

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**ROSSANA CARIDÀ**

**L'INTERAZIONE TRA PUBBLICO E PRIVATO ED IL RUOLO  
DEL TERZO SETTORE, TRA ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI  
SUSSIDIARIETÀ E STRUMENTI DELLA FINANZA SOCIALE**

**6 APRILE 2020**



Rossana Caridà

## L'interazione tra pubblico e privato ed il ruolo del Terzo settore, tra attuazione del principio di sussidiarietà e strumenti della finanza sociale.

In una intervista pubblicata su *dirittiregionali.it*, del 12 maggio 2011, *Il regionalismo visto da Pasquale Costanzo*, alla domanda «*Che consigli darebbe, quanto ai temi da approfondire e al metodo da adottare, a chi, oggi, volesse avvicinarsi allo studio del regionalismo in Italia, della sua teoria e delle sue applicazioni?*», il Professore ha così risposto: «qui il giurista, più che in ogni altro campo, se vuole davvero farsi un'idea del fenomeno che ha davanti, non può immaginare di limitarsi a coltivare il proprio orticello, ma deve chiedere aiuto, non solo, come è stato opportunamente rilevato, alle indagini storiche e comparate, ma anche ai cultori di altre scienze, specie demografiche ed economiche. Non si trascuri, poi, quella che, con un fortunato neologismo, è chiamata la "glocalizzazione", per cui sarebbe impensabile oggi non considerare il globale e il locale come le due facce della stessa medaglia, al punto che, come talvolta avviene (specie qui da noi), le forze locali si sforzano di controbilanciare gli effetti dei processi globali. Dopo un simile chiarimento, infatti, potrà risultare più proficuo studiare i vari istituti che compongono il regionalismo, dato che essi sono suscettibili di prendere torsioni differenti e di fornire rendimenti diseguali proprio a seconda della prospettiva adottata».

Questa impostazione è stata applicata in occasione della elaborazione, per la parte normativa e pubblicistica, di un progetto di ricerca sulla finanza di impatto sociale, in corso di espletamento<sup>1</sup>. Gli strumenti di finanza sociale ancora non sono stati normati nel nostro ordinamento; ed è in questa direzione che lo studio di alcuni strumenti, anche quelli di natura economico-finanziaria, potrebbe costituire un punto ottimale di riferimento per la realizzazione del principio di sussidiarietà, anche attraverso le novità legislative inserite nel Codice del Terzo settore.

In un regime di risorse pubbliche limitate, il modello innovativo di *welfare* e di politiche pubbliche non può prescindere dalla collaborazione sistemica ed organizzata con il mondo dell'impresa sociale innovativa e della *finanza che include*. Puntare su investimenti ad impatto sociale costituisce il viatico migliore anche nella direzione di ammodernamento dei meccanismi di *welfare*, a qualsiasi livello.

Gli investimenti ad impatto sociale originano una reazione positiva misurabile sulle comunità nelle quali si inseriscono; al contempo creano un utile, un rendimento del capitale impiegato.

Tale scelta di investimento, indagata specialmente nel campo delle scienze economiche e sociali, contempera una pluralità di obiettivi ma, soprattutto, consente di rielaborare in forma innovativa il rapporto pubblico/privato<sup>2</sup>. Quest'ultimo diviene il soggetto che investe nel settore pubblico, crea utile per l'azienda stessa che investe e valore per la società che subisce gli effetti positivi dell'investimento. I meccanismi e i relativi strumenti della finanza sociale contemperano una pluralità di obiettivi: la condivisione di interessi economici, l'espletamento di attività di impresa generativa di valore aggiunto in favore della società (o della comunità territoriale) di riferimento ed, a beneficio degli utenti, la cooperazione sinergica tra più soggetti volta a migliorare i risultati attesi da un progetto elaborato in comune.

Questi meccanismi pongono il rapporto pubblico/privato in termini di necessaria uguaglianza, poiché il privato non è soltanto destinatario di decisioni unilaterali ed autoritative ma concorre,

---

<sup>1</sup> Progetto *social impact finance* sif16\_00055 – cup f63c17000040001 (Decreto Direttoriale MIUR di ammissione al finanziamento n. 2463 del 25.09.2017).

<sup>2</sup> Alcuni studiosi riconoscono espressamente la doppia capacità degli enti pubblici, di diritto pubblico e di diritto privato. Come sostenuto, F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, Milano, 2010, 299, «La prima è la potestà sovrana o potestà di imperio che l'ente pubblico può esercitare sulle cose e nei confronti delle persone, il suo potere di emanare atti autoritativi (gli atti amministrativi), vincolanti per il loro destinatario anche contro la loro volontà. La seconda è, invece, l'attitudine riconosciuta all'ente pubblico di essere titolare di diritti e di doveri (capacità giuridica) e di compiere atti giuridici (capacità di agire) allo stesso modo dei privati».

attraverso una pluralità di meccanismi (di co-programmazione, di co-progettazione, di collaborazione), con un ruolo ben definito e paritario per realizzare il contenuto delle varie fasi della progettazione ed esecuzione dello strumento sociale (quest'ultimo, portante le seguenti caratteristiche: atipico ed espressione dell'autonomia negoziale, che realizza interessi pubblici, che è conveniente sotto il profilo dell'investimento e del rendimento).

Le forme di collaborazione pubblico/privato rappresentano una delle espressioni del principio di sussidiarietà orizzontale. L'art. 118 della Costituzione riconosce il ruolo dell'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale: Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni sono tutti coinvolti per favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Tale principio, poiché «investe il confine esterno delle istituzioni e coinvolge il rapporto fra queste, i cittadini, e la società, implicando non più soltanto la prossimità nell'esercizio delle funzioni rispetto al cittadino, ma l'immedesimazione dei cittadini e della società organizzata nell'esercizio delle funzioni medesime»<sup>3</sup>, può essere modulato in relazione alla tipologia dell'intervento. I soggetti pubblici devono favorire le autonome iniziative private finalizzate al perseguimento di obiettivi generali; gli stessi privati si pongono al livello delle istituzioni pubbliche, quando si attivano in maniera spontanea ed autonoma per contribuire alla crescita e alla promozione del benessere della comunità e del territorio nel quale essi operano.

La dottrina ha posto in luce le implicazioni del principio di sussidiarietà sia sotto il profilo organizzativo della forma di Stato sociale, sia su quello contenutistico delle pretese sociali dei singoli fruitori. In particolare, poiché sono presupposte le «esigenze di partecipazione, gestione, collaborazione e controllo nell'erogazione delle prestazioni sociali, che presuppongono adeguati moduli organizzativi; moduli collaborativi e relazionali, finalizzati a una più compiuta interpretazione dei bisogni sociali e a una pari regolazione dei relativi interventi soddisfattivi», quello degli enti territoriali diviene «un ruolo regolatore e sussidiario in tutti i settori in cui è costituzionalmente garantita la concreta realizzazione dei diritti sociali, quale che sia la natura pubblica o privata dell'ente erogatore; ruolo che implica quella funzione di direzione e vigilanza del potere pubblico, già rinvenibile nelle prime letture del principio, attente a sottolineare la necessità di un compito di promozione, coordinamento e controllo da riservare al potere pubblico»<sup>4</sup>.

Attraverso le forme di partenariato pubblico-privato è possibile valorizzare peculiarità e potenzialità dei diversi attori coinvolti: il settore pubblico potrebbe vedere ridotte le risorse da destinare alle politiche di *welfare*; il settore privato potrebbe ampliare le tipologie di investimenti innovando le proprie politiche a favore di modelli innovativi orientati all'impatto sociale; il terzo settore potrebbe vedere riconosciute, oltre al ruolo principale di operatore sul territorio, le proprie competenze professionali; le comunità di riferimento potrebbero essere coinvolte nella individuazione delle politiche più urgenti da realizzare e le modalità di intervento più adeguate al tessuto politico-territoriale-economico-sociale e quindi potenzialmente più mirate, efficienti ed efficaci. Questo implica il riconoscimento del ruolo dei privati non soltanto nella fase della erogazione e della gestione del servizio, ma anche nella definizione iniziale (di elaborazione delle politiche e dei relativi atti di

---

<sup>3</sup> G. PASTORI, *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, 174.

<sup>4</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà (occasionalmente) ritrovata: dalle Linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 7; ID., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni, Vita e pensiero*, Milano, 2011, 666 ss.; ID., *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, in *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, a cura di E. Rossi - L. Brusuglia, Milano, 2002, 117 ss.

programmazione), ed in quella di verifica e di controllo sia dell'operato dell'ente pubblico che dei privati erogatori<sup>5</sup>.

L'art. 55 del Codice del Terzo settore<sup>6</sup>, a proposito del coinvolgimento di tali enti, prevede espressamente che in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche (art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001), nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5<sup>7</sup>, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento.

La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi necessari a tal fine, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili; la co-progettazione è finalizzata alla definizione ed alla potenziale realizzazione di specifici progetti di servizio di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione.

L'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

Quindi, il primo punto di definizione riguarda la possibilità, che tutti i soggetti del Terzo settore hanno, di collaborare con le amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività di interesse generale; il coinvolgimento però, rispetto al modello delineato dalla l. n. 328/2000, non è al livello territoriale locale di attuazione del piano di zona, ma al livello della programmazione.

Un altro elemento di studio, a corredo di questo innovativo sistema, riguarda l'*impatto sociale*, per il quale non esiste una univoca definizione, essendone utilizzate diverse a seconda della metodologia impiegata per la misurazione; tuttavia, proprio dal confronto di queste diverse definizioni è stata elaborata come «l'insieme di risorse, *input* e processi adoperati nelle attività di determinati soggetti,

---

<sup>5</sup> F. DAL CANTO, *La conferenza permanente delle autonomie sociali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, a cura di P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi, Torino, 2015, 164.

<sup>6</sup> E. FREDIANI, *I rapporti con la Pubblica Amministrazione alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore*, in *Non profit*, n. 3-4/2017, 157-172.

<sup>7</sup> Che sinteticamente si indicano, tra gli altri, in: interventi e servizi sociali (ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della l. n. 328/2000, s.m.i.); interventi e prestazioni sanitarie; educazione, istruzione e formazione professionale ed attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; formazione universitaria e post-universitaria; ricerca scientifica di particolare interesse sociale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale; radiodiffusione sonora a carattere comunitario; organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; formazione extra-scolastica (finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa); attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale; alloggio sociale, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; agricoltura sociale (l. n. 141/2015 s.m.i.); organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti (l. n. 166/2016 s.m.i.); promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco (incluse le banche dei tempi, art. 27 l. n. 53/2000, ed i gruppi di acquisto solidale, art. 1, comma 266, l. n. 244/2007); cura di procedure di adozione internazionale (l. n. 184/1983); protezione civile (l. n. 225/1992, s.m.i.); riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

interni od esterni all'organizzazione, che, nel perseguire specifici obiettivi d'impresa e/o sociali, modificano le condizioni di vita/lavoro/relazione delle persone coinvolte direttamente o indirettamente da quelle attività; il cambiamento nelle persone, o più in generale in un territorio, generato da un'impresa o un'organizzazione, direttamente attraverso le sue attività e indirettamente attraverso gli investimenti erogati nel breve o nel lungo periodo; la differenza che un intervento porta sulla vita di una persona e su un territorio, tenendo conto di cosa sarebbe successo senza quella determinata attività»<sup>8</sup>.

Da ultimo, l'art. 7, comma 3, della l. n. 106/2016, recante la delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, precisa la valutazione dell'impatto sociale in termini di «valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato».

Questa impostazione si collega al sistema dell'economia collaborativa, che proprio guarda alla collaborazione come elemento di cambiamento dell'economia e dell'accesso al mercato (del lavoro e dei consumatori). La stessa Commissione europea ha posto l'attenzione sulla collaborazione, come elemento necessario per l'economia del futuro<sup>9</sup>.

In una prospettiva più generale, la diffusione della cultura della collaborazione, a qualsiasi livello, a cominciare dal settore pubblico, potrebbe rivelarsi conveniente non solo in riferimento all'incidenza sulla spesa pubblica, ma anche per convincere il mercato a “convertirsi” al rispetto di buone abitudini (la verifica dei tempi e dei costi di erogazione della prestazione, la tutela dell'ambiente e l'efficientamento energetico, la tutela delle piccole e medie imprese, le attività solidali). Il che non solo giustificerebbe, ma anzi renderebbe perfino necessario, un intervento di regolazione, di modo che le amministrazioni si convincano ad adottare schemi dialogici e collaborativi.

Ed anche se non costituisce una questione specifica da affrontare in questa sede, l'emergenza della pandemia mondiale di questo tempo, posto che era dal dopoguerra che il nostro Paese non attraversava una crisi così grave, sta mettendo in rilievo una realtà di persone che soffrono non soltanto per le malattie ma anche per la solitudine e la povertà. E per questo non si può chiedere l'intervento di ospedali e sanitari, che già altrove stanno facendo eroici miracoli. Per rispondere a queste umane esigenze sarà fondamentale attivare il Terzo settore, che già ora si sta dando da fare, utilizzando le potenzialità delle tecnologie, l'esperienza delle associazioni, la conoscenza del territorio, la professionalità dei volontari. Solo così si potrebbe superare la crisi economica i cui effetti sono già devastanti sin da questi primi tempi, e la cui sola certezza è che ha colto l'intera impreparazione del globo, specialmente sotto il profilo della sanità e dell'istruzione a qualsiasi livello. Quando l'emergenza finirà, posto che a nessuno è dato il dono di prevedere il futuro, occorrerà ripensare ad una scelta più oculata delle nostre classi dirigenti ed alla possibilità di dirottare le scelte di vita ed anche del mercato. Scegliere cosa mangiare, cosa indossare, quali locali frequentare, come decidere le nostre abitudini, quelle delle modalità di lavoro, significa orientare le scelte di vita, che per definizione non possono che tramutarsi in scelte economiche e quindi politiche.

Sostenere, pertanto, l'umanità, la forza e l'operatività di soggetti, *profit* e *non-profit*, da sempre attenti ai bisogni sociali delle comunità di riferimento (cooperative, istituzioni mutualistiche, associazioni, imprese sociali), significa anche investire il capitale privato in operazioni di impatto sociale, la cui misurazione può tenere conto della sostenibilità economica, della promozione

---

<sup>8</sup> V. [Le linee guida per la misurazione dell'impatto sociale. Una guida pratica per le organizzazioni](#), 12; R. MAIOLINI, F. RULLANI, P. VERSARI, *Rendere sociali le imprese. Impatto sociale, confini dell'impresa e rete di stakeholder*, in *Impresa sociale*, 2013, 3-20; F. PERRINI, C. VURRO, *La valutazione degli impatti sociali. Approcci e strumenti applicativi*, Milano, 2013; [Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8](#).

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, [Un'agenda europea per l'economia collaborativa](#), SWD (2016) 184 final, Bruxelles, 2.6.2016 COM (2016) 356 final.

dell'imprenditorialità, della democrazia e inclusività della *governance*, della partecipazione dei lavoratori, della resilienza occupazionale, delle relazioni con la comunità e il territorio, delle conseguenze sulle politiche pubbliche<sup>10</sup>.

Il modello dell'innovazione sociale è stato già in parte delineato nella Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*, è stata individuata la strategia dello sviluppo delle forme di investimento sociale, attraverso le imprese sociali e gli interventi in favore di attività imprenditoriali in ambito sociale.

Da qui, l'invito agli Stati a favorire l'accesso delle imprese sociali al finanziamento (tramite i Fondi per l'imprenditoria sociale europea); a studiare le possibilità di ricorrere a nuovi strumenti finanziari; ad elaborare forme di obbligazioni ad impatto sociale idonee a favorire «la partecipazione di capitali privati al finanziamento di programmi sociali in cambio di vantaggi finanziari ottenuti presso il settore pubblico» ove il programma ottenga risultati sociali positivi<sup>11</sup>.

Gli strumenti della finanza a impatto sociale, quindi, potrebbero costituire la risposta più adeguata alla progressiva diminuzione del finanziamento pubblico al Terzo settore, alla crescente esigenza di innovazione sociale, alle possibilità di implementazione dei settori *profit* e *no profit* attraverso l'impiego di capitali privati nell'imprenditoria sociale al fine di bilanciare, e senza escludere, impatti sociali positivi e rendimenti economici, comportamenti degli *stakeholder* tradizionali dell'impresa sociale (lavoratori e donatori, di lavoro volontario e di apporto economico-finanziario) e comportamenti di finanziatori disposti ad investire capitale di rischio).

Nell'ambito della *finanza ad impatto sociale* (o *Impact Investing*) è compreso un insieme di strumenti e di strategie di investimento aventi l'obiettivo di allocare risorse economiche e finanziarie in progetti, imprese e fondi volti a perseguire scopi sociali compatibili con il rendimento economico da assicurare agli investitori, così generando una duplice finalità: creare elementi positivi nella vita dei beneficiari destinatari dell'intervento e di generare rendimenti positivi per gli investitori.

La *finanza ad impatto sociale* è quella che «sostiene investimenti legati ad obiettivi sociali misurabili in grado, allo stesso tempo, di generare un ritorno economico per gli investitori»; essa «si genera dall'intenzionalità di collocare attivamente risorse finanziarie in progetti, imprese e fondi di investimento che generano benefici sociali compatibili con il rendimento economico da assicurare all'investitore».

Nel nascente mercato dell'*impact investing* si sta tentando di elaborare una definizione comune di finanza ad impatto sociale, declinata bilanciando le tre componenti dello stesso, del livello di rendimento e del livello di rischio in capo all'investitore.

Sintetizzando, l'*impact investing* «è un'attività di investimento in imprese, organizzazioni e fondi che operano con l'obiettivo di generare un impatto sociale misurabile e compatibile con un rendimento economico». Questa attività si distingue per l'intenzionalità dell'investitore di generare un impatto sociale; l'aspettativa di un rendimento economico che motiva l'investitore; la flessibilità del tasso di rendimento atteso che può posizionarsi al di sotto del livello medio di mercato o allinearsi ai rendimenti di mercato; la varietà degli strumenti finanziari utilizzati e delle forme di intervento che spaziano dal debito all'*equity* puro; la misurabilità dell'impatto, fondamentale per assicurare trasparenza e *accountability*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> S. ZAMAGNI, P. VENTURI, S. RAGO, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, in *Impresa Sociale*, n. 6/2015, 13-15.

<sup>11</sup> [Comunicazione 20.2.2013 COM\(2013\) 83 final](#), 21.

<sup>12</sup> [La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force - ambito G8](#), 24-25.

Le nuove tipologie di finanza sociale potrebbero costituire uno strumento privilegiato a supporto delle tecnologie informatiche in correlazione ai bisogni sociali del territorio di riferimento, in tal modo potenziando le innovazioni sociali e lo sviluppo tecnologico, ma adeguandoli alle concrete esigenze della comunità di destinazione.

Ancora, le nuove forme di imprenditorialità sociale possono costituire una soluzione efficiente ed efficace per la conservazione e la gestione di alcuni beni della collettività, comunque garantendo sia l'accesso universale che il carattere economico-imprenditoriale delle relative prestazioni. Ovviamente, occorrerà distinguere le imprese sociali propriamente intese (per le quali si pone il bilanciamento tra la loro indipendenza ed autonomia caratterizzanti il loro profilo identitario, comunque orientato allo scopo ideale, e la stessa possibilità di ricorrere agli strumenti della finanza di impatto), da tutti quegli operatori che potrebbero avvalersi degli innovativi strumenti di finanziamento del Terzo Settore (credito tradizionale e mutualistico, *crowdfunding*, *equity crowdfunding*, *crowdlending*, *social lending*, *titoli di solidarietà*, *green bond*, *social bond*, *social impact bond*, *mini bond*).

Per quel che concerne il quadro normativo di riferimento, non esiste una disciplina che regolamenti la finanza ad impatto sociale; un primo riferimento normativo cui poterla accostare è quello con la finanza etica e socialmente responsabile. L'art. 117-ter del Testo Unico della Finanza<sup>13</sup> (*disposizioni in materia di finanza etica*) stabilisce che la CONSOB, previa consultazione di tutti i soggetti interessati e sentite le Autorità di vigilanza competenti, determina con proprio regolamento gli specifici obblighi di informazione e di rendicontazione cui sono tenuti i soggetti abilitati che promuovono prodotti e servizi qualificati come etici o socialmente responsabili.

Non è prevista una codificazione di prodotto finanziario etico o socialmente responsabile, che pure potrebbe valere sia nell'ipotesi di prodotti bancari che assicurativi, limitandosi, l'articolo, alla previsione di specifici obblighi di informazione e di rendicontazione, e quindi di trasparenza informativa e di responsabilità.

Oltre alla normativa in materia di contrattualistica pubblica, altre normative utilizzabili, seppure in un contesto di adattamento, sono il d.lgs. n. 112/2017 (*disciplina in materia di impresa sociale*) e il d.lgs. n. 117/2017 (*Codice del Terzo settore*), entrambi attuativi della legge delega n. 106/2016.

Sintetizzando all'essenziale, possono essere menzionati:

l'art. 20 del d.lgs. n. 50/2016 che prevede, relativamente all'opera pubblica realizzata a spese del privato, che il Codice non si applichi nel caso in cui un'amministrazione pubblica stipuli una convenzione con la quale un soggetto pubblico o privato si impegni alla realizzazione, a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni, di un'opera pubblica o di un suo lotto funzionale o di parte dell'opera prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici (fermo restando il rispetto dell'articolo 80). L'amministrazione, prima della stipula della convenzione, valuta che il progetto di fattibilità delle opere da eseguire (con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate e lo schema dei relativi contratti di appalto presentati dalla controparte) sia rispondente alla realizzazione delle opere pubbliche. La convenzione dovrebbe disciplinare anche le conseguenze, in caso di inadempimento, comprese anche eventuali penali;

l'art. 143, prevede la possibilità di affidamento riservato alle organizzazioni del Terzo settore. Le stazioni appaltanti possono riservare a talune organizzazioni, aventi determinati requisiti, il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali; ma tali affidamenti devono soddisfare tutte le seguenti condizioni:

- a) l'organizzazione deve avere come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi oggetto dell'affidamento;
- b) i profitti dell'organizzazione devono essere reinvestiti, al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione;

---

<sup>13</sup> D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria* (TUF).

c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati;

d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non deve aver aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione negli ultimi tre anni.

Il contratto può avere una durata massima di tre anni.

Oltre alle procedure disciplinate dal Codice, si potrebbe fare riferimento alle ulteriori e seguenti modalità:

- autorizzazione/accreditamento (deliberazione ANAC n. 966/2016);
- co-progettazione (deliberazione ANAC n. 32/2016, legge n. 328/2000; D.P.C.M. 30 marzo 2001), quale forma funzionale alla risoluzione di “specifiche problematiche sociali” tramite interventi “innovativi e sperimentali”);
- convenzioni dirette con associazioni.

Tra gli strumenti finanziari, possono infine annoverarsi i titoli di solidarietà e le attività di *social lending* (rispettivamente, articoli 77 e 78 del Codice del Terzo settore). I titoli di solidarietà sono obbligazioni, altri titoli di debito, certificati di deposito, che gli istituti di credito possono emettere allo scopo di raccogliere denaro, ma con l'obbligo di impiegare il capitale raccolto per finanziare le attività istituzionali degli enti del Terzo settore iscritti presso il relativo registro unico nazionale.

Il *social lending* (prestito sociale) è una forma di prestito finanziario tra privati<sup>14</sup> attraverso il quale una pluralità di soggetti può richiedere ad una pluralità di potenziali finanziatori l'erogazione di fondi rimborsabili, tramite piattaforme *on-line*, da investire in un progetto.

Gli strumenti di finanza sociale, quindi, rappresentano modalità innovative di finanziamento e potrebbero generare interventi volti ad un potenziamento dei sistemi di *welfare* territoriale, attraverso logiche di relazione tra una pluralità di attori, programmi di intervento mirati ed adeguati ai contesti locali di riferimento.

Sullo sfondo di questo sistema, che ovviamente attende di essere implementato, rimane di fondamentale rilievo il ruolo dei controlli; esso dovrebbe declinarsi sia sotto il profilo della vigilanza che gli enti devono svolgere al fine di garantire gli *standard* di qualità necessari dei servizi offerti ai fruitori, sia sotto il profilo della verifica della gestione dell'intero meccanismo di collaborazione pubblico/privato realizzato. E, inoltre, sempre gli enti pubblici devono poter prevedere le sanzioni e i meccanismi sostitutivi nei casi di inadempimento, nonché adeguati strumenti di prevenzione delle forme corruttive che potrebbero insinuarsi nei sistemi di collaborazione e di partenariato pubblico/privato.

Da qualche tempo le pratiche di collaborazione finalizzate alla produzione di beni e servizi al livello territoriale sono oggetto di rinnovato interesse e sotto diversi ambiti materiali (sia in relazione a quelli di disciplina coinvolti, sia per la molteplicità delle forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare ai nuovi istituti finanziari). La crescente attenzione verso queste tipologie di strumenti, importati da altri modelli, ed in assenza di normative specifiche di regolamentazione, comporterà che, nella combinazione tra innovazioni nel settore delle politiche pubbliche, amministrazione collaborativa e condivisa, strumenti di finanza, impatto sociale, si potrà ragionare su un rinnovato ruolo delle amministrazioni territoriali, che potranno rispondere ai bisogni e di servizi sociali attraverso politiche e strumenti adeguati alle peculiarità economiche e strutturali proprie del tessuto territoriale e sociale di riferimento.

Questo sistema, sebbene sinteticamente descritto, ma con l'impegno che possa essere ulteriormente sviluppato, potrebbe essere normato con sistematicità, in quanto potenzialmente idoneo a far fronte alla crescente domanda di prestazioni sociali, attraverso il coordinamento tra enti e la

---

<sup>14</sup> BANCA D'ITALIA, [Provvedimento dell'8 novembre 2016](#).

sempre più necessaria sinergia pubblico-privata<sup>15</sup>. Utilizzare le mappature dei bisogni unitamente alle risorse attivabili sul territorio, elaborare progettualità e risposte volte a valorizzare le capacità e le risorse territoriali, implementare il ruolo del Terzo settore al servizio della persona, implicano una scelta culturale e di sistema, esercitabile entro i limiti costituzionali e sotto la indefettibile attività di controllo del potere centrale.

---

<sup>15</sup> L. GORI, *Dall'impresa sociale alle "imprese sociali". La problematica pluralità di modelli normativi di impresa sociale nella riforma del Terzo settore*; A. BERNARDONI-G. MAROCCHI, *Social Impact Bond, payment by results e imprese sociali: un'analisi critica*; M. BAGGIO-V. CECCHINI MANARA-L. SACCONI, *L'impatto della finanza a impatto sociale: uno studio sulla relazione tra strumenti finanziari, forma di governance e motivazioni*, tutti in *IRIS Network*, XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 25-25 maggio 2018, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento; V. CHIODO - F. GERLI, *Domanda e offerta di capitale per l'impatto sociale: una lettura eco sistemica del mercato italiano*, in *Impresa sociale*, 10/2017; G. CISTERNINO, *Gli strumenti finanziari e la finanza sociale alla luce della riforma del terzo settore*, in *Impresa sociale*, 10/2017; R. CARÈ-R. CARIDÀ-G. FERRARO-A. RIZZELLO-A. TROTTA, *The use of Payment by Results in Healthcare: a Review and a Proposal*, in La Torre M., Calderini M. (Eds), *Social Impact Investing beyond the SIB. Evidence from the Market*, 'Palgrave Studies In Impact Finance', 1st Ed. 2018. Palgrave MacMillan 2018; B. AGOSTINELLI, *L'«autonoma iniziativa» dei privati nell'economia solidale. Nuove prospettive della sussidiarietà*», Napoli, 2018; A. MAZZULLO, *Diritto dell'imprenditoria sociale. Dall'impresa sociale all'impact investing*, Torino, 2019.