamento dei detenuti con idee, capacità e attitudini imprenditoriali.
- *Attività di mediazione tra il detenuto e la sua famiglia*: percorsi di avvicinamento tra il detenuto e la sua famiglia, relazioni spesso già complicate che l'esperienza carceraria rende ancora più complesse.
- *Costruzione di reti di accoglienza*: attività per l'inserimento abitativo dei detenuti e la costruzione di reti con soggetti e organizzazioni del territorio.

Si segnala l'importanza delle attività che riguardano l'inserimento lavorativo, riconosciuto come il veicolo più immediato per garantire un solido processo di integrazione sociale. In particolare, il lavoro extramurario assume una valenza peculiare in quanto rappresenta l'opportunità per il detenuto di entrare in contatto con l'esterno, confrontandosi con dinamiche simili a quelle che dovrà affrontare all'uscita dal carcere. In tal senso, il lavoro al di fuori dall'istituto diventa strumento di preparazione graduale alla vita libera: il detenuto comincia a percepirsi utile per la società, a crearsi un sistema di relazioni, a ridefinire punti di riferimento e a progettare una vita fuori dall'istituto.



## 4.2. Sistema di misurazione interno

### 4.2.1. Il sistema di misurazione

Lo sviluppo di un sistema di misurazione risponde agli obiettivi del progetto di:

- valutare l'impatto dell'intervento;
- comprendere i punti di forza e debolezza dell'intervento;
- monitorare e valutare il progresso dell'intervento rispetto a quanto pianificato;
- raccogliere l'evidenza dell'impatto per trasformarla in comunicazione efficace ai fini dell'accountability.

Al cuore del sistema di misurazione vi è la Teoria del Cambiamento, esposta nel capitolo precedente, che rappresenta l'intelaiatura teorico-concettuale sulla quale si appoggia il sistema di misurazione. La Teoria del Cambiamento permette, infatti, di costruire i nessi connettivi tra le attività, gli outcome, gli indicatori e gli strumenti di misurazione per il monitoraggio e la valutazione. Il rigore e la profondità a cui ambisce l'impianto di valutazione determina tempistiche diverse, nonché competenze specifiche, e dunque oneri diversi, sia in termini finanziari che umani. Per questo, il presente apparato di misurazione è stato disegnato seguendo una logica "modulare", capace di adattarsi a diversi piani di profondità, di rigore e di complessità delle informazioni richieste, ma anche alla disponibilità e onerosità per gli operatori, impegnati nella raccolta dei dati. Questo approccio modulare permetterà di adattare le rilevazioni all'obiettivo della misurazione, che siano rilevazioni per un ulteriore dettaglio della popolazione beneficiaria dell'intervento o per la valutazione dell'impatto vissuto dai beneficiari.

### 4.2.2. Gli indicatori: output e outcome

In linea con quanto detto precedente sono stati sviluppati indicatori di tipo SMART, cioè specifici, misurabili, accessibili, rilevanti e temporalmente definiti.

<b>Specifico</b>	L'indicatore è sufficientemente specifico per misurare l'avanzamento verso i risultati in termini di qualità, quantità, tempo, spazio e gruppo target?
<b>Misurabile</b>	L'indicatore permette una misurazione chiara e attendibile dei risultati in termini di qualità, quantità, tempo, spazio e gruppo target?
<b>Accessibile</b>	Le informazioni tratte dagli indicatori si possano reperire ad un costo accettabile?
<b>Rilevante</b>	L'indicatore è rilevante rispetto ai risultati attesi?
<b>Temporalmente definito</b>	Esiste una chiara indicazione dell'orizzonte temporale di riferimento?

Gli indicatori individuati sono di due tipi: **indicatori di output** e **indicatori di outcome**.

Gli indicatori di output sono indicatori di tipo quantitativo che indagano e monitorano l'andamento delle

attività. Dal punto di vista operativo, sono inoltre indicatori più facilmente rilevabili. Di seguito un prospetto degli indicatori di output rispetto alle attività e alle aree di cambiamento individuate.

Outcome	Attività	Indicatori
Consapevolezza della propria condizione Propensione al cambiamento	Counseling Psicologico	Numero detenuti che partecipano a colloqui
Attivazione nella gestione del tempo e del quotidiano Rispetto ed adesione alle regole socialmente condivise Gestione e comunicazione delle emozioni	Attività socializzanti culturali e sportive	Numero detenuti che partecipano alle attività trattamentali sportive, ricreative e culturali Numero eventi critici nell'istituto in cui è coinvolto il detenuto
Competenze sociali e gestione delle relazioni Cura della salute e miglioramento stato psico-fisico	Percorsi Terapeutici	Numero detenuti seguiti dai SERD
Attivazione di progettualità Acquisizione competenze formali e non	Bilancio delle Competenze Attività formative	Numero detenuti inseriti in attività trattamentali formative o percorsi scolastici Numero detenuti inseriti in attività professionali Numero detenuti che hanno conseguito titoli professionali Numero detenuti che hanno conseguito un titolo di studio
Sviluppo Imprenditorialità	Laboratori motivazionali	Numero utenti che intraprendono un'esperienza imprenditoriale
Inserimento in percorsi lavorativi	Attività di accompagnamento e orientamento	Numero di tirocini/borse lavoro, contratti di lavoro attivati

Questi indicatori non sono sufficienti, tuttavia, a restituire l'impatto generato dall'intervento. Infatti, la natura complessa del cambiamento promosso dal programma richiede lo sviluppo di indicatori di tipo quali-quantitativo che vadano ad indagare con maggiore profondità il percorso del detenuto. Gli indicatori di outcome individuati si concentrano in via prevalente sul giudizio e sulle percezioni dei beneficiari stessi. Alla luce della soggettività di molti indicatori, per garantire un soddisfacente livello di validità, consistenza e precisione metodologica, gli indicatori sono misurati sulla base di multiple fonti, in modo tale da triangolare le informazioni.

Di seguito un prospetto degli indicatori di outcome rispetto alle attività e alle aree di cambiamento individuate, con gli strumenti e i tempi di rilevazione previsti.

Outcome	Indicatore	Strumenti	Tempi della rilevazione
Consapevolezza della propria condizione	Numero detenuti che appaiono consapevoli della loro storia di vita	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Propensione al cambiamento	Numero detenuti che dichiarano\appaiono voler cambiare la loro condizione	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Attivazione nella gestione del tempo e del quotidiano	Numero persone che dichiarano\appaiono gestire la propria quotidianità (il proprio spazio, il tempo della giornata, etc)	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
	Numero detenuti che partecipano costantemente alle attività trattamentali sportive, ricreative e culturali	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Rispetto ed adesione alle regole socialmente condivise	Numero detenuti che dichiarano\appaiono rispettare le regole di gestione degli spazi comuni	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Gestione e comunicazione delle emozioni	Numero detenuti che dichiarano\appaiono consapevoli delle emozioni che prova	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
	Numero detenuti che dichiarano\appaiono comunicare le proprie emozioni in maniera appropriata	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Competenze sociali e gestione delle relazioni	Numero detenuti capaci di collaborare e partecipare ad un lavoro di gruppo	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
	Numero conflitti in cui è coinvolto il detenuto	Osservazione degli operatori	Mensile
	Numero detenuti seguiti dai SERD	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Cura della salute e miglioramento stato psico-fisico	Numero detenuti che dichiarano\appaiono gestire i medicinali in autonomia	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
	Numero detenuti che migliorano lo stato psico-fisico	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Progettualità	Numero detenuti che dichiarano avere delle progettualità o che hanno intrapreso percorsi per sviluppare il proprio futuro	Questionario ai detenuti	Trimestrale
Acquisizione competenze formali e non	Numero detenuti inseriti in attività trattamentali formative, percorsi scolastici o attività professionali	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
	Numero detenuti che hanno conseguito un titolo di studio o professionale	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Sicurezza di sé	Numero detenuti che dichiarano\appaiono essere sicuri e fiduciosi nel proprio futuro	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
	Numero di detenuti che avviano istanze per l'accesso alle misure alternative alla detenzione		
Sviluppo Imprenditorialità	Numero utenti che avviano un'esperienza imprenditoriale	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	

Inserimento in percorsi lavorativi	Numero utenti che attivano un tirocinio, borsa lavoro o contratto di lavoro	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Relazioni con la famiglia	Numero detenuti che dichiarano\appaiono avere un miglioramento nelle relazioni con la propria famiglia	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Questionario ai detenuti	
Relazioni con servizi	Numero detenuti che dichiara avere una rete di servizi a cui rivolgersi in caso di necessità	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Relazioni con terzi	Numero detenuti che dichiara un miglioramento nelle relazioni con amici e conoscenti	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Miglioramento condizione abitativa	Numero utenti che dichiara\appare vivere un miglioramento nella condizione abitativa	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Rafforzamento reti sociali	Numero utenti inseriti in un percorso di housing sociale	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Rafforzamento reti sociali	Numero utenti che dichiara\appare avere una rete sociale di supporto in caso di difficoltà	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	
Rafforzamento reti sociali	Numero utenti che dichiara di sentirsi integrato nella comunità in cui abita	Questionario ai detenuti	Trimestrale
		Osservazione degli operatori	

### 4.2.3. Monitoraggio e Valutazione

Il sistema di misurazione si compone di due momenti fondamentali: il monitoraggio e la valutazione.

Con monitoraggio si intende l'azione continua che si realizza attraverso una sistematica raccolta di dati su indicatori specifici che fornisce informazioni relative allo sviluppo dell'intervento, indicando il progresso raggiunto nell'ottenimento degli obiettivi. Esso è un momento fondamentale del processo valutativo e si focalizza sull'analisi sia degli output che degli outcome, per comprendere l'analisi degli avanzamenti e i risultati ottenuti e, se necessario, per permettere l'adozione di misure correttive per migliorare l'impatto dei servizi. Già in fase di monitoraggio sarà possibile delineare alcune tendenze e questioni per la valutazione dell'impatto. Le attività di monitoraggio si realizzeranno utilizzando i vari strumenti metodologici elaborati (questionario da somministrare ai detenuti e osservazione degli operatori).

La valutazione è un'attività che fornisce un giudizio, quanto più sistematico e oggettivo, su un progetto in corso o concluso con l'obiettivo di produrre effetti esterni. Si tratta di determinare la rilevanza degli obiettivi e il grado di realizzazione, l'efficacia, l'efficienza, l'impatto e la sostenibilità. La valutazione è un momento che alimenta la riflessione e la pianificazione delle attività dell'intervento. È 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. Nel caso specifico, si intende realizzare una valutazione d'impatto che, oltre ad esaminare

l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi, s'interroga sull'attribuzione al programma del cambiamento generato attraverso una metodologia d'analisi controfattuale.

Ad ogni fase di monitoraggio e valutazione, sulla base dell'analisi delle informazioni raccolte attraverso gli indicatori, ci si può interrogare rispetto ai criteri di rilevanza, efficienza, efficacia e impatto dei propri interventi.

#### **Analisi di Output:**

- Le attività diseguate sono erogate nella quantità prevista per i beneficiari?
- Le attività diseguate sono erogate nella qualità prevista?
- Il numero di beneficiari è rimasto inalterato o è cambiato?
- Sono stati raggiunti i livelli prefissati di performance?

#### **Analisi di Outcome:**

- Gli obiettivi e gli outcome dell'intervento sono stati raggiunti?
- Quali sono i risultati ottenuti oltre i limiti prestabiliti?
- I risultati ottenuti sono rilevanti rispetto ai bisogni e le priorità dei beneficiari?
- I risultati ottenuti sono rilevanti rispetto ai bisogni e le priorità di altri stakeholder del territorio, volontariato, enti locali, associazioni, Amministrazione Pubblica?
- Quale cambiamento l'intervento è riuscito a generare per i beneficiari?
- Quale valore l'intervento ha generato nella comunità?
- Cosa accadrebbe se non vi fosse stato l'intervento?

# 5. IL MODELLO DI ANALISI CONTROFATTUALE

Sia a livello accademico che tra gli operatori del settore, c'è un vivace dibattito sui PbR. Da un lato, i PbR hanno naturalmente catalizzato l'attenzione poiché si tratta di strumenti finanziari innovativi, in grado di rispondere alle trasformazioni che interessano gli attori della filantropia, attenti oggi a modelli di *venture philanthropy*, così come ad investitori tradizionali, impegnati nel ricercare nuovi cluster in grado di garantire minore volatilità rispetto ai mercati mainstream. Dall'altro, i PbR offrono nuove opportunità di sperimentazione ai Governi e al sistema del welfare locale, attirando risorse addizionali dal settore privato.

Ai fini del presente studio, abbiamo concentrato l'analisi su due case-study di implementazione di PbR che, a nostro avviso, risultano essere particolarmente rilevanti; il primo caso studio riguarda l'esperienza del PbR del carcere di Peterborough, mentre il secondo caso è il progetto realizzato nel carcere minorile di New York di Rikers Island.

## 5.1. Carcere di Peterborough

Come noto, la prima sperimentazione di un PbR è avvenuta, nel 2010, nell'istituto penitenziario di Peterborough nel Regno Unito. Un gruppo di 17 investitori sociali ha impegnato 5 milioni £ per finanziare il programma, messo in atto dall'organizzazione di scopo One Service partecipata dagli investitori.

Il modello di intervento proposto si concentra essenzialmente su quattro elementi:

1. La disponibilità di una sistemazione abitativa, a seguito dall'uscita del carcere;
2. Supporto a detenuti con problemi mentali;
3. Programmi di formazione professionale;
4. Opportunità di impiego.

In particolare, è stato selezionato un campione di uomini maggiorenni, con una sentenza definitiva di massimo 12 mesi, cosiddetti *short-sentence prisoners*, ai quali è stato offerto il programma di supporto, per affiancarli in due fasi distinte della vita detentiva: il periodo precedente alla scarcerazione e la fase successiva, con l'offerta di una serie di servizi che possano disincentivare un'eventuale azione delittiva, che potrebbe riportarli nel circuito detentivo.

Pertanto, l'intervento ha previsto la creazione di tre coorti, composte da 1.000 individui accompagnati e supportati attraverso l'offerta di servizi del programma, per un tempo complessivo non superiore ai 24 mesi per ciascuna coorte. Nella costruzione delle corti non sempre è stato possibile giungere alla cifra ideale di 1.000 individui poiché vi è un criterio stringente, ovvero che gli individui vengano rilasciati nei 12 mesi successivi all'entrata nel programma.

Al fine di verificare il successo dell'intervento e di conseguenza l'ottenimento dell'impatto sociale auspicato, gli esiti riguardanti *gruppo di trattamento* sono stati messi a confronto con un *gruppo di controllo*. In particolare, il successo del programma è stato associato ad un target del 10% di abbassamento del tasso di recidiva per il gruppo di trattamento. Per ciò che riguarda la prima coorte, i dati forniti dimostrano che



non è stato raggiunto il target del 10%: si è registrata, infatti, una diminuzione del 8,4%<sup>39</sup>. Del resto, sarà necessario attendere la pubblicazione dei risultati ottenuti dalla seconda coorte<sup>40</sup> per avere un quadro più preciso sull'esito del programma e, di conseguenza, avere contezza delle implicazioni finanziarie in capo al Ministero della Giustizia<sup>41</sup>. A livello contrattuale era prevista un secondo target di successo, ovvero ottenere una riduzione pari al 7,5% prendendo in considerazione sia la prima che la seconda coorte. In tal caso, l'investimento sarebbe stato ripagato, con un interesse del 13%.

Nell'attesa della pubblicazione dei dati relativi alla seconda coorte, vi è un ulteriore elemento da tenere in considerazione nella nostra analisi. Nel corso della sperimentazione, il Ministero della Giustizia ha operato una profonda riorganizzazione dei servizi dedicati ai programmi di reinserimento, anche alla luce dell'esperienza positiva gestita da One Service. Tale novità ha di conseguenza creato una distorsione rispetto alla valutazione degli esiti della terza coorte: nell'adottare un modello di intervento "ritagliato" sull'esperienza di One Service, è venuta meno la diversità di trattamento per il *gruppo di controllo*, costruito su dati nazionali.

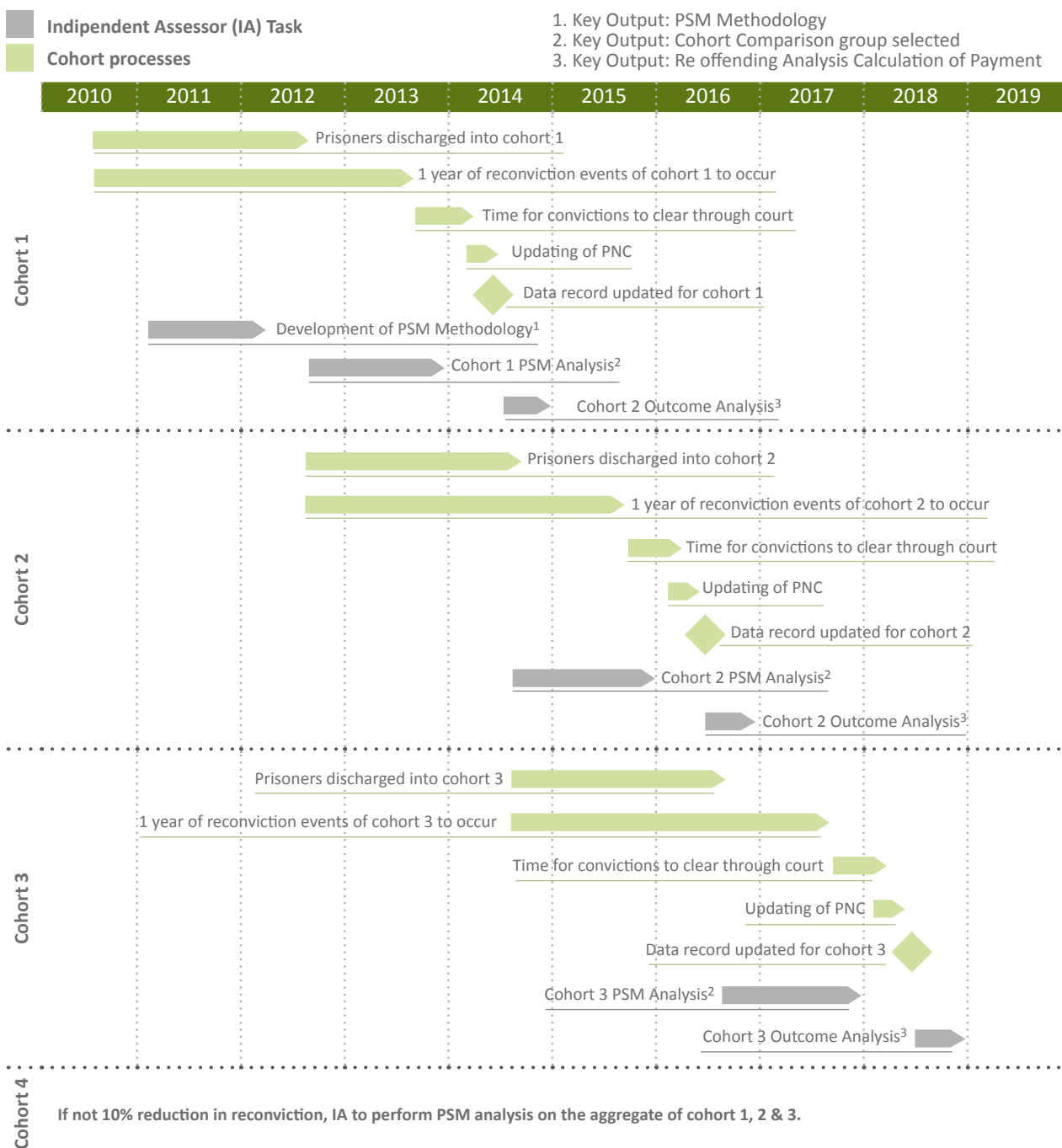
---

39 I risultati sono stati forniti al Ministero della Giustizia da un valutatore indipendente, il Professor Darrick Joliffe e dal team formato da Qinetiq e dall'Università di Leicester, usando la tecnica econometrica del PSM. La valutazione ha calcolato che ci sono stati 142 ritorni in carcere per 100 detenuti a Peterborough, rispetto alle 155 detenzioni su 100 prigionieri nel gruppo di controllo.

40 Attesi per l'estate 2016

41 Ci sono altri attori coinvolti tra cui la Lotteria Nazionale. Questo bond ha una struttura complessa composta di 6 diversi contratti, ognuno dei quali coinvolge attori diversi.

## Measurement methodology<sup>42</sup>



Il paper *Peterborough Social Impact Bond: an independent Assessment – Development of the PSM methodology*<sup>43</sup> illustra le modalità attraverso cui è stato creato il *gruppo di controllo*. Tale elemento risulta fondamentale nella costruzione del metodo controfattuale, la cui finalità è calcolare i benefici che il *gruppo di trattamento* ha vissuto e, di conseguenza, definire il livello di restituzione e remunerazione del capitale agli investitori che hanno preso parte all’iniziativa.

Il metodo selezionato dall’università di Leicester e dal gruppo QinetiQ (organizzazioni selezionate dal

42 *Peterborough Social Impact Bond: an independent Assessment – Development of the PSM methodology*, pag. 4.

43 Siòn Cave (QinetiQ) Tom Williams (QinetiQ) Darrick Jolliffe (University of Leicester) Carol Hedderman (University of Leicester).

Ministero della Giustizia come valutatori indipendenti), è stato il Propensity Score Matching (PSM), basandosi su dati nazionali.

In particolare, sono state selezionate persone con caratteristiche simili a quelle del campione di trattamento, detenute in strutture diverse da Peterborough che, di conseguenza, non hanno potuto usufruire del programma di One Service. Si noti come l'enfasi di questo studio sia posta sul "passaggio critico" durante il quale il detenuto si trova a gestire la propria libertà.

La misurazione della recidiva viene messa in relazione alla frequenza dei casi di incarcerazione di ex detenuti, verificando se i dati nel gruppo di trattamento siano sensibilmente più bassi rispetto al gruppo di controllo.

La variabile che viene studiata per quantificare l'impatto positivo del programma è ben definita anche a livello temporale: si osserverà il comportamento dell'ex detenuto a distanza di 12 mesi dall'uscita in carcere, e, se il programma One Service sarà stato efficace, vi saranno differenze statisticamente significative tra i due gruppi.

I due gruppi sono stati selezionati in modo che tra il gruppo di trattamento e quello di controllo l'unica differenza sia la permanenza presso il carcere di Peterborough o altri istituti detentivi, in modo da poter studiare situazioni davvero comparabili<sup>44</sup>. Nella fattispecie, al fine di creare il gruppo di controllo da associare alle prima coorte (periodo settembre 2010- estate 2012) sono stati utilizzati dati del 2008.

La variabile dipendente (la Y) di questo modello è una dicotomica che assume il valore 1 se il detenuto è stato dimesso dal carcere di Peterborough, assume valore uguale a 0 se è stato dimesso da qualche altro istituto di pena.

Le variabili indipendenti (le X) sono invece variabili demografiche e dettagli sulla storia criminale (historic offence), le sentenze e altre informazioni.

---

44 Criterio *ceteris paribus*.

## Variables for testing for inclusion in the PSM model

ID	Variable for inclusion
1	Age at release
2	Age at release squared
3	Nationality/Etnicity
4	Age at first offence
5	Age at first offence squared
6	Number of previous offences
7	Number of previous offences squared
8	Number of previous convictions
9	Number of previous convictions squared
10	Number of previous incarcerations
11	Number of previous incarcerations squared
12	Copas score
13	Average number of previous severe convictions (T1 or T2)
14	Average number of previous severe convictions (T1 or T2) squared
15	Length of sentence
16	Length of sentence squared
17	Time served
18	Time served squared
19	Percent with T1 or T2 serious offence
20	Persistent/prolific offender flag
21	Percent chronic offender
22	Index offence: Absconding bail offences (MoJ. 2011a)
23	Index offence: Criminal malicious damage
24	Index offence: Domestic burglary
25	Index offence: Other burglary
26	Index offence: Drink driving
27	Index offence: import/export/production
28	Index offence: Possession/small-scale supply
29	Index offence: Fraud/forgery
30	Index offence: Handing
31	Index offence: Other
32	Index offence: Other motoring offences
33	Index offence: Public order
34	Index offence: Robbery
35	Index offence: Sexual
36	Index offence: Sexual (child)
37	Index offence: Soliciting/prostitution
38	Index offence: Taking and driving away
39	Index offence: Theft
40	Index offence: Theft from a vehicle
41	Index offence: Violence
42	Index offence: Serious violence
43	Breach of Suspended Supervision Order
44	Index offence: Breach of Community Order
45	Index offence: Breach of Conditional Discharge

È da sottolineare, inoltre, come l'approccio metodologico e i relativi dati usati, nonché le specifiche variabili su cui effettuare il match siano frutto di un percorso di condivisione con tutti gli stakeholders.

Una volta individuate le caratteristiche in base alle quali implementare la tecnica del PSM, il lavoro degli Independent Assessors è stato quello di creare un gruppo di controllo con un matching rate 10:1, vale a dire che per un gruppo di trattamento di 1.000 individui, il gruppo di comparazione dovrà contenere 9.000 unità. Successivamente, questo criterio è diventato meno ambizioso, ponendo un livello di matching rate *fino a* 10:1, cercando di mantenere l'obiettivo generale di massimizzare il numero di matches possibili per raccogliere il più alto numero di traiettorie con cui confrontare il detenuto presso il carcere di Peterborough, con le controparti statistiche in altri istituti.

È da notare come il gruppo di controllo sia costruito *ad hoc* su ogni coorte, quindi si è creato un gruppo di controllo per la prima coorte, uno nuovo per la seconda, e anche nel caso della valutazione mista, che includa le due coorti, verrà nuovamente ricalcolato un terzo gruppo di controllo, fedele alle caratteristiche dei due gruppi di trattamento, corrispondenti alle due coorti combinate.

I dataset utilizzati per questa tecnica, il Police National Computer (PNC) e il Prisons Data Store (LIDS), sono stati forniti ai valutatori indipendenti dalla Pubblica Amministrazione.

## 5.2. Carcere minorile Rikers Island

Un secondo caso, estremamente rilevante per favorire la riflessione sui modelli controfattuali per il presente studio, è quello newyorkese del carcere minorile di Rikers Island.

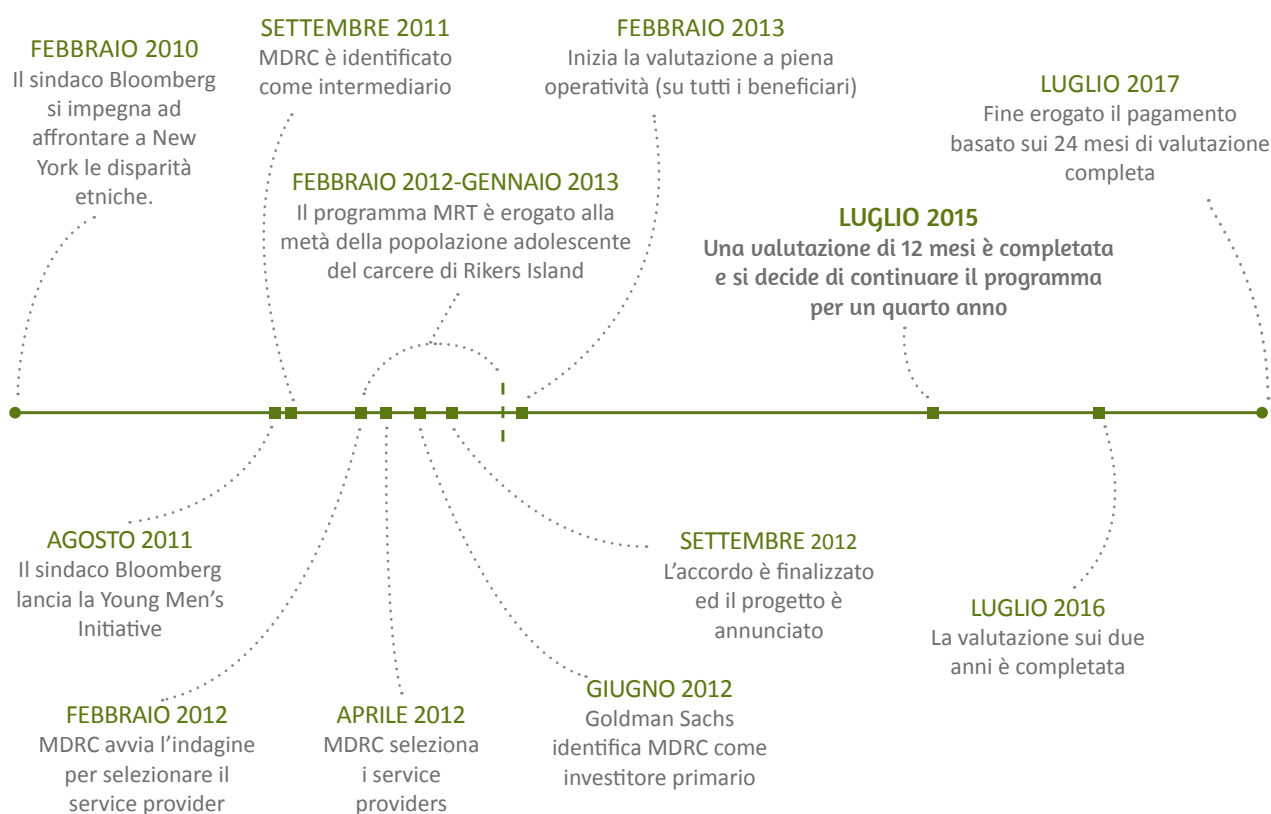
Il PbR, avviato nel 2012, prevede il coinvolgimento di attori privati che sostengono un progetto di reinserimento sociale della popolazione carceraria minorile, denominato ABLE – Adolescent Behavioural Learning Experience, tramite l'implementazione di uno speciale programma di terapia: Moral Reconciliation Therapy (MRT). Anche in questo caso l'obiettivo è quello di abbassare il tasso di recidiva attraverso l'incremento di competenze sociali, della responsabilità personale e della capacità di prendere buone decisioni da parte dei soggetti beneficiari dell'intervento.

Gli attori protagonisti di questo PbR sono meno numerosi rispetto a quelli coinvolti nell'iniziativa britannica di Peterborough. La struttura di Rikers Island vede coinvolti: il Municipio di New York, promotore dell'iniziativa, in partenariato con il Department of Correction, che ha affidato a MDRC la raccolta delle risorse finanziarie e la gestione dei rapporti con i diversi attori coinvolti:

- **Goldman Sachs** è la banca d'investimento che ha erogato un prestito di \$ 9.6 milioni per rendere operativo il programma;
- La **Bloomberg Philanthropies**, ha fornito garanzie pari a \$ 7.2 milioni a parziale tutela dell'investimento fatto da Goldman Sachs, nel caso in cui l'obiettivo sociale non fosse raggiunto, e quindi i soggetti pubblici non ripagassero l'investimento;
- La **Osborne Association and Friends of Island Academy**, responsabile dell'implementazione del progetto all'interno del carcere;
- Infine, l'attore più rilevante ai fini della valutazione è **Vera Institute of Justice**, che riveste il ruolo del valutatore indipendente.

La tempistica dell'implementazione di questa progettualità è riassunta dal seguente schema:

## The New York City Social Impact Bond - Project Timeline<sup>45</sup>



A differenza dell'esperienza di Peterborough, questo PbR presenta uno schema di pagamento del bond diverso sotto due punti di vista:

1. Il target minimo da raggiungere per cui avviene un minimo pagamento da parte del Department of Correction;
2. Il numero di beneficiari dell'intervento.

Per quanto concerne il primo elemento, sono stati definiti obiettivi diversi a cui associare la dimensione finanziaria; la restituzione parziale dell'investimento è prevista a partire dall'abbassamento del 8,5% del tasso di recidiva, è da notare poi che la soglia per cui il prestito preveda un pagamento che quantomeno eguagli la somma prestata è pari al 10%. Di seguito si riporta lo schema che riassume, per diversi livelli della riduzioni del tasso di recidiva, la relativa somma da corrispondere, nell'ultima colonna viene stimato il calcolo del risparmio in termini di tassazione.

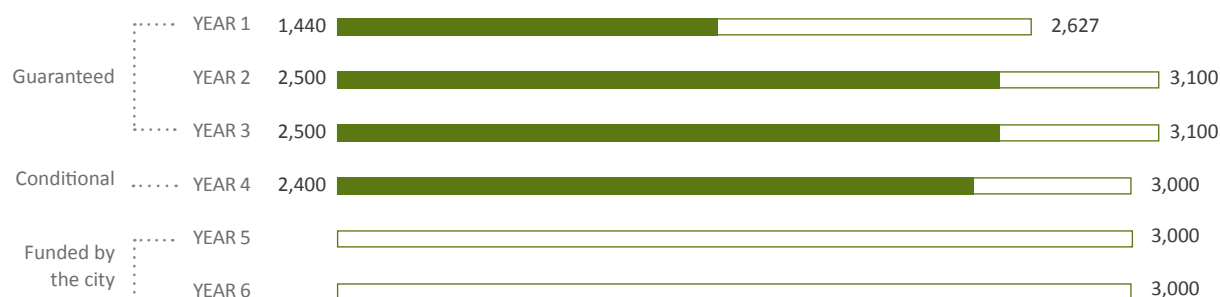
<sup>45</sup> Pag. 3 "Financing Promising Evidence-Based Programs, Early Lessons from the New York City Social Impact Bond" - Timothy Rudd, MDRC Elisa Nicoletti, MDRC Kristin Misner, NYC Mayor's Office Janae Bonsu, MDRC - December 2013

## The New York City Social Impact Bond - Summary of Payment Terms by Impact

Recidivism Reduction Rate	Department of Correction Success Payment (\$)	Net Projected Taxpayer Savings (\$)
≥ 20%	11,712,000	20,500,000
≥ 16%	10,944,000	11,700,000
≥ 13%	10,268,000	7,200,000
≥ 12,5%	10,272,000	6,400,000
≥ 12%	10,176,000	5,600,000
≥ 11%	10,080,000	1,700,000
≥ 10%	9,600,000	< 1,000,000
≥ 8,5%	4,800,000	< 1,000,000

L'altro elemento è connesso con il numero di beneficiari a cui somministrare il programma. Nel caso del PbR newyorkese si è definito un numero minimo di beneficiari che devono ricevere il trattamento affinché il programma si possa considerare un successo. Questi numeri variano a seconda dell'anno di riferimento e sono quelli riportati a destra della figura seguente.

## The New York City Social Impact Bond - Program Participation Targets and Contractual Minimums by Year



■ This portion shows the minimum number of participants required to fulfill contractual obligations for repayment

□ The length of the entire bar shows the total number of participants required to produce necessary saving

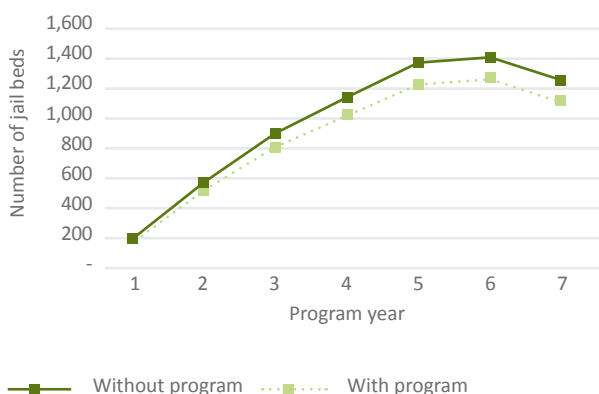
Nel caso di un numero di soggetti trattati minore del target individuato, il pagamento sarà effettuato pro rata. Se, ad esempio, solo il 90% del numero delle persone che avrebbero dovuto beneficiare delle attività hanno effettivamente usufruito del programma, allora verrà rimborsato il 90% della rata dovuta.

Va, poi, sottolineato come a differenza del caso britannico, conclusosi prematuramente, a seguito dell'ampliamento del programma a tutta la popolazione detenuta, si è deciso, al contrario, di estendere i tempi di implementazione del programma. Si è, infatti, compreso che i tempi di generazione del risparmio a favore della Pubblica Amministrazione, come mostrato dal grafico nella seguente figura, sono più lenti rispetto alla riduzione dei posti letto (primo grafico) che si attende come effetto del

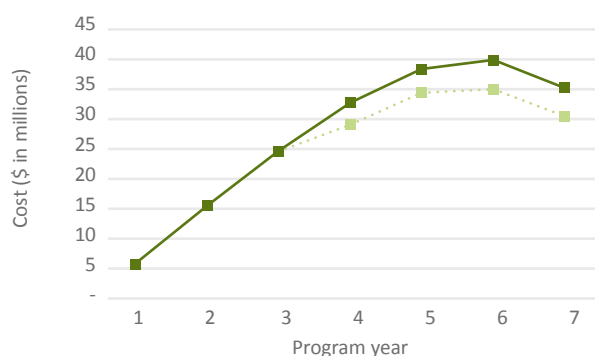
programma MRT.

## The New York City Social Impact Bond - Future Jail Bed Use and the Cost of Future Jail Bed Use<sup>46</sup>

Future Jail Bed Use and the Cost of Future Jail Bed Use



Cost of Future Jail Bed Use



Anche per ciò che attiene la tecnica controfattuale, ci sono delle sensibili differenze tra il caso di studio inglese e quello americano; il Vera Institute ha riassunto il metodo sperimentale utilizzando il “Summary of findings” del luglio 2015<sup>47</sup>.

Se entrambe le valutazioni hanno usato la tecnica del *Propensity Score Matching*, i dati utilizzati sono molto diversi: il metodo quasi-sperimentale usato da Vera Institute prevede che il matching venga fatto su dati che riguardano le detenzioni passate. In particolare, il *gruppo di trattamento* che ha ricevuto il programma implementato da ABLÉ durante il 2013, viene confrontato con un *gruppo di controllo* costruito prendendo come riferimento ex detenuti nel periodo che va dal 2006 al 2010.

Per poter controllare i fattori che pur essendo esterni al programma, ma che possono avere un effetto sul tasso di recidiva (come cambiamenti nei tassi di criminalità della città), i ricercatori hanno confrontato i tassi del *gruppo di trattamento* anche con quelli dei ragazzi diciannovenni e ventenni che non hanno quindi potuto godere del programma perché assegnati a carceri per adulti<sup>48</sup>.

### 5.3. Proposta di controfattuale per il caso di Torino

L'analisi di questi due casi è, senza dubbio, utile per ragionare sulla nostra proposta del disegno del metodo di valutazione controfattuale. Quando si intende realizzare un'analisi controfattuale, si è interessati a calcolare:

$$\tau^p = E [Y(1) - Y(0)]$$

Vale a dire l'effetto medio di un certo trattamento o intervento  $\tau^p$  su una popolazione data (p), per un

<sup>46</sup> Pag. 14 “Financing Promising Evidence-Based Programs, Early Lessons from the New York City Social Impact Bond” - Timothy Rudd, MDRC Elisa Nicoletti, MDRC Kristin Misner, NYC Mayor’s Office Janae Bonsu, MDRC - December 2013.

<sup>47</sup> “Impact Evaluation of the Adolescent Behavioural Learning Experience (ABLE) Program at Rikers Island”.

<sup>48</sup> Per maggiori dettagli dovremo aspettare il report completo che dovrebbe uscire a breve.



numero di outcome  $Y$  (i.e. tornare o non tornare in detenzione), dove  $Y(0)$  è riferito alla media della quantità di outcome per coloro non hanno ricevuto un trattamento e  $Y(1)$  è invece la media della quantità di outcome per i beneficiari del programma.

$$\tau_T^p = E [Y(1) - Y(0) | W = 1]$$

Possiamo essere ancora più specifici nella definizione di ciò che si vuole quantificare, vale a dire  $\tau_T^p$  ovvero l'effetto medio di un certo livello di trattamento per l'intera popolazione, partendo dal presupposto che questo trattamento è stato effettivamente erogato.  $W$  rappresenterebbe il trattamento vero e proprio, ed è uguale a 0 se non è stato fornito al soggetto in analisi (i.e. il detenuto appartenente al gruppo di controllo), è invece uguale a 1 se è un beneficiario attivo del programma.

$$Y_i = Y_i(W_i) = \begin{cases} Y_i(0) & \text{if } W_i = 0 \\ Y_i(1) & \text{if } W_i = 1 \end{cases}$$

Esistono diverse tecniche econometriche che possono portare a termine questo calcolo, seguendo la classificazione fornita da Guido W. Imbens<sup>49</sup>:

1. metodi basati sulla stima di unknown regression functions (funzioni di linee regressione sconosciute) della variabile outcome, sulle covariate (le  $x$ ) studiate;
2. tecniche di matching delle covariate;
3. metodi basati sul propensity score matching, includendo le sue declinazioni blocking and weigthing;
4. combinazioni dei metodi sopracitati;
5. un approccio Bayesiano.

Altre tecniche che potrebbero prestarsi a questo tipo di valutazione sono le più comuni applicazioni dei Random Control Experiment, come la Diff-in Diff, che richiedono però una numerosità campionaria maggiore rispetto a quella che può essere necessaria con queste tecniche alternative, dato che sia il gruppo di trattamento, sia quello di controllo devono essere direttamente osservati.

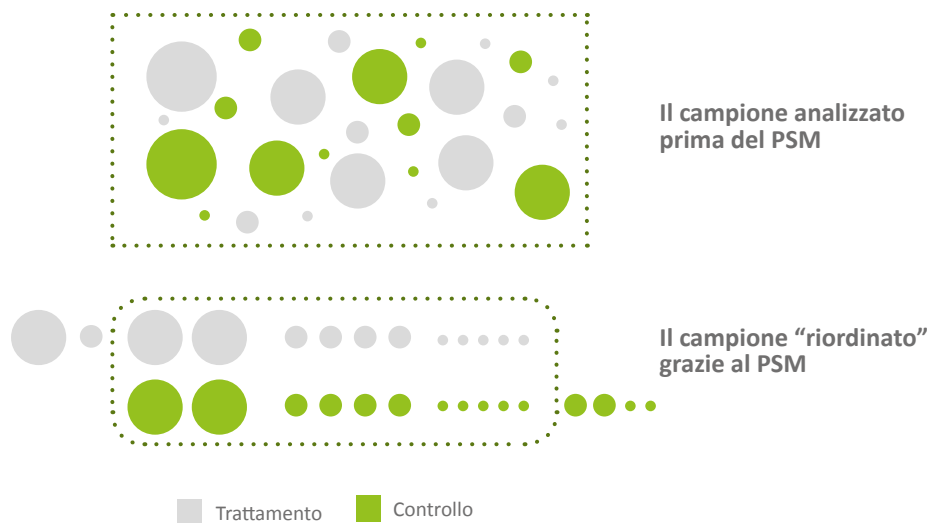
Come già sopra menzionato, la tecnica econometrica usata per la valutazione dei due casi studio presi in esame nel presente contributo, è il *Propensity Score Matching*.

Questa tecnica si avvale di una regressione logistica tramite la quale compone statisticamente il gruppo di controllo sulla base delle caratteristiche fondamentali evidenziate per il campione del gruppo di trattamento.

Seguendo questo metodo, si ha la possibilità di ridurre le eventuali implicazioni legate a questioni di carattere etico nella scelta dei beneficiari del programma ai fini della composizione del gruppo di trattamento, ed è convincente rispetto ad una serie di limitazioni tecniche relative alla partecipazione dei detenuti al programma d'intervento (es. fuoriuscita dal programma per scarcerazione o altre eventualità).

Nello specifico, entrando nel merito della questione etica, nel momento in cui viene sperimentata un'iniziativa che si presume possa generare dei benefici sostanziali, l'utilizzo di una tecnica randomica RCT può produrre un'evidente disparità di opportunità tra quanti sono stati inseriti nel gruppo di trattamento e coloro che, invece, facendo parte del gruppo di controllo non beneficiano dell'intervento.

<sup>49</sup> "Nonparametric Estimation of Average Treatment Effects under Exogeneity: a Review", The Review of Economics and Statistics, Febbraio 2004, Guido W. Imbens.



Ricordiamo come nel caso dello studio inglese, questo problema sia stato superato dalla costruzione del gruppo di controllo attraverso la tecnica PSM, utilizzando la base dati nazionale, selezionando, così, all'interno dell'istituto di Peterborough il solo gruppo di trattamento. Nell'implementazione del PbR newyorkese, è stata prestata maggiore attenzione alla dimensione etica, in quanto il numero di beneficiari coinvolti dall'intervento diventa una delle variabili per decretare il successo dell'iniziativa: la remunerazione dello strumento è infatti collegata all'aumentare della numerosità del gruppo di trattamento.

L'altra questione che abbiamo accennato è di carattere pratico: appare evidente e largamente prevedibile che un elemento di complessità lungo l'implementazione delle attività di valutazione sia rappresentato dalla stabilità degli individui studiati, a prescindere dall'assegnazione al gruppo di trattamento o di controllo. Benché la tecnica non risolva le eventuali complicazioni legate alla permanenza dell'individuo nel gruppo di trattamento, risolve, almeno in parte, la variabilità che può interessare il gruppo di controllo. In effetti, essendo una tecnica statistica che associa una serie di caratteristiche ad un determinato soggetto assegnato al gruppo di trattamento, in caso di uscita da questo, sarà sufficiente cercare un altro candidato che lo sostituisca e possieda le medesime caratteristiche.

Oltre alle ragioni sopra esposte, appare necessario offrire un ragionamento puntuale e rigoroso sulla bontà di questo approccio alla misurazione, anche in virtù di un allineamento nella scelta del metodo di analisi rispetto alle prassi che si stanno consolidando a livello internazionale nella valutazione di questi nuovi strumenti finanziari.

Del resto, risulta opportuno sottolineare che, pur implementando la medesima tecnica econometrica, i relativi studi possono presentare risultati diversi tra loro. Sia nel caso del carcere di Peterborough, sia nel caso del carcere minorile di Rikers Island, è stata affrontata la questione della volatilità del gruppo di controllo e si è proceduto con soluzioni differenti. Per il primo caso, il gruppo di controllo è stato costruito su dati nazionali, confrontando il gruppo di trattamento con un massimo di 10 detenuti, con caratteristiche particolari tali da poter essere considerati controparti statistiche. I gruppi di controllo, dunque, sono stati tanti quanti le coorti beneficiarie dell'intervento. Nel caso statunitense, il gruppo di controllo è stato costruito su dati retrospettivi rispetto alle esperienze pregresse all'interno dello stesso carcere: il confronto è stato effettuato tra coloro che hanno usufruito del programma, ed i soggetti che, negli anni antecedenti all'implementazione del programma, sono stati detenuti presso la struttura. Si evince, quindi, come in questa seconda ipotesi d'implementazione sia stato impostato un modello controfattuale teso a confrontare i livelli di recidiva storicamente registrati all'interno della stessa struttura in

cui è stato implementato il programma, tentando di isolare questa variabile come unica discriminante tra i beneficiari del programma e le loro controparti statistiche.

Un approccio alternativo alla tecnica del PSM che abbiamo preso in considerazione per il calcolo del controfattuale, è stato quello esposto nello studio "Rehabilitating Rehabilitation: Prison Conditions and Recidivism"<sup>50</sup>, che tenta di indagare l'efficacia del modello carcerario implementato a Bollate, con una tecnica econometrica che prende il nome di TSLS (Two Stage Least Square). L'obiettivo dello studio è quello di analizzare l'effetto di una riduzione nel tasso di recidiva rispetto ad un particolare trattamento, che nella fattispecie è rappresentato dal *tempo* speso all'interno del carcere di Bollate. In effetti, questo carcere si distingue per almeno tre caratteristiche importanti dal resto delle case di reclusione: in primo luogo, non c'è quella cronica sovrappopolazione che caratterizza gli altri istituti italiani; in secondo luogo si attua una politica di "open cells" (celle aperte), che prevede che i detenuti possano passare dalle 10 alle 12 ore fuori dalla loro cella; ma soprattutto il 30% della popolazione carceraria lavora per datori di lavoro esterni al sistema carcerario, in cambio di una vera e propria remunerazione. Questo studio intendeva validare, attraverso una valutazione rigorosa, il modello trattamentale del Bollate, focalizzando l'attenzione sul tempo che un detenuto vi ha scontato, rispetto al tempo totale della condanna.

Ci sono, infatti, diverse modalità attraverso cui giungere a Bollate, che solitamente non rappresenta il primo istituto dove si è assegnati: alcuni percorsi sono più rapidi, altri richiedono tempo e diversi passaggi burocratici<sup>51</sup>. L'idea alla base di questa analisi è confrontare soggetti simili, con un *tempo potenziale* speso a Bollate uguale, ma che per ragioni a loro stessi più o meno esogene, hanno goduto di tempi diversi di permanenza in questa struttura di eccellenza.

I risultati di quest'analisi hanno verificato che il modello Bollate contribuisce a diminuire il tasso di recidiva. Tuttavia l'approccio utilizzato, ai fini del presente studio di fattibilità, ovvero la valutazione dello strumento PbR, non risulta sostenibile. Il numero di dati e la ricostruzione della storia criminale personale, sia in termini dei reati commessi, sia rispetto alla collocazione geografica del detenuto nei periodi diversi da quelli studiati, renderebbe l'applicazione di questo tipo di analisi estremamente dispendiosa dal punto di vista della raccolta delle informazioni aggiuntive necessarie, soprattutto considerando la completezza del dataset che abbiamo già a disposizione.

Inoltre, ci sarebbero grosse difficoltà legate alla numerosità campionaria del gruppo di trattamento, in quanto chiunque abbia trascorso parte della propria pena a Bollate, diventa automaticamente un individuo "trattato". Il nostro progetto prevede un impianto di implementazione decisamente diverso che, di conseguenza, non può essere ricondotto a questa tecnica.

## 5.4. L'approccio metodologico PSM

Questa tecnica si avvale di una regressione logistica in cui la variabile che gioca il ruolo della Y, cioè l'oggetto della nostra analisi, è una variabile dicotomica (cioè può assumere solo due valori 0 o 1), ed è identificata come l'outcome variable.

Nel caso britannico, la Y è connessa con la presenza del detenuto presso il carcere di Peterborough: Y sarà =1 quando si trova presso Peterborough, =0 se il giorno della sua scarcerazione sta lasciando un istituto diverso.

50 Giovanni Mastrobuoi e Daniele Terlizze, EIEF, novembre 2014.

51 Il paper è molto preciso al riguardo, ed elenca e spiega minuziosamente le sette ragioni per cui si può accedere più o meno celermente al carcere di Bollate (pag.10).

Nel caso di Rikers Island, la Y è la condizione di recidiva, definita variabile RBD: recidivism bed days, i giorni di letto in condizione di recidiva, calcolata rispetto ai 12 mesi successivi all'uscita dal carcere. Y sarà =1 quando il soggetto tornerà in carcere nel lasso di tempo predeterminato, =0 se non si verificherà la condizione.

L'altra importante discriminante è W, che rappresenta la variabile del trattamento: essa assume valore =1 quando il soggetto è un beneficiario del programma, sarà =0 in caso contrario.

Il gruppo di trattamento sarà quindi l'unico ad avere una W=1.

Come abbiamo già accennato, secondo tutta una serie di variabili *diverse* da quelle sopracitate, questa tecnica permette di comporre statisticamente il gruppo di controllo sulla base delle caratteristiche fondamentali evidenziate per il campione del gruppo di trattamento.

In particolare, vengono creati M sottogruppi, entro i quali i soggetti analizzati risultano avere le stesse caratteristiche, e quindi lo stesso *effetto medio di trattamento* (ATE, Average Treatment Effect). In altre parole, è come se, controllando talune caratteristiche avessimo effettivamente assegnato in modo randomico il trattamento, avendo creato un numero di controparti statistiche che rappresentano le possibili sfumature dell'individuo che ha di fatto beneficiato del programma.

In questo modo si sarà creata una step function, il cui numero "gradini" corrisponde ad M-1 soglie, entro le quali l'assegnazione del trattamento è casuale.

Per ottenere una stima credibile dell'ATE, uno dei presupposti fondamentali che devono rispettare le variabili analizzate è la *unconfoundness*, formalmente così definita:

$$(Y(0), Y(1)) \perp W | X$$

Questa formula significa che le caratteristiche che definiscono la variabile outcome (Y) devono essere indipendenti dalla condizione di appartenere al gruppo di trattamento o di controllo (W), una volta che si sono considerate tutte le altre caratteristiche incluse nel modello (le varie X).

Questo presupposto deve essere rispettato altrimenti si incorre nel rischio di compromettere la bontà della stima ottenuta, anche valutando di non includere alcune informazioni potenzialmente rilevanti.

Ad esempio, nel caso di Peterborough, si è proceduto ad escludere la variabile che indicava la provenienza geografica del detenuto. In effetti, la metodologia PSM è stata impostata definendo come Y il carcere da cui esce l'individuo del campione studiato, quindi includere la variabile provenienza geografica, avrebbe portato a violare questo principio fondamentale<sup>52</sup>.

## 5.6. L'infrastruttura dati

Andando nel merito dell'infrastruttura dati necessaria all'implementazione di questa tecnica, ci rifacciamo al modello del PbR di Peterborough, per una ragione piuttosto semplice: essendo la prima sperimentazione in questo ambito, vi sono diversi studi ed analisi che ci consentono di avere precisi dettagli tecnici<sup>53</sup>.

52 Pag 21 "Peterborough Social Impact Bond: an independent assessment Development of the PSM methodology" Siôn Cave (QinetiQ) Tom Williams (QinetiQ) Darrick Jolliffe (University of Leicester) Carol Hedderman (University of Leicester)

53 "Peterborough Social Impact Bond: an independent assessment Development of the PSM methodology" Siôn Cave (QinetiQ) Tom Williams (QinetiQ) Darrick Jolliffe (University of Leicester) Carol Hedderman (University of Leicester) Quello di VERA deve uscire

Nel disegnare il sistema di misurazione per ciascun profilo socio-demografico del detenuto selezionato, per comporre il gruppo di trattamento si associa una serie di detenuti con caratteristiche simili, allo scopo di rappresentare le possibili variazioni di comportamento dell'individuo che riceve il programma. Nel caso di Peterborough il rapporto tra individui beneficiari e individui appartenenti al gruppo di controllo era fino al valore di 1:10.

Nel definire l'approccio alla costruzione dell'infrastruttura per il matching, riteniamo sia necessario raccogliere le seguenti informazioni:

- età al rilascio/età "semplice";
- età al rilascio 2;
- nazionalità;
- età del primo reato/della prima incarcerazione;
- età del primo reato/della prima incarcerazione2;
- numero di reati pregressi;
- numero di condanne pregresse;
- numero di incarcerazioni pregresse;
- variabile istruzione;
- variabile stato civile.

Nella definizione delle variabili per la composizione del gruppo di controllo è cruciale prestare attenzione a non selezionare quelle variabili che potrebbero presentare una relazione tra la variabile del programma (W) e la variabile dipendente (Y), come precedentemente illustrato.

## 5.7. Disponibilità ed accessibilità dei dati

Naturalmente il tipo di analisi dipende dalla disponibilità ed accessibilità dei dati. Nel contesto della P.A. italiana vi è ancora un'insufficiente attenzione alla raccolta e gestione dei dati, a cui si somma la questione dell'interoperabilità delle banche dati. Pur partendo da questi limiti, l'ambito carcerario dispone sicuramente di molte informazioni, anche grazie al sistema SIAP-AFIS<sup>54</sup>.

Gli ambiti di utilizzo di SIAP-AFIS abbracciano diverse aree:

- gestione automatizzata delle impronte digitali e del fotosegnalamento;
- attività dell'Ufficio Matricola;
- attività legate all'Area Trattamento;
- attività dell'Area Sanitaria;

---

54 L'acronimo di Sistema informativo amministrazione penitenziaria / Automatic finger print identification systems

- attività connesse con l'Area Contabile;
- attività degli U.E.P.E.;
- sistema di consultazione: SIDET / WEB2.

L'implementazione del sistema SIAP-AFIS ha consentito di aggregare i dati relativi alle persone affidate all'Amministrazione penitenziaria in un unico archivio. Questo processo, che certamente necessita di un'attenzione continua per migliorare la ricchezza e profondità dei dati, consente all'Amministrazione penitenziaria di avere un punto di osservazione privilegiato sul fenomeno carcerario, interpretandone dinamicamente le tendenze. Partendo, dunque, dall'esperienza inglese, si può ipotizzare di implementare il sistema PSM su dati nazionali, laddove l'Amministrazione penitenziaria fornisca al valutatore questi dati, trattandosi, per altro, di informazioni estremamente sensibili.

## 5.8. Modello e relativi bias nella stima

Definiamo, dunque, il modello che vorremmo completare:

$$(\Pr(Y = 1|X, W)) = G(\beta_0 X_i + \tau W_i + \varepsilon_i)$$

La Y rappresenta la variabile dell'outcome, la W è la variabile dicotomica riferita al trattamento e X rappresenta la matrice delle caratteristiche personali che si vogliono/possono includere; G invece rappresenta una funzione che nel nostro caso è logistica.

Il caso di studio britannico riporta come Y la collocazione del detenuto (=1 se a Peterborough e =0 altrimenti), come X le variabili che abbiamo riportato nella tabella precedente, il trattamento è invece la variabile W, =1 solo in caso di partecipazione al programma.

Il caso americano, a sua volta, ha usato una diversa definizione, di certo per ciò che riguarda le Y, poiché gli individui oggetto dell'analisi provengono dal medesimo carcere. Si è, quindi, definita la variabile RBD, precedentemente descritta: essa assume valore 1 laddove nei 12 mesi successivi alla scarcerazione il detenuto dovesse nuovamente trascorrere delle giornate in detenzione. Le altre componenti dell'equazione dovrebbero essere approssimativamente le medesime.

Una volta chiara la disponibilità dei dati, ed il modello che si intende implementare, è necessario interrogarsi verso quale tipo di analisi controfattuale propendere: il "modello Peterborough" o il "il modello Rikers Island".

Come abbiamo sottolineato nelle sezioni precedenti, il modello controfattuale per il caso di Peterborough è stato fatto tramite un modello che utilizza il PSM su dati nazionali (Opzione 1).

Al contrario il modello scelto dai valutatori statunitensi è stato quello di attuare la tecnica su dati storici provenienti dallo stesso carcere di Riker's Island (Opzione 2).

Il primo caso richiede una serie di banche dati che possano "dialogare" tra di loro; nel caso specifico i dati sono stati forniti ai valutatori direttamente dall'Amministrazione Pubblica<sup>55</sup>. Benché in Italia si stia utilizzando un sistema che dovrebbe garantire l'interoperatività, l'ampiezza dei dati raccolti attraverso SIAP-AFIS presenta dei limiti, soprattutto per ciò che riguarda gli esiti dei percorsi trattamentali.

55 Police National Computer (PNC) or the Local Inmate Database System (LIDS) in the PSM model.

Pertanto, rispetto al criterio dell'accessibilità dei dati, la seconda opzione appare più percorribile. Del resto, va tuttavia osservato che il modello americano potrebbe sottostimare l'unità di tempo dell'analisi, vale a dire quei fattori ciclici che possono influenzare i tassi delittivi. Una crisi economica, ad esempio, implica ristrettezze economiche e una ridotta offerta di posizioni lavorative, a loro volta correlate ad una maggiore criminalità; oppure ad aspetti legati a particolari tipi di policy, come la promulgazione di un indulto. Per ovviare a questo limite, il valutatore indipendente ha applicato una correzione alle stime ottenute: il tasso di recidiva, calcolato storicamente, per il gruppo di controllo è stato corretto con i livelli di recidività di detenuti con 19 anni d'età. La ratio alla base di questo tipo di ragionamento è che i tassi non sono così diversi tra il gruppo da analizzare (adolescenti tra i 16 e i 18 anni), e coloro che hanno appena superato la maggiore età (19 anni).

Se pensiamo alle due diverse implementazioni, nel nostro caso si prospettano scenari diversi:

- nel **primo caso**, l'obiettivo è valutare l'efficacia del programma di mentoring rispetto alla popolazione detenuta a livello nazionale. In tal senso, vi sono differenze rilevanti a livello territoriale sull'incidenza di fenomeni delittivi e sui tassi di recidiva. Nell'effettuare una stima attraverso una comparazione con dati nazionali, si potrebbe incorrere nel rischio di ottenere risultati non affidabili, poiché eccessivamente lusinghieri. Al medesimo tempo, non possiamo escludere effetti spill-over legati ad una migliore performance delle equipe trattamentali degli istituti utilizzati per la costruzione del gruppo di controllo, consapevoli e, dunque, "sfidati" dal raffronto con i risultati della sperimentazione.
- nel **secondo caso**, l'obiettivo dell'analisi è dimostrare una diminuzione nel tasso di recidiva all'interno della stessa Casa circondariale, tra il gruppo di trattamento ed il gruppo di controllo costruito su dati retrospettivi. Tale soluzione supera, da un lato, la questione della comparabilità con dati nazionali, dall'altro, necessita di una correzione, come avvenuto nel caso di Rikers Island, al fine di rendere comparabili le diverse situazioni. In questo caso, possiamo escludere effetti spill-over, avendo costruito un gruppo di controllo su data-set storici.

È inevitabile sottolineare, inoltre, due ulteriori considerazioni che ci lasciano propendere per il secondo scenario:

- una relativa facilità nell'accesso e nella gestione dei dati necessari per le stime;
- un setting simile permette di poter ragionare su un modello che tiene in considerazione il numero di soggetti trattati come criterio del successo, evitando così di dover restringere il numero dei soggetti che ricevono il trattamento.

A conclusione, infine, è opportuno evidenziare alcuni elementi di complessità, che prescindono dalla metodologia controfattuale quasi-sperimentale da adottare. In primo luogo, il cosiddetto fenomeno del "cherry picking", ovvero una selezione dei beneficiari che vada a privilegiare casi orientati di per sé verso un esito positivo del percorso trattamentale. Al riguardo, risulta necessario mettere in atto un'attenta selezione che faccia emergere in maniera chiara gli elementi distorsivi in seno ai gruppi. In tal senso, si può ipotizzare l'individuazione di una soglia minima di significatività statistica tale da evidenziare la selezione di profili incoerenti. Un secondo elemento che necessita di misure correttive è il bias dato dall'adesione volontaria del beneficiario al programma di intervento. Anche in questo caso, l'adozione della soglia consentirà di limitare la potenziale distorsione della partecipazione volontaria all'intervento.

# 6. L'APPLICABILITÀ DI STRUMENTI PBR NEL CONTESTO GIURIDICO ITALIANO

Nell'ambito del modello di PbR un ruolo fondamentale è svolto dalla Pubblica Amministrazione, la quale intrattiene rapporti negoziali con la pluralità di attori privati (es. provider dei servizi, investitori, valutatore indipendente), veicolando e raccordando precise istanze pubblicistiche con la forte contribuzione privata che connota l'iniziativa.

L'Amministrazione si pone così in un ruolo di centrale referenzialità nel sistema in questione, nella misura in cui è evidentemente portatrice degli interessi pubblicistici da soddisfare (il conseguimento dell'impatto sociale della singola iniziativa), beneficiario dei servizi prestati dal soggetto attuatore e ultimo giudice della loro effettiva attitudine a realizzare il miglioramento sociale sotteso all'iniziativa medesima.

In questo ruolo, l'Amministrazione Pubblica rappresenta, dunque, lo snodo critico della complessa tela dei rapporti negoziali che intercorrono tra la medesima e il provider dei servizi, il valutatore e gli advisor, rivestendo centrale rilevanza anche nei rapporti tra provider-erogatori del servizio e gli investitori che mettono a disposizione la provvista economica necessaria all'attuazione.

Uno scenario contrattuale così complesso può essere tuttavia semplificato, agli effetti dell'individuazione della natura contrattuale dei rapporti, se si considera che le operazioni di PbR prevedono sempre un'Amministrazione Pubblica che riceve un servizio e un soggetto attuatore – dalla natura composita – che lo somministra dall'altro lato.

La disamina si sposta irrimediabilmente sulla tematiche delle procedure ad evidenza pubblica mediante le quali deve svolgersi obbligatoriamente l'attività contrattuale dell'Amministrazione Pubblica (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50), le quali sono vincolanti sia nell'*an* (se e cosa acquistare), che nel *quomodo* (come farlo), per la necessità che vi sia piena rispondenza tra gli acquisti pubblici e i principi comunitari di trasparenza, concorrenzialità ed efficienza, anche in termini di rispetto delle disposizioni di salvaguardia della finanza pubblica.

Sotto gli schemi degli acquisti pubblicistici, il PbR viene così a inquadrarsi nelle forme di una prestazione di servizi dal carattere articolato, nell'ambito della quale all'Amministrazione Pubblica che acquista le prestazioni si giustappone un operatore economico privato che le somministra, sintetizza l'interesse economico proprio con quello pubblicistico dell'«impatto sociale» ed appresta una formula organizzativa altrettanto strutturata (fornitore del servizio, investitore e soggetto coordinatore).

Visto che le attività contrattuali dell'Amministrazione Pubblica non hanno carattere libero né nei presupposti, né nelle forme della loro attuazione, i contratti stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni devono essere preceduti da procedure di gara, svolte nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Nella specie, l'art. 1, comma 1°, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50 (*«Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»*) dispone che i contratti di appalto e di concessione delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo decreto.

Può pertanto ritenersi che la suddetta disciplina debba trovare applicazione anche con riferimento ai contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione nell'ambito del modello di PbR, nella considerazione:



- che la Pubblica Amministrazione, nella sua veste di acquirente, debba essere qualificata come «*stazione appaltante*», nella cui definizione, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettere a) ed o) del D.Lgs. 50/16, rientrano, tra l'altro, le «*Amministrazioni aggiudicatrici*», ossia le Amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti;
- i citati rapporti negoziali, come si è visto, hanno ad oggetto la prestazione di servizi.

Le considerazioni appena esposte, se da un lato confermano in generale la necessità di celebrare una (o più, come si vedrà) procedura/e ad evidenza pubblica per la realizzazione dell'operazione di PbR, dall'altro non esauriscono tuttavia la problematica, visto che ai fini dell'individuazione della specifica procedura da osservarsi è fondamentale inquadrare la natura del contratto tra Pubblica Amministrazione e soggetto attuatore, alternativamente, in una delle due figure giuridiche nelle quali si distinguono i contratti pubblici di servizi, ovvero sia gli «*appalti di servizi*» o le «*concessioni di servizi*».

Assume pertanto fondamentale rilevanza, ai fini della definizione della struttura giuridica del modello di PbR, qualificare correttamente, come appalti o come concessioni, i contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione nell'ambito del modello medesimo.

## 6.1. Differenza tra gli appalti e le concessioni

Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50 fornisce una definizione di «*appalti pubblici*» qualificandoli, all'art. 3, comma 1, lettera ii) come «*contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi*».

Il medesimo decreto, alla successiva lettera vv) del comma 1° dell'art. 3, definisce altresì la «*concessione di servizi*» quale «*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*».

Ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 3, comma 1°, lett. eee) e all'art. 180, commi 1° e 8° D.Lgs. 50/16, peraltro, la concessione di servizi è qualificata come una forma di «*partenariato pubblico privato*», categoria che comprende quei contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto mediante i quali «*[...] una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*».

Tale impostazione, peraltro, non costituisce una novità assoluta rispetto al previgente «Codice dei Contratti Pubblici» (D.Lgs. 163/06), che già distingueva l'«appalto» e la «concessione di servizi» in termini non molto dissimili.

La principale differenza introdotta dal nuovo «Codice dei Contratti Pubblici» (D.Lgs. 50/16) è costituita dalla precisazione che il concessionario è gravato del c.d. «*rischio operativo*», come previsto dall'art. 3, comma 1, lettera zz) del suddetto decreto (che recepisce l'art. 5, comma 1° della Direttiva Ue 2014/23/UE), il quale chiarisce che tale rischio è «*legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato*

*dell'offerta o di entrambi» e che «si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».*

L'impostazione odierna recepita dal Legislatore nazionale su impulso delle Direttive UE è il frutto di un percorso evolutivo sviluppatosi nella giurisprudenza e nella prassi, di carattere comunitario e nazionale, nel corso del quale si sono progressivamente delineate con sempre maggiore chiarezza le differenze intercorrenti tra le due tipologie contrattuali.

Infatti, ancora prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 50/16, la Commissione Europea, con comunicazione interpretativa 2000/C 121/02 del 12 aprile 2000, aveva chiarito che il tratto peculiare delle concessioni di servizi consisteva nell'assunzione dei rischi di gestione del servizio (sua istituzione e gestione) da parte dell'operatore economico, il quale veniva remunerato dall'utenza, mentre si era in presenza di un appalto pubblico quando il costo della prestazione gravava sostanzialmente sulla stazione appaltante e il contraente non si remunerava attraverso i proventi riscossi dagli utenti.

Nel corso degli anni è stata, peraltro, elaborata una classificazione delle prestazioni che possono essere oggetto di concessione, distinguendo tra:

- opere «*calde*», ossia opere dotate di un'intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza, in misura tale da ripagare i costi di investimento e remunerare adeguatamente il capitale coinvolto nell'arco della vita della concessione;
- opere «*fredde*», ossia opere per le quali l'operatore economico che le realizza e gestisce fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione da pagamenti effettuati dalla stessa. In tale ipotesi, il presupposto perché si possa parlare di concessione è che l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera resti a carico del concessionario;
- opere «*tiepide*», ossia opere i cui ricavi provenienti dall'utenza non siano sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione, rendendo necessario, per consentirne la fattibilità finanziaria, un contributo pubblico.

In ambito nazionale, tali considerazioni erano state ribadite e sintetizzate dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC), nell'ambito della Determinazione n. 10 del 23 settembre 2015 (*"Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163"*), la quale aveva recepito gli orientamenti giurisprudenziali e le prassi sviluppatesi a livello nazionale e comunitario negli ultimi anni.

L'ANAC, in particolare, aveva chiarito che *«[...] ciò che caratterizza la concessione, sia essa di lavori che di servizi, differenziandola dal contratto d'appalto è la ripartizione del rischio tra amministrazione e concessionario. In assenza di alea correlata alla gestione, indipendentemente dal nomen iuris utilizzato, non si configura la concessione bensì l'appalto, nel quale vi è unicamente il rischio imprenditoriale derivante dall'errata valutazione dei costi di costruzione, da una cattiva gestione, da inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o da cause di forza maggiore. Nella concessione, invece, al rischio proprio dell'appalto, si aggiunge il rischio di mercato. Pertanto, in assenza di un effettivo trasferimento del rischio in capo al concessionario, le procedure di aggiudicazione dovranno essere quelle tipiche dell'appalto e i relativi costi dovranno essere integralmente contabilizzati nei bilanci della stazione appaltante».*

Successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. 50/16, l'ANAC ha nuovamente ribadito la rilevanza del rischio operativo, specificatamente in relazione ai contratti di partenariato pubblico privato. In particolare, le bozze di linee guida ANAC - in consultazione sul sito della suddetta Autorità dal 10 giugno 2016 - concernenti il *"Monitoraggio delle Amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti*

di *partenariato pubblico privato*”, forniscono indicazioni per la corretta identificazione, analisi e monitoraggio dei rischi.

## 6.2. Analisi dei rapporti negoziali

Ai fini dell'individuazione della natura giuridica dei rapporti negoziali intercorrenti tra la Pubblica Amministrazione e gli altri attori che partecipano al modello di PbR, pertanto, occorre analizzare la ripartizione dei rischi tra tali soggetti.

In particolare, nell'ambito del modello di PbR, la Pubblica Amministrazione è coinvolta nei seguenti rapporti negoziali:

- rapporto negoziale con il c.d. «*soggetto attuatore*» (costituito dagli investitori privati, dal provider dei servizi e dall'intermediario specializzato);
- rapporto negoziale con l'advisor dell'operazione<sup>56</sup>;
- rapporto negoziale con l'eventuale valutatore dell'operazione;
- rapporto negoziale con le eventuali associazioni garanti<sup>57</sup>.

Il rapporto intercorrente tra la Pubblica Amministrazione e il soggetto attuatore può ritenersi di natura concessoria. Come si è visto, infatti, il rischio finanziario dell'operazione grava sugli investitori privati, ferma restando l'esistenza di soggetti gestori degli strumenti di garanzia, i quali intrattengono rapporti con l'intermediario.

In particolare, le prestazioni rese da investitori privati, provider dei servizi e intermediario specializzato costituiscono prestazioni complesse, ma strettamente collegate tra loro e finalizzate a generare, in capo alla Pubblica Amministrazione, quei risparmi che dovranno garantire il recupero degli investimenti effettuati e l'eventuale guadagno.

Pare pertanto coerente con i *dictat* normativi e con le comuni prassi ipotizzare una struttura del PbR in cui vi sia un unico rapporto negoziale tra la Pubblica Amministrazione e i suddetti soggetti complessivamente considerati, i quali potranno aggregarsi tra loro, costituendo un apposito operatore plurisoggettivo, individuato tra quelli elencati all'art. 45 del D.Lgs. 50/16.

Tale impostazione dei rapporti tra i suddetti attori privati risulta preferibile rispetto all'opzione dell'affidamento di incarichi «*a valle*» ad opera dell'intermediario verso gli altri soggetti, tra cui, in particolare, il provider, in quanto in tal modo:

- la Pubblica Amministrazione può riportare unicamente verso l'intermediario, quale mandatario/capofila dell'aggregazione soggettiva, con semplificazione delle corrispondenti interlocuzioni, ferma la responsabilità di tale intermediario per l'intero servizio, e quella dei singoli operatori aggregati (provider in primis) per la porzione esecutiva di propria competenza;

---

56 In caso di struttura del PbR ad iniziativa privata (v. successivo paragrafo 3.2), l'advisor sarà ricompreso all'interno del c.d. "soggetto attuatore" e, pertanto, potrà essere selezionato dall'intermediario specializzato e/o dagli investitori.

57 In caso di struttura del PbR ad iniziativa privata (v. successivo paragrafo 3.2), le eventuali associazioni garanti saranno ricomprese all'interno del c.d. "soggetto attuatore" e, pertanto, potranno essere selezionate dall'intermediario specializzato e/o dagli investitori.

- la Pubblica Amministrazione godrebbe di un rapporto contrattuale diretto con il provider (il quale nei fatti eroga attività verso la parte pubblica), con le seguenti conseguenze:
  - \* possibilità della Pubblica Amministrazione di far valere inadempimenti e responsabilità del provider nell'ambito di un titolo contrattuale diretto;
  - \* effettiva esistenza di un titolo giuridico sul quale fondare le prestazioni ricevute dalla Pubblica Amministrazione.

Del resto la previsione di affidamenti a valle da parte dell'intermediario potrebbe porsi in contrasto con l'orientamento manifestato dall'ANAC nell'ambito di alcune recenti pronunce, che hanno escluso la possibilità di delega di funzioni pubbliche relative alla procedura di affidamento da parte della stazione appaltante a un soggetto esterno (cfr. Parere sulla normativa 30 luglio 2009 e Deliberazione n. 7 del 6 marzo 2013).

In caso di costituzione di un operatore plurisoggettivo composto da investitore, provider e intermediario, viceversa, tale operatore, in qualità di soggetto attuatore, diviene nel suo complesso l'interfaccia con la Pubblica Amministrazione.

Di conseguenza, nonostante il contratto tra Pubblica Amministrazione e attuatore abbia ad oggetto prestazioni da rendersi a vantaggio della Pubblica Amministrazione medesima, il rischio legato alla gestione finanziaria ricade comunque sull'operatore plurisoggettivo nel suo complesso (per effetto del rischio finanziario gravante in ogni caso sugli investitori), determinando in tal modo la qualificazione giuridica del contratto come concessione di servizi.

La considerazione di cui sopra comporta che, empiricamente, gli investitori e l'intermediario applicheranno particolari cautele nella selezione del *partner* che svolgerà il ruolo di *provider*, posto che la qualificazione e le capacità esecutive del medesimo appaiono essenziali per il successo dell'intera operazione, proprio in termini di PbR.

Giova altresì sottolineare che, ferma restando la costituzione di un operatore plurisoggettivo, ove il finanziamento sia concesso da investitori qualificati a fronte della sottoscrizione di titoli di credito (obbligazioni), potrebbe trovare applicazione anche la disciplina in materia di «*project bond*», di cui all'art. 185 del D.Lgs. 50/16, la quale prevede la possibilità, per gli operatori titolari di un rapporto di partenariato con la Pubblica Amministrazione, di emettere obbligazioni o titoli di debito destinati alla sottoscrizione da parte di investitori qualificati, al fine di realizzare un nuovo servizio di pubblica utilità.

Quanto ai rapporti intercorrenti tra Pubblica Amministrazione e, rispettivamente, valutatore dell'operazione, advisor dell'operazione e associazioni garanti, in mancanza di un trasferimento del rischio in capo agli operatori privati, i relativi contratti possono essere senz'altro qualificati come più comuni appalti di servizi.

### 6.3. Modalità di individuazione degli attori privati che partecipano al modello di Pay by Result

Una volta definita la natura dei contratti intercorrenti tra la Pubblica Amministrazione e gli altri attori del modello di PbR, ai fini della corretta definizione della struttura del modello medesimo, occorre analizzare le modalità di affidamento dei suddetti contratti.

A tale fine, si rileva che, con riferimento al contratto di concessione intercorrente tra la Pubblica Amministrazione e il soggetto attuatore, in questi ultimi anni la disciplina normativa è stata soggetta a numerose modifiche legislative intervenute in ambito sovranazionale e nazionale.

In particolare, a livello sovranazionale, si registrano profili di evoluzione delle modalità di affidamento alla luce della disciplina introdotta dalle nuove Direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. In specie, la succitata Direttiva 2014/23/UE ha previsto l'introduzione di una disciplina *ad hoc* delle concessioni e ha previsto norme specifiche per uniformare il diritto degli Stati membri in merito alle procedure per l'affidamento di contratti di concessione di lavori e di servizi.

Infatti, come affermato dal Consiglio di Stato<sup>58</sup> «*la direttiva 2014/23 si muove col dichiarato intento di creare un quadro giuridico idoneo, equilibrato ma anche sufficientemente flessibile, tale da facilitare la più ampia diffusione dell'istituto concessorio, una volta acquisita la consapevolezza che i contratti di concessione rappresentano importanti strumenti nello sviluppo strutturale a lungo termine di infrastrutture e servizi strategici, in quanto concorrono al miglioramento dei livelli di concorrenza nel mercato interno, consentendo di beneficiare delle competenze del settore privato e contribuendo a conseguire innovazione ed efficienza, anche nell'uso dei fondi pubblici (cfr. 1° e 3° considerando)*».

In tal modo, è stato superato l'art. 17 della Direttiva 2004/18/CE (recepito in ambito nazionale dall'art. 30 del D.Lgs. 163/06) che escludeva esplicitamente le concessioni di servizi dall'applicazione della direttiva stessa, richiamando esclusivamente l'applicazione dei principi generali del Trattato UE, come si dirà meglio di seguito.

A livello nazionale, ai fini dell'attuazione delle Direttive comunitarie, è stata emanata la legge 28 gennaio 2016, n. 11 (*"Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"*), che all'art. 1, comma 1°, ha previsto la possibilità per il Governo di adottare, alternativamente, due decreti, uno di recepimento e uno di riordino rispettivamente entro il 18 aprile 2016 e il 31 luglio 2016, ovvero un unico decreto entro il 18 aprile 2016 ed ha indicato i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega.

A tal riguardo, il Governo ha optato per l'adozione di un unico decreto, ossia il citato D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 aprile 2016, n. 91, Sezione Ordinaria. Tale decreto è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, in forza del disposto di cui all'art. 220 del D.Lgs. 50/16, fatte salve le ulteriori precisazioni fornite dall'ANAC<sup>59</sup>.

Anche sulla base del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, l'instaurazione di un rapporto negoziale può essere il frutto di un'iniziativa pubblica (impostazione "classica") o può avvenire ad istanza di parte (impostazione "innovativa").

In particolare, con riferimento alla struttura del modello di PbR ad iniziativa pubblica, tra i principali profili di cambiamento previsti nel D.Lgs. 50/16 si possono menzionare i seguenti:

- revisione della disciplina delle procedure di affidamento degli appalti pubblici descritte al successivo capitolo 6.4. Tra le principali modifiche si segnala l'introduzione di nuove procedure di affidamento, quali la procedura competitiva con negoziazione, che ha sostituito la precedente procedura negoziata con previa indizione di gara ampliandone i presupposti, e il partenariato per l'innovazione, preordinato all'affidamento di un contratto che, sulla base del ciclo di vita delle prestazioni programmato in gara, può evolvere nel corso della sua esecuzione sotto il profilo economico e qualitativo;

58 Consiglio di Stato, parere n. 855 del 1 aprile 2016.

59 In particolare, l'ANAC con comunicato del 3 maggio 2016 ha stabilito che, in base al principio generale di cui all'art. 11 delle preleggi al codice civile ed all'esigenza di tutela della buona fede delle stazioni appaltanti, considerato che il Codice è stato pubblicato nella versione on line della Gazzetta Ufficiale (n. 91) del 19 aprile 2016, dopo le 22.00, le disposizioni del d.lgs. 50/2016 riguarderanno i bandi e gli avvisi pubblicati a decorrere dal 20 aprile 2016.

- introduzione di una disciplina dettagliata delle concessioni, ad opera della Direttiva 2014/23/UE, nell'ambito della quale sono state unificate le nozioni di concessione di lavori e concessione di servizi. La parte III del nuovo Codice ha recepito nel nostro ordinamento l'innovativa regolamentazione delle concessioni dettata dalla direttiva 2014/23/UE;
- introduzione di una disciplina semplificata per l'affidamento di servizi sociali e altri servizi specifici, tra cui i servizi sanitari, i servizi sociali e i servizi connessi, l'assistenza sanitaria e culturale, i servizi di sicurezza sociale obbligatoria, i servizi di prestazioni sociali e gli altri servizi pubblici, sociali e personali. In particolare, alla luce del nuovo codice, tale disciplina, per gli appalti, è applicabile solo agli affidamenti di importo pari o superiore a determinate soglie, diversificate a seconda che si tratti di settori ordinari o speciali, mancando di contro una regolamentazione per gli affidamenti di importo inferiore a tali soglie.

Accanto al tradizionale modello di instaurazione di rapporti negoziali ad iniziativa pubblica, vi è l'ipotesi della instaurazione di rapporti ad iniziativa privata, nell'ambito della quale il progetto pubblico viene attivato su impulso del privato, che presenta alla Pubblica Amministrazione una propria dettagliata proposta sul servizio ideato, alla finalità di metterlo poi a gara.

In particolare, la possibilità di instaurare un rapporto negoziale attraverso un'iniziativa privata è oggi consentita dall'art. 183, comma 15° del D.Lgs. 50/16 per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità. Infatti, stando al tenore letterale della norma, la disciplina è espressamente rivolta alla sola finanza di progetto relativa alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità.

Allo stato attuale, sussistono invece ampi margini di incertezza in merito alla possibilità o meno di realizzare un'operazione mediante finanza di progetto ad iniziativa privata finalizzata alla gestione di servizi, posto che tale fattispecie era precedentemente disciplinata dall'art. 278 del d.P.R. 207/10, articolo abrogato ai sensi dell'art. 217, comma 1°, lettera u) del D.Lgs. 50/16.

Le disposizioni del D.Lgs. 50/16 non forniscono invece sul punto indicazioni certe, in quanto:

- l'art. 179, comma 3° prevede che le disposizioni della parte IV del Codice, relativa al "Partenariato pubblico privato", si applicano anche ai servizi solo "in quanto compatibili";
- l'art. 180, comma 8°, nell'elencare le varie tipologie di contratti di Public Private Partnership non fa espressamente riferimento alla "finanza di progetto nei servizi";
- l'art. 183, come rilevato innanzi, prende espressamente in esame la sola ipotesi della realizzazione in finanza di progetto di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità.

Le suddette norme non si esprimono infatti in termini certi in merito all'esperibilità di un project financing nei servizi, in quanto rimettono la possibilità o meno di estendere ai servizi la disciplina dei lavori ad una valutazione di "compatibilità" (cfr. art. 179, comma 3°). Tale valutazione, stante la complessità e la delicatezza della tematica, si può prestare a molteplici letture, ragion per cui, allo stato attuale, in carenza di precisi riferimenti di prassi e giurisprudenza, si riscontra l'oggettiva impossibilità di formulare un giudizio compiuto sulla problematica in oggetto.

Indicazioni sul punto potrebbero provenire dall'adozione di provvedimenti attuativi, tenuto conto che il D.Lgs. 50/16 disegna un sistema di attuazione delle disposizioni in esso contenute che supera il Regolamento di esecuzione e attuazione in favore di un sistema basato sulla *soft-regulation*: l'attuazione delle disposizioni codicistiche è demandata, infatti, all'emanazione di atti di indirizzo e di linee guida di carattere generale e vincolante, destinate, come tali, ad attuare ed integrare la disciplina primaria.

Con riferimento a quest'ultimo punto e con specifico riguardo al Partenariato Pubblico Privato, si precisa che, ai sensi dell'art. 181 comma 4 del D.Lgs. 50/16, l'ANAC, sentito il Ministero dell'Economia e delle

Finanze, avrebbe dovuto adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del Codice (termine scaduto 19 luglio), linee guida attuative<sup>60</sup>.

Tuttavia, lo stato attuale l'iter di adozione del suddetto provvedimento risulta ancora in corso, avendo l'ANAC posto solo in consultazione, in data 10 giugno 2016, linee guida concernenti il *"Monitoraggio delle Amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato"*.

Tali bozze di linee guida peraltro non contengono, nella loro versione attuale, indicazioni dirimenti in merito alla tematica della relativa applicabilità del *project financing* nei servizi.

Allo stato attuale, l'unico indice dal quale potrebbe desumersi, nell'interpretazione dell'ANAC, la possibilità di esperire una procedura per *project financing* anche nei servizi, come già accadeva in virtù del previgente ed espresso disposto normativo di cui all'art. 278 del d.P.R. 207/2010, è ricavabile dalla FAQ n. 6 sul periodo transitorio, di cui al Comunicato del Presidente dell'8 giugno 2016, resa nell'ambito di un più ampio documento sulla disciplina applicabile nel passaggio tra vecchio e nuovo Codice dei Contratti Pubblici, al fine di superare le notevoli incertezze sollevate dalla disciplina transitoria di cui all'art. 216 del nuovo D.Lgs. 50/2016.

La FAQ prende spunto dal quesito di una stazione appaltante, con il quale si richiedeva all'ANAC di individuare la disciplina applicabile in via intermedia *«in caso di procedure di finanza di progetto con proposta del privato per i lavori e per i servizi, di cui rispettivamente art. 153, comma 19, del d.lgs. 163/06 e all'art. 278 del d.P.R. 207/2010 avviate in vigore del vecchio Codice»*.

La replica dell'ANAC, nella parte riguardante la finanza di progetto nei servizi ai sensi del vecchio art. 278 sopra citato, si pone in linea con l'analisi già sopra svolta, e premette innanzitutto che *«In forza della previsione contenuta nell'art. 179, comma 3, del d.lgs. 50/2016, le disposizioni della parte IV del Codice (Partenariato Pubblico Privato), ivi compreso l'art. 183, si applicano, in quanto compatibili, anche ai servizi»*, stabilendo così che la finanza di progetto nei servizi sia oggi ammessa anche sotto la vigenza del nuovo D.Lgs. 50/2016, e confermando nettamente la vigenza dell'istituto in questione anche sotto il vigore del nuovo Codice: *«Considerata l'identità normativa del partenariato per i lavori e per i servizi, si ritiene che per i progetti già in corso alla data di entrata in vigore del Codice, in assenza di esplicita previsione normativa, non esistano ragioni che ostano all'applicazione uniforme della disciplina [delle concessioni di lavori pubblici, n.d.r.] alle due fattispecie»*.

L'Autorità prosegue quindi entrando nel merito del quesito di diritto intertemporale e affermando che proprio in tema di finanza di progetto nei servizi trova applicazione il vecchio Codice dei Contratti Pubblici alle procedure per le quali è già stata indetta la gara ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 163/06, *«laddove per le procedure per cui è stato individuato il promotore, ma non è ancora stata esperita la gara, si applica il d.lgs. 50/2016; le altre procedure dovranno necessariamente essere riavviate sulla base della nuova normativa»*.

Nonostante la forza interpretativa e suggestiva di una FAQ non sia equiparabile a quella detenuta dagli altri e più incisivi provvedimenti regolatori dell'Autorità (deliberazioni, pareri, etc.), va comunque registrato come la prima lettura ufficiale in assoluto disponibile nel comparto dei contratti pubblici sia a favore dell'*ultrattività della procedura per finanza di progetto nei servizi* anche sotto il nuovo regime normativo di cui a D.Lgs. 50/2016.

<sup>60</sup> Al riguardo, attualmente non risulta possibile stimare le tempistiche di approvazione in via definitiva delle suddette linee guida, anche in considerazione del fatto che l'ANAC, per ciò che concerne l'adozione dei vari provvedimenti di soft law, si sta avvalendo della facoltà di cui all'art. 214, comma 12 del D.Lgs. 50/16, che, ai sensi dell'articolo 1, comma 5 della L. 28 gennaio 2016, n. 11, prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può adottare linee guida interpretative e di indirizzo, su proposta dell'ANAC, sentite le Commissioni parlamentari, per assicurare l'uniforme applicazione e interpretazione delle norme del Codice.

## 6.4. Struttura del modello di Pay by Result a iniziativa pubblica

### **Selezione dell'advisor, delle associazioni garanti e del valutatore (affidamento di un appalto)**

In caso di modello di PbR ad iniziativa pubblica, ai fini della selezione del valutatore, dell'advisor e delle associazioni garanti, cui affidare specifici contratti, la Pubblica Amministrazione è tenuta ad espletare le procedure di cui al D.lgs. 50/2016.

In particolare, l'art. 59 del D.Lgs. 50/16 prevede che, per l'affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette. Esse, inoltre, possono utilizzare, quando ne sussistono i presupposti, il partenariato per l'innovazione, la procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo e la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.

La scelta della tipologia di procedura dipende dal valore dell'affidamento nonché dalla sussistenza o meno di specifici presupposti previsti dalla legge.

In caso di affidamenti di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria individuate dall'art.35 del D.Lgs. 50/16, le stazioni appaltanti sono tenute a indire procedure ad evidenza pubblica, tra cui, in particolare:

- procedure aperte, nell'ambito delle quali gli operatori economici presenti sul mercato possono presentare offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara;
- procedure ristrette, nell'ambito delle quali gli operatori economici presenti sul mercato possono presentare la richiesta di invito nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara e, successivamente, le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati nella lettera invito.

Solo in presenza degli specifici presupposti indicati agli artt. 62 e 63 del D.Lgs. 50/16, le stazioni appaltanti possono selezionare la propria interfaccia contrattuale mediante procedure competitive con negoziazione o negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara; in particolare trattasi di:

- procedure competitive con negoziazione, disciplinate dall'art. 62 del predetto decreto, il cui funzionamento è analogo a quello delle procedure ristrette, ferma restando la possibilità di negoziare con gli offerenti le offerte presentate, per adeguarle alle esigenze indicate nel bando di gara, nel capitolato d'oneri e negli eventuali documenti complementari, e per individuare l'offerta migliore;
- procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, disciplinate dall'art. 63 del D.Lgs. 50/16, nell'ambito delle quali la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e invita almeno tre operatori economici a presentare le offerte, se sussistono in tale numero soggetti idonei.

Le stazioni appaltanti possono altresì utilizzare la procedura di dialogo competitivo, di cui all'art. 64 del D.Lgs. 50/16, nel caso di appalti particolarmente complessi, qualora ritengano che il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto.

Inoltre, è possibile utilizzare il partenariato per l'innovazione di cui all'art. 65 del D.Lgs. 50/16 qualora sia necessario acquisire prodotti, servizi e lavori non disponibili sul mercato.

In caso di affidamenti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, ferma restando la possi-



bilità di utilizzare le procedure sopra descritte, fatta eccezione per le norme che prevedono obblighi di pubblicità e di comunicazione in ambito sovranazionale ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs. 50/16, le stazioni appaltanti potranno ricorrere ad affidamenti sotto soglia.

In particolare, gli affidamenti sotto soglia, disciplinati dall'art. 36 del predetto decreto, si distinguono in:

- procedura negoziata, ammessa per acquisizioni di importo pari o superiore a € 40.000 e inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, nell'ambito del quale l'operatore contraente viene selezionato nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante;
- affidamento diretto, ammesso per acquisizioni di importo inferiore a € 40.000, nell'ambito del quale il contratto viene affidato direttamente ad un soggetto individuato dalla stazione appaltante.

Fermo restando quanto sopra, devono essere svolte specifiche considerazioni in merito alle modalità di selezione degli attori operanti nel c.d. «terzo settore», tra cui in particolare le associazioni garanti.

Al riguardo, l'ANAC con Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 (*"Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali"*), aveva chiarito che in presenza di soggetti operanti nel terzo settore, quali organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, organismi della cooperazione, cooperative sociali, fondazioni, enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo di lucro, erano ammesse dalla normativa vigente ipotesi di deroga alle procedure sopra descritte.

Peculiare risulta essere, in proposito, la disciplina in materia di affidamenti ad associazioni di volontariato e cooperative sociali. In particolare:

- l'art. 7 della legge 11 agosto 1991 n. 266 prevede la possibilità per lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici di stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi negli appositi registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome e che dimostrino attitudine e capacità operativa.

In proposito, nell'ambito della menzionata Delibera 32/16, l'ANAC aveva precisato che le suddette convenzioni potevano essere stipulate in deroga ai principi dell'evidenza pubblica, pur nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, e concorrenza e con individuazione di criteri di scelta predeterminati, soltanto al fine di realizzare i principi di universalità, solidarietà, efficienza economica e adeguatezza.

Si rileva in ogni caso che, in coerenza con quanto previsto dall'art. 2 della menzionata legge 266/91, ai fini dell'applicazione della disciplina appena descritta, le prestazioni erogate dalle organizzazioni di volontariato nell'ambito delle suddette convenzioni devono essere svolte necessariamente a titolo gratuito;

- l'art. 5 della legge 8 novembre 1991 n. 381 consente peraltro agli enti pubblici di stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo B, ossia quelle cooperative, iscritte nell'apposito albo regionale, che svolgono attività agricole, industriali, commerciali o di servizi, diverse da quelle socio sanitarie ed educative, al fine di promuovere l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

In particolare, tali convenzioni possono essere stipulate a condizione che:

- \* siano disposte a favore di cooperative sociali di tipo B che abbiano almeno il 30 % dei lavoratori (soci e non) costituito da persone svantaggiate, ovvero di consorzi costituiti come società cooperative aventi base sociale formata in misura non inferiore al 70 % da cooperative sociali;
- \* abbiano ad oggetto la fornitura di beni e servizi strumentali diversi da quelli socio-sanitari;

- \* siano di importo inferiore alle soglie comunitarie;
- \* siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

Il citato art. 5 ha stabilito inoltre che la stipulazione di tali convenzioni debba essere preceduta da procedure idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza.

Da ultimo è stata adottata la L. 6 giugno 2016, n. 106 (*“Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”*), in vigore dal 3 luglio 2016, che ha delegato il Governo ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi in materia di riforma del Terzo settore, al fine di *“[...]sostenere l’autonomia iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l’inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione”*.

Tale legge ha delegato il Governo a provvedere in particolare:

- alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;
- al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all’articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;
- alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
- alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale.

Inoltre, la predetta la L. 6 giugno 2016, n. 106 ha definito i seguenti principi e criteri direttivi generali:

- riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione;
- riconoscere e favorire l’iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;
- assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l’autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti;
- semplificare la normativa vigente, garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica.

## Selezione del soggetto attuatore

### **Disciplina previgente: affidamento di una concessione di servizi di cui all'art. 30 del D.Lgs. 163/06**

Sotto la vigenza della vecchia disciplina in materia di contratti pubblici, ai fini della selezione, mediante iniziativa pubblica, del soggetto attuatore cui affidare una concessione di servizi, trovava applicazione l'art. 30 del D.Lgs. 163/06.

La norma di cui all'art. 30 del D.Lgs. 163/06 non disciplinava in maniera puntuale la procedura di affidamento ma si limitava a prevedere che la scelta del concessionario dovesse avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato UE e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, di quelli di trasparenza, pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità, previa *gara informale* a cui erano invitati almeno cinque concorrenti, se sussistevano in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione.

Tale disposizione doveva in ogni caso essere letta alla luce delle precisazioni adottate dalla Commissione Europea nell'ambito delle Comunicazioni interpretative 2006/C 179/02 (relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici») e 2008/C 91/02 (sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati), le quali hanno sottolineato l'obbligo, cui erano tenute le Amministrazioni, di garantire a beneficio dei potenziali offerenti un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura dei contratti di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione.

La Commissione Europea aveva poi chiarito che tali forme di pubblicità dovevano contenere le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari fossero in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura, quali l'indicazione dei criteri di selezione ed attribuzione dei punteggi, l'oggetto della concessione e delle prestazioni attese dal concessionario.

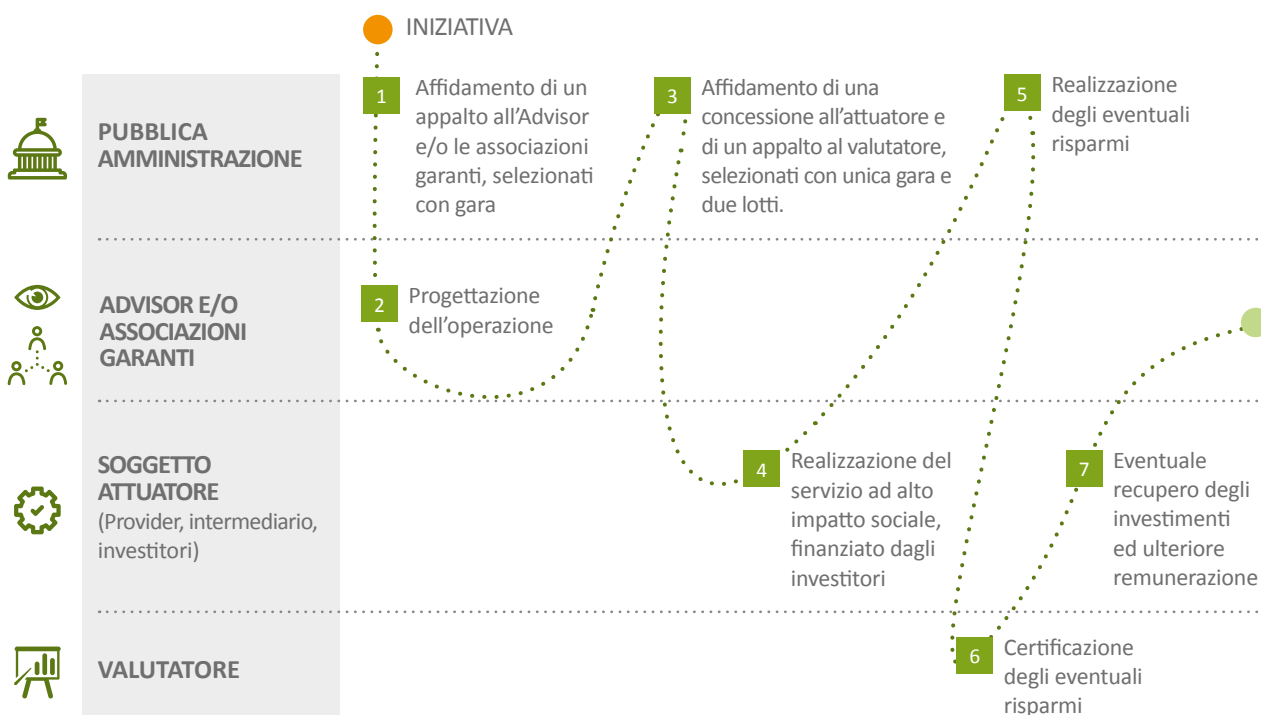
In materia di affidamento delle concessioni di servizi ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 163/06 si era sviluppata peraltro ampia giurisprudenza, e, con la sentenza n. 13 del 7 marzo 2013, si era pronunciata anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale aveva precisato che sono comunque applicabili alle concessioni di servizi le disposizioni del D.Lgs. 163/06 riconducibili a «*principi*» del Trattato o comunque a «*principi*» di carattere generale relativi ai contratti pubblici.

Tenuto conto dei dubbi interpretativi in merito alle disposizioni effettivamente applicabili, nonché degli obblighi di pubblicità imposti dalla Commissione Europea, pareva quindi opportuno che l'esperimento delle procedure di cui al precedente paragrafo (procedure per gli appalti di servizi) avvenisse anche in caso di affidamento di concessioni di servizi.

Valeva pertanto il principio, sviluppato dalla giurisprudenza nazionale, per cui il D.Lgs. 163/06 e il d.P.R. 207/10 si applicava alle concessioni di servizi solo se espressamente richiamati nella documentazione di gara.

In definitiva, nonostante la procedura *ex art. 30* per «concessione di servizi» assumesse contorni iniziali molto più leggeri e permissivi rispetto a quelli rigidi e formali previsti per una vera e propria gara per «appalto di servizi», per il corrispondente affidamento le Amministrazioni Pubbliche seguivano nella prassi le regole delle normali procedure «aperte» o «ristrette» degli appalti di servizi, applicando nella maggioranza dei casi molte disposizioni del D.Lgs. 163/06 e del relativo regolamento di cui al d.P.R. 207/2010, regola precauzionale dalla quale non appariva opportuno discostarsi.

## Modello di PbR ad iniziativa pubblica



Occorre evidenziare che, ove la Pubblica Amministrazione avesse ritenuto di disporre delle competenze necessarie per provvedere alla complessa fase di "progettazione" dell'iniziativa, le fasi n. 1 (affidamento esterno della progettazione) e n. 2 (esecuzione della progettazione) sarebbero state assorbite nella sfera di governo della P.A. medesima (progettazione interna), senza coinvolgimento dell'advisor o delle associazioni garanti.

## Selezione del soggetto attuatore

### Disciplina attualmente in vigore: affidamento di una concessione di servizi (Parte III del D.Lgs. 50/16)

La parte III del D.Lgs. 50/16 reca una disciplina puntuale delle concessioni di lavori e di servizi ad iniziativa pubblica e, in specie, contiene norme relative ai «principi generali» (Capo I), alle «garanzie procedurali» (Capo II), all'«esecuzione delle concessioni» (Capo III).

Al riguardo, va premesso che alle procedure di affidamento dei contratti di concessione si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, del Codice, relativamente «ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione».

Inoltre, l'art. 165 del D.Lgs. 50/16, che dà attuazione all'art.2 della Direttiva 2014/23/UE, riconosce, in ogni caso, alle Amministrazioni aggiudicatrici libertà di scelta e di organizzazione delle procedure per l'affidamento di concessioni, con l'unico limite dell'osservanza delle norme dettate in materia dal nuovo Codice.

Si segnala altresì che di notevole portata innovativa è il principio sancito all'art. 168 del Codice che, in aderenza alla più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e a quanto stabilito dal considerando n. 52 della nuova Direttiva UE in materia di concessioni, afferma che le concessioni devono avere durata limitata.

In alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della parte III del Codice, le stazioni appaltanti possono esperire una procedura di finanza di progetto, ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti (art. 183, comma 1 D.Lgs. 50/16).

Fermi i profili di incertezza rilevati in precedenza in merito alla compatibilità della disciplina della finanza di progetto rispetto all'affidamento di servizi, si riportano a seguire le principali fasi di tale procedura.

In particolare, la procedura di affidamento della finanza di progetto ad iniziativa pubblica si svolge nei seguenti termini:

- predisposizione e pubblicazione degli atti di gara, secondo i seguenti criteri:
  - \* il progetto di fattibilità è redatto dal personale delle Amministrazioni aggiudicatrici o, in caso di carenza in organico di personale qualificato, da soggetti esterni ed è messo a base di gara;
  - \* il bando deve specificare la facoltà per l'amministrazione aggiudicatrice di richiedere al promotore prescelto di apportare modifiche al progetto definitivo e, in caso di mancata accettazione, di chiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche da apportare al progetto definitivo presentato dal promotore; deve altresì indicare i criteri in base ai quali si procede alla valutazione comparativa tra le diverse proposte;
  - \* la gara è aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
  - \* il disciplinare di gara, deve indicare, in particolare, l'ubicazione e la descrizione dell'intervento da realizzare, la destinazione urbanistica, la consistenza, le tipologie del servizio da gestire, in modo da consentire che le proposte siano presentate secondo presupposti omogenei;
- presentazione delle offerte contenenti:
  - \* progetto definitivo;
  - \* bozza di convenzione;
  - \* piano economico - finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari o da una società di revisione;
  - \* specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
  - \* informazioni circa il preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto;
- esame da parte della stazione appaltante delle offerte pervenute nei termini indicati nel bando;
- redazione ad opera della stazione appaltante di una graduatoria e nomina del promotore;
- approvazione del progetto definitivo. A tale fine, l'amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione e, se il proponente non apporta le modifiche richieste, la stazione appaltante ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte al promotore e non accettate dallo stesso.

## 6.5. Struttura del modello di Pay by Result a iniziativa privata

### Selezione del soggetto attuatore

#### **Disciplina previgente: affidamento di una concessione di servizi in finanza di progetto ai sensi dell'abrogato art. 278 del d.P.R. 207/10**

Con riferimento al modello di PbR mediante iniziativa privata (i.e. su proposta di un gruppo di operatori economici privati), ai fini dell'affidamento della concessione di servizi al soggetto attuatore trovava applicazione, sotto la vigenza della vecchia disciplina, l'art. 278 del d.P.R. 207/10, ora abrogato per effetto dell'art.217, comma 1, lettera u) del D.Lgs. 50/16.

In particolare, la procedura di affidamento della finanza di progetto, prevista dall'art. 278 dell'abrogato d.P.R. 207/10, si svolgeva nei seguenti termini:

- presentazione di una «proposta», ad opera dell'operatore interessato all'attivazione del servizio in concessione (nel caso di specie il soggetto attuatore), costituita dai seguenti documenti:
  - \* studio di fattibilità, costituente nel nucleo delle illustrazioni economico-giuridico-prestazionali del servizio;
  - \* bozza di convenzione, contenente precisazioni relative ai reciproci obblighi giuridici che vincoleranno l'amministrazione e l'operatore affidatario della concessione, ivi incluse le cause di risoluzione e le penali;
  - \* piano economico finanziario asseverato (PEF), esplicitante la sostenibilità economico-finanziaria del servizio lungo il periodo di concessione;
  - \* specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione (si trattava di un embrionale capitolato tecnico);
  - \* indicazione dei criteri di valutazione dell'o.e.p.v. di cui all'art. 83 dell'abrogato D.Lgs. 163/06 (griglia di valutazione);
  - \* indicazione delle garanzie offerte dal promotore alla stazione appaltante;
  - \* indicazione delle spese sostenute per l'elaborazione della proposta, entro il limite del 2,5% del valore dell'investimento proposto, come desumibile dallo studio di fattibilità (cfr. art. 153, comma 9°, dell'abrogato D.Lgs. 163/06, richiamato dal comma 1° dell'art. 278 in questione);
- valutazione della proposta ad opera della stazione appaltante, entro il termine di sei mesi (commi 2° e 3° dell'art. 278 dell'abrogato d.P.R. 207/10). La valutazione era effettuata *«sotto il profilo della funzionalità, della fruibilità del servizio, della accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico del piano e del contenuto della bozza di convenzione; è verificata, altresì, l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione»*;
- dichiarazione di pubblico interesse della proposta ad opera dell'amministrazione, mediante provvedimento formale (comma 2° dell'art. 278 dell'abrogato d.P.R. 207/10), all'esito della quale il «proponente» (i.e. l'operatore che ha presentato la proposta) diventava «promotore» nell'ambito della successiva procedura di gara, assumendo una peculiare posizione;

- celebrazione della procedura selettiva per la scelta del concessionario, sulla base della proposta e secondo i seguenti criteri:
  - \* la proposta veniva messa a base di gara;
  - \* il promotore era obbligatoriamente invitato alla gara;
  - \* la gara era aggiudicata secondo il criterio dell'o.e.p.v.

Nonostante la gara fosse individuata come informale con invito almeno a n. 5 operatori, come già rilevato con riferimento alle concessioni di servizi ex art. 30 dell'abrogato D.Lgs. 163/06 al precedente paragrafo, anche in tale fase della finanza di progetto le Amministrazioni seguivano nella prassi le regole delle normali procedure "aperte" o "ristrette" degli appalti di servizi;

- se il promotore non risultava aggiudicatario, poteva "adeguare" la propria offerta a quella risultata vincente (diritto di prelazione). Trattavasi di diritto potestativo di "adeguamento" assai simile a quello che era contemplato per la finanza di progetto nei lavori pubblici dal comma 15° dell'art. 153 dell'abrogato D.Lgs. 163/06. Nessuna delle due norme precisava in che termini concreti dovesse avvenire l'attività di conformazione della propria offerta, riconosciuta al promotore, rispetto alle offerte degli altri concorrenti. Nella prassi dei lavori pubblici, la conformazione avveniva mediante mera accettazione, ad opera del promotore, dei termini tecnici (progetto), giuridici (bozza di convenzione) ed economici (PEF) offerti dal soggetto primo in graduatoria. Doveva ritenersi che l'adeguamento dovesse operare in tali termini anche nella finanza di progetto nei servizi;

Qualora il PbR avesse avuto origine da un'iniziativa privata, pertanto, il relativo modello avrebbe dovuto essere strutturato nel rispetto della disciplina sopra descritta, la quale contemplava una modalità di affidamento della concessione strutturalmente più complessa, in quanto fondata su una gara bifasica (selezione del promotore sulla base della proposta privata/selezione del concessionario).

A tal fine l'advisor e/o le associazioni garanti, ove esistenti, avrebbero potuto anch'esse far parte dell'operatore plurisoggettivo attuatore/promotore, laddove il valutatore fosse stato comunque individuato mediante un distinto appalto affidato dalla Pubblica Amministrazione, in via necessariamente separata per garantire la relativa indipendenza e terzietà di giudizio.

## Modello di PbR ad iniziativa privata



## Selezione del soggetto attuatore

### **Disciplina attualmente in vigore: selezione del soggetto attuatore mediante affidamento di una concessione di servizi in finanza di progetto ai sensi dell'art. 183 del D.Lgs. 50/16**

Alla luce delle osservazioni svolte nel capitolo 6.4, va innanzitutto rilevato che attualmente l'art. 183 del D.Lgs. 50/16 disciplina gli affidamenti di concessione in finanza di progetto, facendo espressamente riferimento solo alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità.

Fermi i profili di incertezza rilevati nel suddetto paragrafo in merito alla compatibilità della disciplina della finanza di progetto rispetto all'affidamento di servizi, si riportano a seguire le principali fasi di tale procedura, la quale ricalca in parti quanto previsto dall'art. 278 dell'abrogato d.P.R. 207/10, fatte salve alcune peculiarità.

In particolare, la procedura di affidamento della finanza di progetto si svolge nei seguenti termini:

- presentazione di una «proposta», ad opera dell'operatore interessato all'attivazione del servizio in concessione (nel caso di specie il soggetto attuatore), costituita dai seguenti documenti:
  - \* progetto di fattibilità;
  - \* bozza di convenzione;
  - \* piano economico finanziario asseverato (PEF), esplicitante l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta;
  - \* specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
  - \* autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di cui all'art. 183, comma 17° del Codice;
  - \* cauzione definitiva di cui all'art. 103 del Codice;
  - \* impegno a prestare una cauzione nella misura di cui all'art. 183, comma 9°, terzo periodo, nel caso di indizione della gara;
- valutazione della proposta ad opera della stazione appaltante, entro il termine di tre mesi. A tal fine, l'Amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione:
  - \* se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente;
  - \* se il proponente apporta le modifiche richieste, il progetto di fattibilità è inserito negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice;
- celebrazione della procedura selettiva per la scelta del concessionario, sulla base della proposta e secondo i seguenti criteri:
  - \* il progetto di fattibilità viene messo a base di gara;
  - \* il proponente è obbligatoriamente invitato alla gara;
  - \* nel bando l'amministrazione può chiedere ai concorrenti, compreso il proponente, la presentazione di eventuali varianti al progetto;
  - \* nel bando è specificato che il promotore può esercitare diritto di prelazione;
- se il promotore non risulta aggiudicatario:



- \* può esercitare il diritto di prelazione entro 15 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, adeguando la propria offerta a quella risultata vincente e impegnandosi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'originario aggiudicatario, diventando così egli stesso aggiudicatario (in tal caso il promotore dovrà pagare all'originario aggiudicatario le spese per la predisposizione dell'offerta);
- \* può non esercitare il diritto di prelazione, maturando, di conseguenza, il diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta.

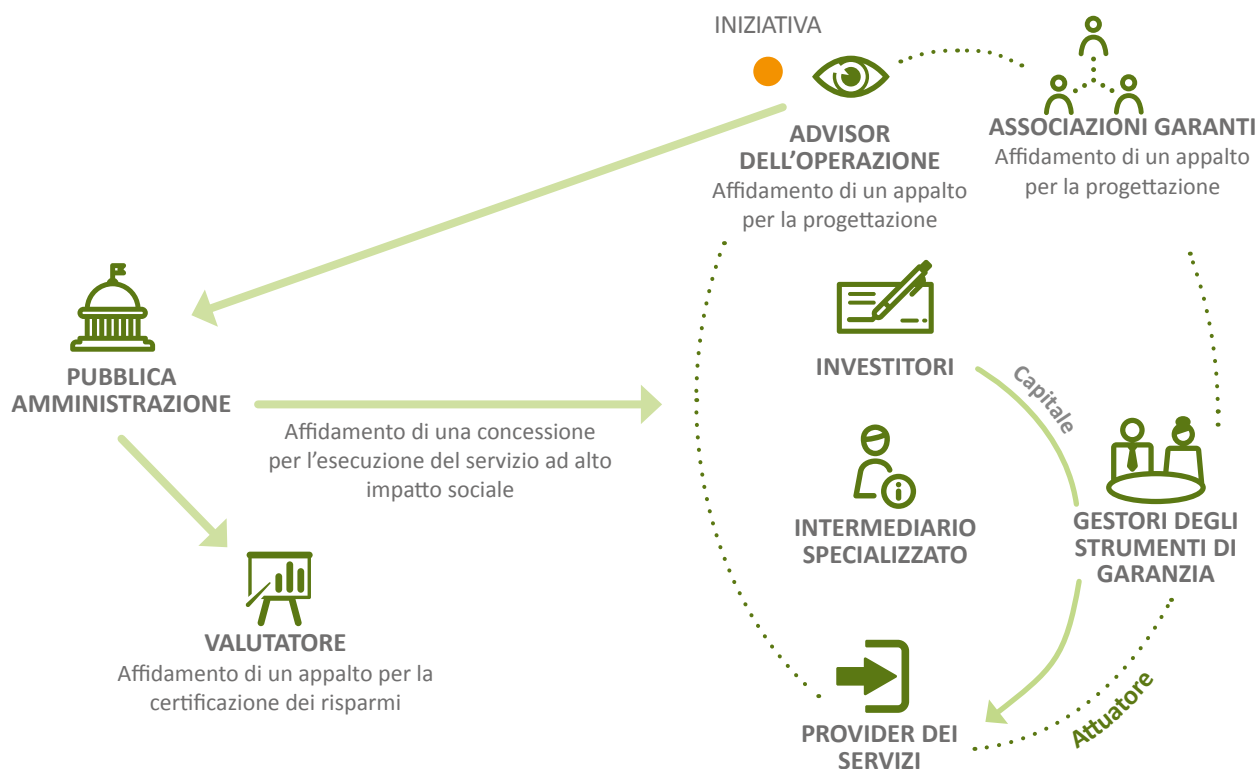
## 6.6. Sintesi dei modelli strutturali dell'affidamento pubblico di un Pay by Result

Si rappresentano di seguito in forma grafica i due modelli di affidamento di PbR, rispettivamente, a iniziativa pubblica e a iniziativa privata, sotto la precisazione che entrambi i modelli – con formule e strutture diversificate – prevedono comunque che l'ingaggio del soggetto attuatore/concessionario avvenga mediante gara, meno articolata nel primo caso (a iniziativa pubblica), più articolata in quanto bifasica nel secondo (a iniziativa privata):

### Modello di PbR ad iniziativa pubblica



## Modello di PbR ad iniziativa privata





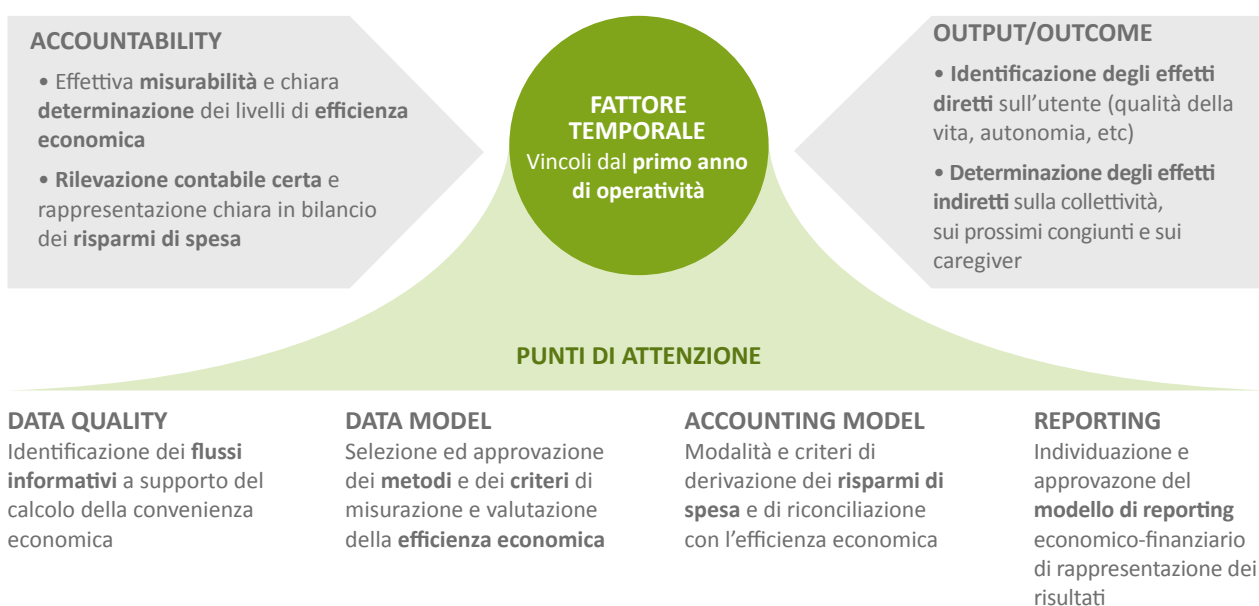
# 7. MODELLO DI ASSEVERAZIONE DEI RISULTATI

## 7.1. La valutazione del risparmio generato

Nella valutazione dei risultati, che sono alla base dei modelli di PbR, il modello di asseverazione occupa una posizione determinante in quanto comprova il potenziale di autofinanziamento dell'operazione. In condizioni teoriche, l'applicazione di un modello rigoroso e scientifico, con il connotato della non appellabilità, è facilmente identificabile. Diverso è il caso della sua applicazione in contesti operativi dove permangono componenti non perfettamente quantificabili senza l'intervento di una convenzione tra le parti. I sistemi contabili certamente aiutano a dirimere la complessità del processo valutativo o comunque sono determinanti nella definizione degli elementi che qualificano la convenzione. Soprattutto con riferimento al comparto pubblico, sono tuttavia essi stessi un elemento di complessità, in quanto universo ramificato da esplorare, a volte, non con sufficienti strumenti. Ma partiamo da alcune considerazioni di carattere generale per poi promuovere delle soluzioni convenzionali più efficacemente applicabili.

Le operazioni di PbR sono possibili se la determinazione del risultato è riscontrabile in maniera chiara e certa. La chiarezza attiene alla facile ed univoca comprensione di come si è determinato il risultato: strumentale alla chiarezza è la disciplina ex ante dei criteri di valutazione necessari per interpretare il risultato. La certezza attiene alla possibilità di verificare il risultato con dati ufficiali da riscontrarsi nella contabilità del soggetto deputato a rimborsare l'operazione finanziaria: l'Amministrazione Pubblica.

Al fine di rendere compatibile l'asseverazione del risparmio, è necessario che l'Amministrazione Pubblica registri un livello sufficiente di *accountability*.



L'*accountability* è intesa come l'insieme di strumenti e procedure idonee ad alimentare un processo di misurazione dei livelli di efficienza economica della gestione. L'affidabilità dei sistemi amministrativo-contabili e la loro capacità di indagare i fenomeni economici secondo viste analitiche diviene un fattore determinante per l'applicazione di un modello di PbR.

È altresì vero che la componente contabile deve potersi associare alla valutazione dei livelli di output/outcome prodotti, secondo metriche capaci di intercettare gli effetti diretti della prestazione sul beneficiario (qualità della vita, autonomia, grado di inclusione, etc.) ma anche indiretti sui *caregivers* e sulla comunità di appartenenza.

Peraltro, il confronto tra dimensione degli impieghi e delle prestazioni, nella vista sia contabile che di *output/outcome*, deve poter essere letto secondo fattori temporali vincolanti. Già a partire dal primo anno di operatività, il sistema di misurazione deve poter identificare un rapporto positivo tra fonti e impieghi, a parità di *output/outcome*, e deve poter consentire l'immediata contribuzione al ripiano dell'investimento. Tale limite è imposto dai tradizionali meccanismi di gestione del credito che non consentono scoperture temporali significative ed esigono una continuità nel ripiano delle masse debitorie. Ciò rappresenta un elemento di complessità da gestire, in quanto l'iniziativa di PbR si colloca normalmente in un settore, quello sociale e dei servizi alla persona, dove gli effetti delle iniziative di innovazione si leggono nel lungo termine.

La rispondenza di livelli sufficienti minimi di *accountability* per una Amministrazione Pubblica, in definitiva, presuppone che le seguenti componenti informative siano disponibili ed attive:

- modello di controllo della qualità del dato\_ Esistenza di flussi informativi di qualità a giustificazione della convenienza economica. Il dato di qualità presuppone la tracciabilità della fonte, la presenza di procedure di controllo interno, la univocità dei contenuti;
- modello di misurazione del dato\_ Esistenza di metodi e criteri di misurazione e valutazione dell'efficienza economica consolidati e in linea con la pratica professionale e la dottrina;
- modello di determinazione contabile degli eventi gestionali\_ Esistenza di un sistema informativo che tenga traccia in maniera esaustiva degli effetti contabili di un'operazione, riconciliandone la componente economica e la componente finanziaria a livello analitico di singola prestazione;
- modello di reportistica tematico ed analitico\_ Esistenza di un sistema di reporting economico-finanziario che riesca a dare una rappresentazione veritiera e corretta delle componenti finanziarie e di reddito e, conseguentemente, dei risultati della specifica operazione.

Quanto detto, con riferimento alla necessità di elaborare dati "ufficiali" e pacificamente riscontrabili e alla naturale complessità dei sistemi contabili delle Amministrazioni Pubbliche, porta tuttavia a ricondurre l'asseverabilità ai flussi contabili riscontrati e verificati dagli organismi interni deputati al controllo contabile. In una struttura economica dove i costi fissi sono preponderanti, infatti, il risultato economico dell'iniziativa potrebbe non destare effetti nei grandi aggregati dei documenti contabili di sintesi. Nei flussi informativi che alimentano i sistemi contabili, il riscontro dell'effetto contabile è invece possibile. Si tratta di flussi ufficiali che hanno il connotato della asseverabilità e che sono oggetto di controllo contabile da parte degli organismi di controllo interno. Essi, peraltro, sono direttamente collegabili alla prestazione, che rappresenta l'oggetto della valutazione di performance.

Tali considerazioni specificano anche un concetto più allargato di "risparmio" inteso non solo e per forza come una diminuzione delle componenti negative di reddito da riscontrare nei documenti contabili di sintesi, ma come il rapporto specifico tra risorse impiegate e prestazioni rese a livello analitico di singola unità di servizio. Può accadere, infatti, che il più conveniente rapporto tra risorse e prestazioni liberi uno spazio di efficienza che non si traduce direttamente in una riduzione di spesa pubblica bensì in nuovi servizi o in maggiore qualità.

Da qui deriva la considerazione, che porta verso la soluzione convenzionale tra le parti, da sancire nei protocolli di intesa a monte, che il piano di ammortamento dell'investimento effettuato nelle operazioni di PbR possa anche non venire direttamente ripagato dallo specifico risparmio contabile *tout court*, bensì dallo spazio di efficienza recuperato, riscontrato e misurato con le metriche di valutazione condivise e difendibili di fronte a controlli esterni da parte degli organi deputati. Indicatori, metriche e valori standard saranno definiti a monte dalla Pubblica Amministrazione ovvero, in caso di PbR ad iniziativa privata, saranno concordati preventivamente tra le parti, individuando i vicendevoli impegni e la verifica dell'eventuale risparmio conseguito.

## 7.2. La valutazione dell'outcome

La premialità del modello dei PbR può essere legata non solo al risparmio ottenuto ma anche all'outcome raggiunto.

Nei modelli di PbR appare quindi fondamentale la comprensione della dimensione, delle implicazioni e delle forme di mitigazione del rischio collegato all'outcome. Oltre alla componente creditizia, il rischio finanziario di uno schema PbR è, infatti, strettamente correlato con il rischio operativo che scaturisce dall'implementazione di un modello sociale d'intervento in un contesto complesso di fattori non controllabili.

In uno scenario di significativa asimmetria informativa, la relazione tra Amministrazione Pubblica committente, potenziali investitori e gli altri agenti dello schema PbR appare come particolarmente delicata e complessa. Al fine di facilitare l'allineamento e il coordinamento tra le parti diviene quindi fondamentale la minimizzazione per quanto possibile dell'asimmetria informativa, ad esempio migliorando gli approcci e le pratiche di misurazione, definendo con maggiore chiarezza l'attribuzione degli outcome rispetto agli interventi, approfondendo e diffondendo la conoscenza riguardo ai modelli e alle esperienze d'intervento che funzionano sulla base di un'evidenza empirica.

Possiamo identificare un cosiddetto rischio legato alla realizzazione degli outcome, un rischio inerente alla possibilità di errori statistici nella misurazione, e infine un rischio riferito all'attribuzione degli outcome.

Il primo tipo di rischio è tipicamente legato alla aleatorietà delle interazioni tra persone e organizzazioni sociali in un contesto complesso e in rapida evoluzione. Da questo punto di vista, la mitigazione del rischio richiede una gestione accurata ed efficiente dell'intervento da parte del provider e un'identificazione delle migliori pratiche anche allo scopo di fornire a committente e investitori maggiori informazioni rispetto alla probabilità di successo dell'intervento. D'altra parte, questo tipo di rischio assume proporzioni ancor più significative, quando il PbR promuove la sperimentazione di modelli innovativi che non dispongono di esperienze pregresse.

Il secondo tipo di rischio è legato al margine di errore intrinseco ad ogni misurazione e particolarmente rilevante nel settore sociale. Lo schema di PbR deve garantire in misura soddisfacente che il raggiungimento dei target di obiettivo non dipenda dal verificarsi di condizioni statistiche accidentali, bensì sia causato da un reale miglioramento nella qualità dell'intervento sperimentato. Il margine di errore statistico deve pertanto essere minimizzato quanto più possibile rispetto alle condizioni ambientali in cui si conduce la misurazione (disponibilità di risorse economiche umane, esperienze pregresse, dati quantitativi e qualitativi, etc.). Alcuni possibili accorgimenti per ridurre questo tipo di rischio possono consistere nell'aumentare la dimensione del campione, incrementando la scala d'intervento o eseguendo più interventi analoghi in parallelo.

Il terzo tipo di rischio deriva dalla difficoltà di definire precisamente il grado di attribuzione di un cambiamento rispetto all'intervento promosso e influenza significativamente la stima accurata del premio da erogare a favore degli investitori in caso di successo dell'intervento. Ciò ha delle implicazioni nel disegno della governance e delle relative relazioni con provider e investitori. Fin dall'inizio occorrerà stabilire una precisa linea di base su cui misurare l'impatto degli interventi promossi da PbR rispetto a un termine di paragone. Come accennato nella sezione dedicata all'analisi controfattuale, il termine di paragone si dovrà necessariamente ancorare sulla misurazione della differenza di outcome tra il gruppo di trattamento e quello di controllo. La conduzione di un'analisi controfattuale richiede tuttavia l'esistenza di una solida infrastruttura di dati e informazioni che includa non solo gli aspetti economico-finanziari ma anche quelli socio-demografici a livello di outcome. Un esempio particolarmente interessante è quello del Cabinet Office britannico, equivalente alla Presidenza del Consiglio italiana, il quale ha sostenuto lo sviluppo di un database, associato ad un toolkit per gli utenti, che fornisce dati quantitativi, costi unitari per servizi e benefici dei potenziali outcome. Difatti, il cosiddetto Unit Cost Database è aggiornato con più di 600 stime circa i costi di servizi e problemi sociali in vari settori (criminalità, istruzione e educazione, occupazione e sviluppo economico, salute, politiche sociali e abitative), in base a rapporti governativi e ricerche universitarie.

Altre soluzioni che invece condizionano più profondamente il disegno e la gestione dello schema PbR, possono concernere la definizione di uno schema di remunerazione che prenda in considerazione i fattori di contesto che influenzano il raggiungimento degli outcome.

Uno schema di remunerazione potrebbe, ad esempio, prevedere forme di comparazione tra provider, al fine di facilitare l'individuazione di quei fattori che condizionano l'impatto del progetto e pertanto delimitare aspetti di deadweight e attribuzione. Difatti, provider che operano nello stesso contesto o in contesti molto simili dovranno affrontare situazioni ambientali affini, permettendo di cogliere possibili scostamenti di performance. D'altra parte in situazioni per cui gli outcome sono il risultato di servizi multipli, lo schema di remunerazione dovrebbe adottare un approccio di filiera attraverso un processo di affidamento congiunto (co-comissioning) che coinvolga più stakeholder. Un esempio è quello dell'integrazione sociale di ex-detenuti, per cui il percorso di riabilitazione è profondamente legato all'ottenimento e al mantenimento di un posto di lavoro. Remunerare un provider sulla base dei risultati nella riduzione della recidiva, senza che questo abbia una capacità di influenza o controllo rispetto ai servizi di inserimento lavorativo, sarebbe inefficiente. Inoltre l'attribuzione del cambiamento sarebbe piuttosto aleatoria rispetto alla pluralità di fattori e stakeholder in gioco. L'affidamento congiunto tra Ministero di Grazia e Giustizia e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali potrebbe migliorare il coordinamento e la collaborazione tra servizi di riduzione della recidiva e quelli di inserimento lavorativo.

Queste fonti di rischio rendono la governance di un PbR particolarmente complessa, incidendo quindi sul costo del capitale e la remunerazione verso gli investitori affinché partecipino allo schema, oppure sul costo dello schema di PbR stesso disegnando una governance molto articolata. La stessa conduzione del processo di affidamento tenderà ad essere più lunga e complessa proprio per integrare questi aspetti in una strategia sostenibile.

Idealmente analisti e valutatori dovrebbero essere coinvolti fin dall'inizio di questo processo, prestando particolare attenzione:

- alla disponibilità e qualità dei dati;
- alla precisione nella definizione e nella misurabilità degli outcome;
- ai metodi e strumenti di misurazione controfattuale;
- alla definizione di target adeguati e non distorsivi;
- alla raccolta di dati e informazioni che consenta la costruzione di una solida base di evidenza.

### 7.3. Cenni sulla gestione operativa del processo di asseverazione

Ulteriori considerazioni possono formularsi sulle modalità di gestione operativa del processo di asseverazione. Una possibile e più semplice modalità potrebbe essere quella di ricondurre agli organi interni all'Amministrazione Pubblica deputati al controllo contabile la responsabilità della verifica del risparmio conseguito e del rispetto delle metriche e procedure definite a monte. Tale soluzione presenta il vantaggio di essere gestita con presumibile maggiore celerità senza oneri aggiuntivi per l'operazione, in quanto gli organi di controllo interno svolgerebbero tale verifica nel novero delle loro competenze tipiche. Lo svantaggio conseguente potrebbe essere ricondotto alla naturale ritrosia degli organi interni a certificare, benché con strumenti e perimetri dati, risparmi con giudizi che vincolerebbero l'ente ad impegni finanziari soggetti alla verifica di organi di controllo esterni (Corte dei Conti). Ulteriore possibilità risiederebbe nell'incarico ad un soggetto esterno (cfr. valutatore dell'operazione), accreditato presso le autorità preposte per lo svolgimento di tale attività di certificazione (p.e. *agreed upon procedures*). La relazione di asseverazione del soggetto esterno entrerebbe nella disponibilità degli organi di controllo interno a supporto della decisione di svincolare il pagamento per il rimborso dell'operazione. Questa soluzione comporterebbe il vantaggio di avere un supporto professionale specialistico e l'assunzione di responsabilità nei confronti di terzi, che tuttavia implicherebbe un corrispettivo da rendere disponibile per la prestazione professionale, da computare nel novero dei costi di progetto.

La cadenza temporale della procedura di asseverazione, infine, sarà coerente con la cadenza di rimborso prevista dal piano di ammortamento (normalmente effettuata su base annua).





# 8. FONTI DI FINANZIAMENTO E BUSINESS CASE

## 8.1. Finanziamento anche tramite strumenti comunitari

Le nuove politiche di coesione rappresentano un'opportunità preziosa per realizzare una varietà di strumenti utili al cambiamento dei sistemi a supporto della riduzione delle disuguaglianze ed alla promozione di uno stato di benessere condiviso. All'Italia sono destinati più di 40 miliardi di Euro per il periodo di programmazione 2014-2020, cui si somma un quasi corrispondente cofinanziamento nazionale. Le principali direttrici che influenzano la nuova programmazione dell'Agenda di investimento sono orientate al superamento delle criticità emerse nel periodo di programmazione precedente (2007-2013), e cioè: la polverizzazione degli investimenti, incapaci di creare la massa critica necessaria per avviare iniziative di *scaling up* in logica di volano; la presenza di complessità amministrative bloccanti per l'avanzamento della spesa; la gestione non sistemica delle iniziative, che non ha consentito l'attivazione delle sinergie plurifondo e attivazione di partnership pubblico-private; la difficoltà di attivare valutazioni dei risultati in logica *impact*.



Ne consegue che gli orientamenti strategici che hanno guidato la nuova programmazione sono incentrati su:

- ottimizzazione dell'uso delle risorse, privilegiando pochi significativi interventi di medio-lungo periodo, con valenza strutturale e grande potenziale di impatto (da valutare secondo metriche specialistiche);
- attivazione dei percorsi di semplificazione amministrativa, quali convenzioni, protocolli, strumenti

finanziari di garanzia, etc., capaci di accelerare l'avanzamento fisico, procedurale e finanziario degli investimenti;

- applicazione di nuove logiche operative che abilitano la programmazione (obiettivi tematici) e l'esecuzione degli interventi, quali ad esempio: il co-design delle iniziative attraverso gli accordi di partenariato che agevolano la spinta verso l'innovazione che proviene dal basso; la sinergia finanziaria attivabile con altre risorse disponibili per finanziare l'azione pubblica (fondi nazionali, altri fondi comunitari, fondi privati); l'attivazione di specifiche task force a presidio stringente dell'attuazione delle iniziative; la presenza più forte di un organo centrale che assicura la coerenza delle decisioni di investimento delle diverse Amministrazioni centrali e regionali.

I fondi comunitari (i fondi europei indiretti e con essi anche i grandi programmi di investimento direttamente gestiti dalla Commissione Europea), in coerenza con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, rappresentano un grande strumento a disposizione dei territori per stimolare lo sviluppo e l'innovazione e dell'inclusione e coesione sociale. La presenza di obiettivi strategici chiaramente incentrati sulla persona e sul superamento delle sue fragilità, tradotte anche in riserve dedicate, con percentuali predefinite, ad investimenti specificatamente dedicati al sociale, conferisce ai fondi comunitari un ruolo centrale nella promozione di iniziative strutturali di promozione sociale. Ne sono un esempio gli strumenti di ingegneria finanziaria che sono stati pianificati dalle diverse finanziarie regionali a supporto del lancio delle operazioni di investimento in innovazione sociale. La costituzione, per esempio, all'interno di quelli già previsti per la nuova programmazione, di strumenti di promozione di iniziative di innovazione sociale fondate su modelli di PbR diviene una possibilità concreta per poter facilitare non solo la proposizione delle iniziative da parte dei provider alle Amministrazioni Pubbliche (progettazione e studio di fattibilità), ma anche l'attuazione delle necessarie fasi di sperimentazione (assistenza tecnica all'attuazione) e di *scaling up* (fase di regimentazione dell'iniziativa conseguente all'esito favorevole della sperimentazione). Iniziative del genere sono in avanzato grado di discussione a livello centrale, ma anche a livello regionale dove si sta assistendo al lancio di fondi dedicati al *Social impact investing*, finalizzati a sostenere interventi pilota di attività imprenditoriali che abbiano ricadute positive di impatto sociale ed occupazionale.

Il rapporto di stretta cointeressenza tra PbR e Fondi comunitari giace, quindi, nella possibilità di vedere finanziati, tramite finanza pubblica (comunitaria e nazionale) già disponibile per la nuova programmazione 2014-2020, gli strumenti di promozione o di garanzia che potrebbero fornire il necessario effetto moltiplicatore per le iniziative di investimento sociale, conseguendo il triplice beneficio:

- consentire, senza aggravio per il bilancio pubblico e senza contravvenire agli impegni delle Amministrazioni sanciti dal patto di stabilità interno, gli investimenti necessari per ripensare il modello di gestione pubblico dei servizi alla persona e rendere sostenibile il modello di assistenza;
- calmierare il rischio finanziario e amministrativo delle operazioni di PbR e così facendo rendere più fruibile e diffuso tale meccanismo di partnership pubblico-privato;
- accelerare l'uso intelligente delle risorse comunitarie, presidiando il rischio del disimpegno automatico.

## 8.2. Cassa delle Ammende

La Cassa delle Ammende è un ente dotato di personalità giuridica, incardinato presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia. La Cassa, già funzionante all'epoca dell'e-

manazione del Codice di procedura penale<sup>61</sup>, diviene organismo autonomo con RD del 9 maggio 1932, n. 547, che ne prevedeva la collocazione nell'ambito della Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena, una autonoma personalità giuridica ed un'amministrazione da svolgersi secondo le norme della contabilità di Stato. La struttura ed il sistema di governance della Cassa sono state precisate nel d.P.R. 239 del 2000, nel Regolamento della Cassa delle Ammende approvato con provvedimento interno del 26 aprile 2007 e nell'articolo 44 bis della Legge n. 14 del 27 febbraio 2009. Pertanto, la missione della Cassa è finanziare programmi "di reinserimento in favore di detenuti e internati, programmi di assistenza ai medesimi e alle loro famiglie e progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie"<sup>62</sup>.

A livello finanziario, la Cassa delle Ammende si compone del Fondo Patrimonio, che raccoglie i finanziamenti derivanti da somme versate a seguito di sanzioni disciplinari o pecuniarie disposte dal giudice; proventi ricavati dai manufatti realizzati dai detenuti, importi relativi alla vendita dei corpi di reato non reclamati da chi ne avrebbe diritto. Vi è poi il Fondo Depositi composto dalle somme di cauzione ordinate dai magistrati per misure di prevenzione o di buona condotta non reclamati da chi esce dal carcere.

Per quanto attiene la consistenza finanziaria della Cassa delle Ammende, i dati forniti dal Ministero per il 2015 risultano essere i seguenti:

Dettaglio totale	Importo in euro	Totali in euro
Totale entrate correnti dall'1/1/2015 al 31/12/2015	14.283.644,67	
Totale entrate da prelevamento avanzi precedenti esercizi		
Totale entrate in conto capitale dall'1/1/2015 al 31/12/2015	48.237.214,12	
Totale entrate al 31 dicembre 2015		62.520.858,79
Totale spese correnti al 31 dicembre 2015		9.228.139,00
Consistenza di cassa - conto patrimonio al 31/12/2015	28.348.426,06	
Consistenza di cassa - conto depositi al 31/12/2015	24.944.293,73	53.292.719,79

Per ciò che concerne le progettualità sostenute attraverso le risorse della Cassa, nel corso del 2015, sono stati impegnati 8.141.851,60 € a favore di progetti per il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati, mentre 687.214,00 € sono stati destinati a finanziare programmi per il reinserimento sociale di soggetti nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione.

Nella relazione del Ministro Orlando sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015, emerge che i progetti pervenuti alla Cassa sono stati 297, di cui 248 di edilizia penitenziaria e 49 riferiti al reinserimento dei detenuti.

In base alla circolare, emanata il 26 novembre 2012, sono state definite le linee guida per l'utilizzo dei fondi della Cassa delle Ammende. In particolare le risorse della Cassa debbono essere utilizzate in via prioritaria per:

- progetti e/o programmi diretti a incrementare i posti di lavoro per i detenuti sia all'interno che all'esterno degli istituti; costituirà inoltre motivo di preferenza la possibilità che i posti di lavoro siano incrementati grazie a commesse proprie o reperite da enti pubblici e/o privati e dallo stesso Ministero della Giustizia;

61 Regio Decreto del 19 ottobre 1930.

62 Comma 2 art. 44 bis.

- progetti e/o programmi che prevedano l'esecuzione di servizi necessari agli istituti penitenziari qualora gli stessi prevedano oltre alla qualificazione professionale dei detenuti impiegati, in prospettiva, la possibilità di incrementare gli inserimenti lavorativi con il reperimento di altre commesse proprie, da parte di enti pubblici e/o privati o dallo stesso Ministero della Giustizia;
- progetti di edilizia penitenziaria finalizzati alla realizzazione o ristrutturazione di laboratori, officine, industrie, fabbricati agricoli necessari alla creazione di lavorazioni e/o all'incremento delle lavorazioni già esistenti all'interno degli istituti;
- progetti che utilizzino fondi strutturali europei, finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale o siano cofinanziati da parte di enti pubblici, soggetti privati, fondazioni o altri organismi, anche internazionali, impegnati in attività di volontariato o di solidarietà sociale.

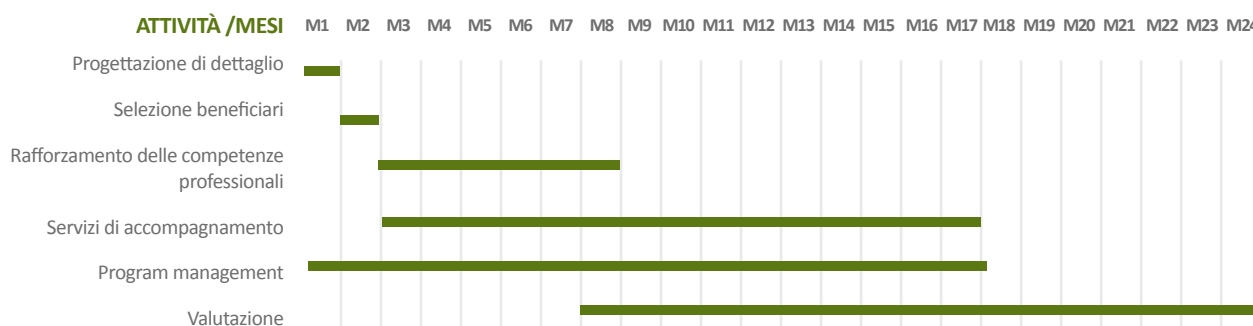
Nell'analizzare, dunque, la compatibilità tra un'iniziativa PbR ed il ruolo della Cassa delle Ammende si può notare, in prima istanza, un chiaro allineamento tra la missione dell'ente e la possibile implementazione di un intervento outcome-based. Allo stesso tempo, la logica che orienta l'iniziativa proposta nel presente studio risulta essere assolutamente coerente con gli indirizzi prioritari della Cassa delle Ammende, sia per ciò che riguarda l'incremento delle opportunità lavorative all'interno degli istituti, sia per l'auspicato miglioramento dei servizi per la qualificazione professionale. Infine, l'adozione di uno schema PbR si configura costitutivamente come un'iniziativa multistakeholder, annoverando nel partenariato soggetti privati e fondazioni e mobilitando risorse aggiuntive per la sperimentazione.

In tal senso, riteniamo si possa ipotizzare di attribuire alla Cassa delle Ammende il ruolo che, nel caso del Social Impact Bond di Peterborough, è stato assegnato a Lottery Fund, ovvero remunerare l'investimento nel caso di successo dell'iniziativa. Una seconda ipotesi su cui ragionare, andrebbe ad assegnare alla Cassa, sul modello dell'esperienza di Bloomberg Philanthropies in Rikers Island, il compito di fornire garanzie, parziali o totali, a tutela del capitale investito. Questa opzione, a nostro avviso, risulta meno interessante e praticabile, poiché non risolve la questione della remunerazione da parte della PA, riducendo così il commitment pubblico sull'operazione. Nel primo caso, invece, non risulta necessario un intervento normativo o regolamentare, quanto piuttosto, definire, in sede di agreement per la gestione operativa del contributo, un modello di erogazione delle risorse outcome-based. Una volta verificato, dal valutatore indipendente, il raggiungimento degli outcome attesi, la Cassa andrà ad erogare la tranche di risorse corrispondenti, il cui valore è stato stabilito ex ante in base alla proiezione dei risparmi. L'eventuale insuccesso dell'iniziativa e il conseguente non impegno delle risorse alimenterà la voce "Avanzi da reimpiegare" nel budget della Cassa. Tale soluzione potrebbe, inoltre, contribuire a snellire il complesso sistema di procedure che andrebbero montate sia per l'implementazione di un PbR ad iniziativa pubblica che nel caso di un PbR ad iniziativa privata.

### 8.3. Business case. Prime approssimazioni di un'applicazione pilota al contesto torinese

Sulla base delle considerazioni descritte nei capitoli precedenti, si offre un'ipotesi di struttura progettuale rappresentativa di un eventuale pilota da attuare sul carcere selezionato, sulla base anche degli elementi di contestualizzazione rilevati in sede di definizione del modello. Tale struttura di progetto ha, dunque, valenza esemplificativa e potrà richiedere elementi integrativi da riscontrarsi in sede di progettazione esecutiva di dettaglio o con riferimento ad altre realtà.

La figura che segue rappresenta una prima identificazione delle componenti progettuali da mettere in campo per l'applicazione di un PbR ad iniziative di inserimento lavorativo dei detenuti del carcere di Torino "Lorusso e Cutugno". Non si dà evidenza, tuttavia, della struttura degli strumenti finanziari utilizzabili, la cui geometria è variabile e presenta tecnicità funzionali alle scelte di opportunità dei soggetti che promuovono l'iniziativa. Tali tecnicità non sono comunque oggetto di particolari criticità e richiedono competenze specialistiche "consolidate" e già disponibili.



La progettazione di dettaglio è necessaria per meglio qualificare gli obiettivi progettuali ed i parametri di misurazione del loro raggiungimento, definendo analiticamente le componenti quali-quantitative qualificanti del modello, gli elementi che caratterizzano l'operazione finanziaria e i contenuti dei protocolli di collaborazione tra i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti.

Una volta consolidato e condiviso lo scopo progettuale e le metriche di valutazione del successo dell'iniziativa, sarà necessario attivare un'attenta selezione dei detenuti beneficiari, sulla base delle caratteristiche demografiche e attitudinali e delle competenze residue e/o potenziali, da valutarsi in ragione del settore e della filiera produttiva alla quale punta il reinserimento lavorativo.

Un'importante componente progettuale è rappresentata dagli interventi di rafforzamento delle competenze professionali da attivarsi con percorsi tradizionali di formazione e tirocinio o in modalità più innovativa (coaching, laboratori, etc.). Tali attività potranno essere svolte internamente al carcere, esternamente al carcere o in modalità mista, a seconda della natura del campione dei beneficiari selezionato, dovendosi prevedere, nel caso di esercizio extra-murario, le dovute precauzioni a garanzia della sicurezza. Il rafforzamento delle competenze professionali dovrà essere anche orientato al raggiungimento di qualifiche professionali riconosciute dai repertori regionali e coerenti con la politica attiva del lavoro regionale, potendosi in questo modo identificare anche logiche di sinergia finanziaria con i fondi messi a disposizione dai Programmi Operativi Regionali.

La componente professionalizzante dovrà tuttavia essere necessariamente accompagnata da un corposo set di servizi di accompagnamento che assistano i beneficiari ad affrontare nodi motivazionali, di interazione, di gestione amministrativa e finanziaria necessaria per un efficace e durevole reinserimento lavorativo. Ci si riferisce non solo alla cura degli aspetti psicoattitudinali (da presidiare con interventi di counseling, mediazione culturale e familiare, laboratori motivazionali, attività terapeutiche a difesa dalle dipendenze, etc.), ma anche alla gestione degli aspetti amministrativi (gestione del rapporto contrattuale con i datori di lavoro, gestione del rapporto civile con le Amministrazioni Pubbliche, etc.) e economici (supporto per le spese di prima necessità, supporto per l'housing, etc.).

Per la specifica natura del progetto e delle modalità innovative del suo finanziamento, le attività di program management e valutazione rivestono una valenza fondamentale per assicurare il successo dell'iniziativa ed il funzionamento del modello sottostante. La ricognizione continua degli avanzamenti procedurali, dei tassi di professionalizzazione e di collocamento, nonché la ricognizione delle problematiche incontrate, al fine di applicare meccanismi correttivi in itinere, costituisce un fattore critico di successo per l'iniziativa progettuale ed assume ancora maggior valore in considerazione della sua finalità sociale.

Il non ottimale impiego di risorsa economica, strumentale o umana, nelle progettualità sociali, che peraltro si approvvigionano con finanza donata, pubblica o a finalità sociale, si tramuta, infatti, in un doppio "spreco", in quanto non solo diminuisce la capacità di registrare ritorni di investimento, ma indebolisce ulteriormente la probabilità di recupero di persone già in condizioni di disagio, aumentando il rischio di allontanamento da percorsi inclusivi e determinando l'insorgere di ulteriori fabbisogni di spesa sociale.

Nei progetti poi dove il successo non si misura solo e in maniera preponderante nelle quantità di output prodotto, ma nella capacità di generare outcome duraturi (che necessitano di essere rilevati nel tempo e con metriche capaci di ricondurli ad una dimensione quantitativa), la valutazione degli esiti del progetto diviene strutturata e presenta una complessità peculiare, in quanto è propedeutica a mobilitare il rimborso finanziario dell'investimento sociale. La valutazione è svolta in itinere ed a valle delle altre attività progettuali, in quanto cerca di intercettare le ricadute che maturano anche mesi dopo l'erogazione dell'attività di accompagnamento.

L'attività di pilotaggio che applicherà le logiche del presente studio sarà finalizzata a comprovarne la bontà e la loro implementazione nella specifica realtà del carcere Torinese. In particolare, essa sarà finalizzata sia a verificare l'efficacia degli interventi di accompagnamento descritti, sia degli strumenti di gestione e valutazione promossi. Non sarà, quindi, come specificato, attivata una collegata operazione di raccolta finanziaria, che al contrario verrà simulata a livello desk, ma si intende sperimentare la possibilità di concreta applicazione del sistema di misurazione dei risultati scelto (metriche e pesi) ai protocolli di intesa definiti tra le parti intervenute. In sostanza, si intende ripercorrere tutte le fasi progettuali attuative, al netto dell'emissione titoli e della raccolta del risparmio, per comprovare la capacità del modello di valutazione di intercettare e misurare il risparmio in maniera rigorosa, la capacità del risparmio generato di ripagare l'operazione finanziaria potenzialmente sottostante e la capacità del modello amministrativo di disciplinare tutti i rapporti negoziali tra le parti nel rispetto della normativa vigente.

Per meglio qualificare il perimetro del progetto pilota e a supporto della verifica della sua sostenibilità finanziaria, una preliminare analisi di dimensionamento di un'applicazione pilota a supporto di un campione di 100 detenuti e per la durata di 24 mesi, si potrebbe attestare su un budget di circa 5.000 Euro a detenuto (circa 7 Euro al giorno).

Se si confronta tale importo con i costi per detenuto ad oggi dichiarati dalle fonti ministeriali (123,7863 Euro a giornata per detenuto), pur nella considerazione di dover sterilizzare le consistenti componenti di costo fisso, come espresso nei capitoli precedenti, o ragionare in termini di costo pro-capite sostenuto dallo specifico beneficiario e supportato da flussi contabili rigorosi, si riscontra uno spazio altamente sufficiente per promuovere iniziative come quella oggetto di studio. Ciò continua ad essere vero se, in ottica ancora più prudente, si volesse considerare gli importi attualmente rendicontati per detenuto dal Ministero di Grazia e Giustizia relativamente ai costi variabili (di funzionamento e di mantenimento) che si attestano su circa 15 euro al giorno. Non si citano, peraltro, gli elementi positivi di reddito derivanti dalla partecipazione dei beneficiari ad un contesto produttivo, non ultimo la trasformazione da costo sociale a contribuente attivo). Infine, in considerazione dei suddetti costi per detenuto, diminuire il tasso di recidiva ad un livello tale da giustificare l'"autofinanziamento" del progetto, non sembra poi così irragionevole.

L'analisi sopra descritta è ovviamente una semplificazione e non è indicativa della complessità dell'iniziativa in parola. Appare quindi opportuno consolidare analiticamente e con determinazioni oggettive le considerazioni esposte, promuovendo una necessaria applicazione pilota che, oltre a rappresentare la naturale prosecuzione a valle degli esiti del presente studio, assurge a necessario contributo nel percorso di social innovation che la politica attiva sul lavoro, la politica carceraria e, in ultima analisi, la politica sociale non possono permettersi di mancare.

63 Dato relativo all'ultima annualità (2013) pubblicato dal Ministero di Grazia e Giustizia - [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST957890&previousPage=mg\\_1\\_8\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST957890&previousPage=mg_1_8_1)

# CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione del presente studio, abbiamo ritenuto necessario stilare alcune considerazioni rispetto alle difficoltà e alle opportunità connesse all'implementazione di programmi PbR. Vi sono, di certo, una serie di barriere a livello di sistema che ostacolano la diffusione di strumenti PbR nel contesto italiano. Certamente, sviluppare sistemi integrati outcome-based, come i PbR, è un'attività complessa che richiede competenze multidisciplinari ed approcci partecipativi. Si tratta, dunque, di processi che implicano un'attenta fase di co-progettazione multi-stakeholder per evitare di predisporre framework poco solidi. Pensiamo, ad esempio, ai possibili conflitti interpretativi che si possono originare rispetto alla selezione delle metriche di valutazione.

Pertanto, riteniamo che sia necessario procedere nell'impostare sin dalla fase di ideazione dell'intervento il quadro di valutazione, al fine di allineare i diversi attori sulla scelta delle metriche. Se, poi, l'intervento prevede un legame tra risparmi, risorse erogate e la generazione di outcome, diviene indispensabile lavorare con un sistema di metriche condivise.

Rispetto al tema della stima e della quantificazione dei risparmi legati ad interventi di carattere preventivo, riteniamo sia fondamentale avviare un percorso di confronto, con il sistema della P.A. ed in particolare con gli Enti Locali, che consenta di giungere a definire i costi unitari dei servizi all'interno di un repository pubblico sul modello del database Unity Cost, già citato in precedenza. Un ulteriore elemento di complessità nell'implementazione dei PbR è senza dubbio legato alla necessità di competenze multidisciplinari per il design dell'iniziativa. L'esperienza del presente lavoro, che ha visto un soggetto filantropico destinare risorse proprie per la realizzazione dello studio di fattibilità, può offrire un modello interessante per rispondere alla necessità di mobilitare e aggregare competenze specifiche.

Rispetto agli ostacoli, un aspetto particolarmente rilevante è legato alla possibilità che un'Amministrazione Pubblica, promotrice di un'iniziativa PbR, possa effettivamente «accantonare» le risorse per il meccanismo di restituzione del capitale agli investitori. Così come risulta dirimente la possibilità che la P.A. possa sottoscrivere strumenti finanziari, come i PbR. Inoltre, vanno presi in considerazione gli effetti che un'operazione PbR può avere sul patto di stabilità interna dell'Amministrazione promotrice.

Questi ostacoli sembrano avere trovato una risposta nella recente approvazione del Fondo Social Impact Investing della Regione Sardegna, istituito attraverso una deliberazione della Giunta nel febbraio 2016. Il Fondo, la cui gestione è stata affidata alla SFIRS, conta su una dotazione iniziale di 8 milioni di euro, di cui 6 milioni che vanno ad insistere sulla programmazione POR-FSE, ed i restanti 2 milioni sul POR-FSER. Tale soluzione potrebbe essere replicata dalle altre Regioni, anche alla luce della coerenza della programmazione comunitaria 2014-2020, dove si fa ampio riferimento all'innovazione dei modelli di prestazione sociale attraverso approcci di valutazione controfattuale e all'utilizzo di un mix di strumenti finanziari.

Al medesimo tempo, riteniamo che un fondo gestito a livello centrale possa effettivamente rispondere alla necessità di promuovere e favorire il mainstreaming di approcci PbR. Un fondo nazionale, infatti, al di là di fornire le coperture economiche alle singole iniziative, può offrire un prezioso contributo nell'infrastrutturazione dell'ecosistema PbR. Pensiamo, ad esempio, alla costruzione di un repository di indicatori di outcome, raccolti e validati dalle progettualità sostenute dal fondo. Così come la sistematizzazione delle esperienze attraverso rapporti e toolkit da cui possono trarre lezioni e, dunque, giovamento le Pubbliche amministrazioni interessate a sviluppare programmi PbR.

Nonostante, dunque, il perdurare di alcune barriere di sistema, opportunamente segnalate nello studio, riteniamo che gli schemi PbR possano essere uno strumento strategico per favorire i processi di innovazione dei modelli di erogazione dei servizi, rendendoli più efficaci ed efficienti. In particolare, attraverso i PbR sarà possibile, a nostro avviso, incrementare notevolmente i processi di accountability sia della



Pubblica Amministrazione sia delle organizzazioni che erogano servizi di welfare. Se vogliamo davvero rendere il sistema delle prestazioni socio-sanitarie più sostenibile, non possiamo prescindere da innovare i modelli, producendo evidenze che andranno, poi, ad alimentare la programmazione degli interventi.

I PbR consentono che questa transizione, sulla cui necessità ed urgenza è difficile dissentire, avvenga mobilitando e coinvolgendo gli attori privati, in una visione sinergica e collaborativa. Attraverso questo sforzo collettivo, intendiamo offrire un contributo puntuale a questo percorso, affinché le opportunità connesse con gli schemi PbR possano essere colte e divenire dei vettori di sviluppo per i processi di innovazione delle politiche di welfare.

# GLOSSARIO

Il linguaggio della valutazione d'impatto è estremamente puntuale e tecnico: in questa sezione, si definiscono alcuni concetti trattati lungo questo studio di fattibilità, facendo riferimento alle definizioni presenti nel Glossario di Social Value Italia<sup>64</sup>.

**ACCOUNTABILITY** • Responsabilità incondizionata, formale o non, in capo a un soggetto o a un gruppo di soggetti (accountors), del risultato conseguito da un'organizzazione (privata o pubblica). L'accountability per lo sviluppo di un progetto può far riferimento agli obblighi dei partner nell'agire nel pieno rispetto delle responsabilità, dei ruoli e degli obiettivi di performance attraverso un uso prudente delle risorse. Per i valutatori connota la responsabilità di fornire un'attività di rendicontazione accurata, corretta e credibile. Per la Pubblica Amministrazione è l'agire responsabilmente dei policy-maker nei confronti dei propri contribuenti/cittadini.

**AFFIDABILITÀ** • L'affidabilità (o consistenza) dei dati e delle valutazioni è riferita alla qualità degli strumenti, delle procedure e delle tecniche di valutazione usate per raccogliere ed interpretare i dati. Una misurazione è affidabile se i risultati restano costanti allo stesso modo nel tempo. In questo caso si avrà un'alta affidabilità, mentre uno strumento di misurazione non è affidabile se le misure ripetute forniscono risultati differenti nonostante non vi siano cambiamenti evidenti negli elementi presi in esame.

**ANALISI CONTROFATTUALE** • L'analisi della situazione o della condizione che ipoteticamente potrebbe verificarsi per gli individui, le organizzazioni o i gruppi che non sono stati coinvolti dall'intervento. Tale informazione è utile per comprendere l'effettivo impatto causato dall'intervento.

**ATTIVITÀ** • Azioni intraprese o lavoro svolto attraverso cui gli input vengono trasformati per produrre risultati specifici (output).

**BASELINE (SITUAZIONE DI PARTENZA)** • Analisi o misurazione della situazione esistente prima di un intervento, rispetto alla quale possono essere confrontati e valutati i cambiamenti generati dall'intervento stesso.

**BENEFICIARI** • Gli individui, i gruppi o le organizzazioni, a favore dei quali è realizzato l'intervento. I beneficiari possono essere influenzati positivamente o negativamente dalle attività dell'organizzazione. Quale sia il beneficiario dipende dalla definizione dello scopo e del campo di analisi, per cui i beneficiari non sempre sono i fruitori finali: nel caso di un'organizzazione intermediaria di servizi sociali, anche un'organizzazione che fornisce servizi per i destinatari finali può essere considerata beneficiaria.

**COMPARABILITÀ** • La comparabilità tra i dati avviene quando essi sono coerenti tra loro e con gli standard, le metodologie e le pratiche condivisi. Ciò consente di confrontare i dati con quelli dei periodi precedenti o rispetto ad altri benchmark.

**CORRELAZIONE** • Determina la forza della relazione tra due variabili, da non confondere con le relazioni causali. In statistica, la correlazione tra due variabili, è la situazione per cui una di esse tende a variare in funzione dell'altra. Il coefficiente di correlazione è l'indice statistico che misura il grado di associazione tra le due variabili.

**EFFETTO** • Il cambiamento generato, direttamente o indirettamente, da un intervento. La dimensione dell'effetto è la misura della differenza tra il prima e il dopo l'intervento.

64 <http://www.socialvalueitalia.it/2016/10/28/le-parole-dellimpatto/>

**EFFICACIA** • La capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. È utilizzata anche come misura aggregata del merito o valore di un intervento, cioè la misura in cui un intervento ha ottenuto

**EFFICIENZA** • La misura di come, soprattutto dal punto di vista economico, le risorse

**ESPERIMENTO** • Un'attività eseguita allo scopo di verificare, confutare o confermare la validità di un'ipotesi. Gli esperimenti consentono di comprendere i rapporti di causa-effetto, estratta.

**GRUPPO DI COMPARAZIONE** • Il gruppo costruito, con strumenti statistici, per essere comparato con il gruppo di trattamento (su quest'ultimo vengono implementati gli interventi in analisi). È una soluzione che si utilizza per valutazioni d'impatto di tipo quasi-sperimentale, per cui si richiede particolare attenzione nella formazione del gruppo di comparazione, al fine di evitare differenze rilevanti e significative rispetto al gruppo di trattamento che possano sfalsare i risultati della valutazione. Per la costruzione del gruppo di comparazione in progetti quasi-sperimentali dove non avviene, per impossibilità, un'assegnazione causale, viene usata la metodologia "matched comparison group". Il "matched group" ha al suo interno membri con caratteristiche simili al gruppo di trattamento, ad esempio per dimensione aziendale, settore e fatturato e ricerca le stesse caratteristiche sulla popolazione di imprese per il "matched comparison group". Si forma così il gruppo corrispondente.

**GRUPPO DI CONTROLLO** • Il gruppo con il quale vengono confrontati i risultati dei progetti implementati. La composizione del gruppo è completamente aleatoria, diversamente dal caso del gruppo di comparazione, in cui la composizione invece è costruita statisticamente.

**GRUPPO DI TRATTAMENTO** • Un gruppo di persone, imprese o altre entità che beneficiano o sono esposte ad un intervento (sia potenziale che reale). È il gruppo che sta alla base del confronto con il gruppo di controllo per la comparazione dei risultati dei progetti implementati.

**IMPATTO SOCIALE** • Effetto di ampia portata e di lungo termine che l'attività di un'organizzazione ha, dove per effetto si intende un cambiamento in termini di risposta a bisogni, conoscenze, attitudini, condizioni di vita, valori. Nello specifico l'impatto sociale rappresenta solo la porzione di cambiamento attribuibile all'attività dell'organizzazione. Quindi nel momento in cui viene misurato, deve essere depurato da: (a) ciò che sarebbe successo comunque (deadweight); (b) i risultati raggiunti da altri (alternative attribution); (c) i casi in cui i risultati vanno a rimpiazzare altri effetti positivi (displacement); (d) la diminuzione dell'effetto iniziale con il passare del tempo (drop-off); (e) conseguenze non intenzionali (sia positive sia negative).

**INTERVENTO** • L'attività, l'iniziativa o il progetto di un'organizzazione finalizzata a generare un outcome sociale per un determinato utente o gruppo di beneficiari.

**INVESTIMENTO SOCIALE** • La disposizione e l'utilizzo del capitale con l'obiettivo di generare valore sociale, nonché ritorni finanziari. L'investimento sociale comporta un'aspettativa di rimborso di parte o di tutto il finanziamento. Può riguardare prestiti, azioni, obbligazioni, ed è talvolta usato insieme ad altri strumenti, quali garanzie o sottoscrizioni. Come per qualsiasi altro tipo di investimento, se l'attività d'investimento va bene, i rendimenti generati possono essere principalmente reinvestiti nell'attività stessa, e in parte distribuiti come remunerazione agli investitori. Gli investitori sociali valutano l'equilibrio tra i rendimenti sociali e finanziari che si aspettano da un investimento, secondo le proprie priorità. Essi spesso accettano rendimenti finanziari inferiori, al fine di generare un maggiore impatto sociale.

**MAPPA DELL'IMPATTO** • La rappresentazione grafica di come un'organizzazione realizza il suo impatto, collegando, secondo una logica causale gli input, le attività, i prodotti (output), gli outcome e gli impatti. Nella mappa dell'impatto si descrive il cambiamento, l'effetto che l'iniziativa genera nella vita dei beneficiari e si evidenziano i legami tra le attività svolte e i cambiamenti generati. La mappa può essere efficacemente rappresentata in forma grafica, come visualizzazione immediata degli input, output e outcome. Al fine della quantificazione dell'impatto, alla mappa devono essere associati metodi di misurazione attendibili.

**MATCHING** • Strumento con cui gli insiemi dei campioni di trattamento e di controllo sono calibrati/allineati tra loro sulla base delle caratteristiche dei membri che li compongono.

**MATERIALITÀ** • Un aspetto (sociale, economico, ed ambientale) è considerato materiale se è in grado di influire in modo rilevante e significativo sulla capacità di un'organizzazione di creare valore (nel breve, medio o lungo termine) e influisce potenzialmente sulle decisioni dei lettori e degli stakeholder.

**METRICA** • Riferimento quantitativo per la misurazione dell'unità oggetto di analisi.

**MISURAZIONE DELL'IMPATTO** • Misurare l'impatto significa acquisire in modo ordinato informazioni al fine di determinare/quantificare i cambiamenti (outcome) prodotti dall'intervento oggetto di analisi. Si consideri la sola parte dell'outcome che è effettivamente attribuibile alle attività erogate dall'organizzazione (effetti netti): gli effetti ottenuti vanno depurati del contributo di altri (attribuzione), dagli effetti che sarebbero comunque avvenuti (deadweight), dalle conseguenze negative (displacement), e dall'attenuazione o decadimento degli effetti nel corso del tempo (drop-off). (termini associati: effetti, outcome, impatto).

**OUTCOME** • Si intendono i risultati dei cambiamenti prodotti da un intervento o da un'attività. Nella metodologia SROI, ad esempio, gli outcome sono associati al cambiamento vissuto da specifici stakeholder. I principali tipi di cambiamento possono essere non pianificati (inattesi) e pianificati (attesi), positivi e negativi.

**OUTPUT** • Si intendono i risultati, prodotti (inclusi i servizi) diretti, tangibili e misurabili delle attività realizzate dall'organizzazione o da un progetto. La misurazione degli output non è sufficiente per comprendere l'efficacia dell'intervento, che si sostanzia nell'analisi degli outcome o effetti finali generati sui beneficiari. Ad esempio nell'attività di formazione professionale, l'output è rappresentato dai partecipanti al corso che lo terminano, l'outcome a quelli tra questi che trovano effettivamente un lavoro.

**PRE - POST TEST DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES** • Metodo di misurazione controfattuale che stima la differenza di un risultato prima e dopo il trattamento effettuato su un gruppo di controllo viene sottratta dalla medesima differenza (dopo-prima) osservata sul gruppo trattato, al fine di ottenere una stima dell'impatto di un intervento. Gli impatti calcolati con tale strumento provengono in genere da un framework di regressione.

**PROPENSITY SCORE MATCHING (PSM)** • Metodo di regressione statistica, che fornisce una stima della propensione, ovvero la probabilità, che un'unità sia assegnata al trattamento date le sue caratteristiche precedenti al trattamento. I soggetti "trattati" sono, quindi, associati a soggetti non trattati per la comparazione, sulla base dell'indice di propensione.

**RANDOMIZZAZIONE** • Processo che assegna casualmente i membri di un gruppo di soggetti al gruppo di trattamento o al gruppo di controllo. La randomizzazione assicura che i gruppi siano statisticamente equivalenti in tutti gli aspetti nel momento in cui sono randomizzati.

**REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN (RDD)** • Metodo di regressione statistica utilizzabile quando la partecipazione a un intervento è definita da una soglia minima lungo una scala o misura continua. Ad esempio, l'accesso ad un corso di formazione può dipendere dal superamento di un punteggio minimo, ottenuto in un test di competenze: coloro che superano la soglia parteciperanno al corso, mentre coloro che si trovano al di sotto di questa non vi parteciperanno. Le osservazioni immediatamente vicine alla soglia saranno molto simili tra loro, ma potranno avere un diverso accesso all'intervento, implicando un punto di discontinuità. Pertanto, i risultati sopra e sotto il punto di discontinuità possono essere comparati per ottenere una stima dell'impatto della misurazione.

**RILEVANZA** • La misura in cui gli obiettivi di un'attività sono coerenti con le premesse del progetto e le esigenze degli stakeholder interni ed esterni. Da un punto di vista retrospettivo, la rilevanza è cruciale quando gli obiettivi di un intervento si devono adeguare ai cambiamenti delle circostanze.

**ROBUSTEZZA** • Definisce l'affidabilità di una valutazione grazie al rispetto rigoroso di tecniche statistiche. Determina la validità dei risultati e delle conclusioni della ricerca. Una statistica si dice robusta se produce risultati di analisi che sono relativamente insensibili a modifiche nelle assunzioni del modello statistico.

**TEORIA DEL CAMBIAMENTO (THEORY OF CHANGE)** • È la teoria di pianificazione, implementazione e valutazione, utilizzata per promuovere processi di cambiamento 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 pre-condizioni necessarie e azioni da implementare. La TdC definisce con chiarezza i risultati che si intende raggiungere e come; mette in evidenza perché sia importante raggiungere outcome intermedi; fornisce la base e la struttura per identificare le evidenze che possono essere misurate.

**VALUTAZIONE D'IMPATTO** • Insieme delle operazioni e delle modalità attraverso cui un'organizzazione arriva a valutare le informazioni raccolte circa il cambiamento generato dalla sua attività specifica. La credibilità di una valutazione dipende, in parte, da quanto sia stata condotta in modo indipendente, ossia libera da influenze politiche e pressioni organizzative. È caratterizzata dal pieno accesso alle informazioni e da totale autonomia nel condurre indagini e riferire i riscontri.

