
Diritto e processo amministrativo

Edizioni Scientifiche Italiane

Diritto e processo amministrativo

Rivista trimestrale

Anno XI – n. 4/2017

Direttori

Luigi BENVENUTI, Giuseppe CAIA, Marcello CLARICH, Alfredo CORPACI, Vittorio DOMENICHELLI, Rosario FERRARA, Ermínio FERRARI, Enrico FOLLIERI, Carlo Emanuele GALLO, Lucio IANNOITA, Nino LONGOBARDI, Enzo Maria MARENGHI, Alfonso MASUCCI, Francesco MERLONI, Eugenio PICOZZA, Andrea PUBUSA e Paolo URBANI

Direttore responsabile

Enrico FOLLIERI

Comitato scientifico

Sergio AGRIFOGLIO, Nicola AJCARDI, Massimo ANDREIS, Francesco ASTONE, Antonio BARONE, Stefano COGNETTI, Alfredo CONTIERI, Daniele CORLETTI, Alessandro CROSETTI, Claudio FRANCHINI, Giovanni LEONE, Sebastiano LICCIARDELLO, Alessandro LOLLI, Francesco MANGANARO, Agostino MEALE, Giorgio ORSONI, Vera PARISO, Sergio PERONGINI, Aristide POLICE, Fabio SAITTA, Giovanni Antonio SALA, Maria Alessandra SANDULLI, Michael SCIASCIA, Fabrizio TIGANO, Luisa TORCHIA, Diego VAIANO e Alberto ZITO

Comitato editoriale

Vittoria BERLINGÒ, Giuseppe CAMMAROTA, Erza CARACCIOLLO LA GROTTERIA, Lucia CIMELLARO, Stefano COLOMBARI, Gabriella CREPALDI, Laura D'AMATI, Andrea DI LIETO, Alessandra FABRI, Vera FANTI, Gianfrancesco FIDONE, Giuliano FONDERICO, Fabrizio LOFOCO, Roberta LOMBARDI, Alberto MORBIDELLI, Remo MORZENTI PELLEGRINI, Lucia MURGOLLO, Michela MUTI, Clara NAPOLITANO, Angelo Giuseppe OROFINO, Chiara ORREI, Francesca PUBUSA, Stefania PUDDU, Anna ROMEO, Rosaria RUSSO, Nicola SCOTTO DI VETTIMO, Paolo TANDA, Stefano TAITI, Marco TIBERII, Michele TRIMARCHI, Giuseppe TROPEA, Graziana URBANO, Cristina VEDETTA

Comitato scientifico per la valutazione, estraneo ed indipendente dalla direzione e gestione della rivista

Piergiorgio ALBERTI, Mario CALDARERA, José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAJOR, Vincenzo CERULLI IRELLI, Giovanni DUNI, Françoise FRAYSSE, Vittorio ITALIA, Gérard MARCOU, Mario Alberto QUAGLIA, Salvatore RAIMONDI, Nazareno SAITTA, Filippo SALVIA, Franco Gaetano SCOCA, Ernesto STICCHI DAMIANI, Aldo TIGANO, Riccardo VILLATA.

I contributi inviati alla rivista sono sottoposti, in forma anonima, a due componenti del Comitato scientifico per la valutazione, scelti considerando l'affinità del tema del contributo agli interessi di studio e di ricerca dei valutatori, ed in modo da assicurare una rotazione, e coperti da anonimato; i contributi vengono pubblicati se ottengono il giudizio positivo di tutti e due i valutatori o anche di uno solo di essi, se la direzione lo riterrà. Non sono sottoposti alla valutazione i contributi degli autori di chiara fama. Le medesime regole valgono anche per i *Quaderni di Diritto e processo amministrativo*.

Hanno collaborato a questo numero:

SARA AMATO, assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università di Napoli «Federico II»; GAETANO ARMAO, docente di diritto amministrativo europeo e contabilità pubblica, Università di Palermo - Presidente del Consorzio Universitario di Palermo; LUIGI BENVENUTI, ordinario di diritto amministrativo, Università Ca' Foscari di Venezia; ANDREA CARBONE, associato di diritto amministrativo, Università La Sapienza di Roma; FABIO CANTOLI, ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT); GABRIELLA CREPALDI, aggregata di diritto amministrativo, Università di Bergamo; MARIA DE BENEDETTO, ordinario di diritto amministrativo dell'economia, Università Roma Tre; AUGUSTO DI CAGNO, cultore della materia di diritto amministrativo, Università di Bari; NICOLA DI MODUGNO, ricercatore confermato di diritto amministrativo, Università del Sannio (Benevento); ALESSANDRA FABRI, associato di Diritto amministrativo, Università di Teramo; GIANFRANCESCO FIDONE, docente a contratto Università La Sapienza di Roma e LUISS Guido Carli; LUCIO IANNOITA, ordinario di Diritto amministrativo, Seconda Università di Napoli; NINO LONGOBARDI, ordinario di diritto amministrativo, Università de L'Aquila; MARCO MAZZAMUTO, ordinario di diritto amministrativo, Università di Palermo; PIERGIUSEPPE OTRANTO, ricercatore di diritto amministrativo, Dipartimento di Scienze Politiche, Università Aldo Moro di Bari; MASSIMIANO SCIASCIA, ricercatore a tempo determinato, Università Telematica «Pegaso»; GRAZIANA URBANO, ricercatrice di diritto amministrativo, Università di Foggia.

La traduzione degli abstracts in inglese è stata eseguita dalla prof.ssa Vera FANTI, con la supervisione del prof. Christopher WILLIAMS, ordinario di lingua inglese presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Foggia.

Gli indici della rivista sono consultabili sul sito della casa editrice
<http://www.edizioniesi.it>.

Indirizzo redazione: Enrico Follieri Via Indipendenza, 35 - 71036 Lucera (FG)
e-mail: prof.enrico@studiodilegalefollieri.it; tel.: 0881/520848; 520980.
Segretaria di redazione: Carmela Giambattista

Registrazione presso il Tribunale di Napoli, n. 100 del 20 novembre 2006.
Periodico esonerato da B.A.M., art. 4, 1° comma, n. 6, d.P.R. 627 del 6-10-78.

LUCIO IANNOTTA

AMMINISTRAZIONE DELLO SVILUPPO
ED ECONOMIA E FINANZA DI IMPATTO SOCIALE
(DEBELLARE LE POVERTÀ CON IL LAVORO
E L'IMPRENDITORIALITÀ)*

SOMMARIO: 1. Giustizia e misericordia nei principi fondamentali della Costituzione italiana. Doveri della Repubblica – nella sua unità e nelle sue articolazioni istituzionali e sociali – di contrastare la povertà, per debellarla, in forme e modi che variano nel tempo. – 2. Contenimento della spesa pubblica e ridimensionamento del Welfare State; persistenza delle esigenze di welfare. Emersione, dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, di un modello di amministrazione contraddistinto dalla funzionalizzazione alla tutela e valorizzazione dei diritti fondamentali e allo sviluppo economico. Contemporanea crescita del welfare privato. – 3. Amministrazioni tutrici istituzionali degli interessi pubblici; imprese gravate da responsabilità sociale; enti privati senza scopo di lucro con finalità sociali; persone e famiglie: componenti originariamente autonome del sistema sociale. Recente emersione di nuovi modelli nei quali dimensione economica e dimensione sociale tendono a integrarsi: società benefit; imprese sociali con forme di remunerazione del capitale sociale; investimenti della finanza privata in imprese sociali, in collaborazione con la pubblica Amministrazione. Presenza in tutti questi modelli della (necessità di) misurazione e valutazione dell'impatto sociale e dei risultati delle attività. – 4. Gli investimenti a impatto sociale. La *Social Impact Investment Task Force* del G8: necessità di un cambio di paradigma per orientare i processi economico-finanziari verso impatti sociali positivi misurabili e verso sviluppo, innovazione, inclusione con contenimento/efficientizzazione della spesa pubblica. – 5. I *social impact bond* quale specie del *social impact investment*. Nuova forma di partenariato pubblico-privato e di derivato non speculativo. – 6. Il fenomeno povertà in Italia. Il Rapporto Svimez 2016. Povertà come ostacolo alla crescita. Vecchie e nuove forme di povertà. Mancanza, precarietà, inadeguatezza, instabilità, bassa remuneratività del lavoro; emarginazione; carcerazione abituale; attrazione in organizzazioni criminali; schiavitù; mancanza di cultura, di educazione, di formazione, di professionalità; im-

* Questo lavoro è destinato agli Scritti in onore del Prof. Manlio Ingrassio.

migrazione; povertà radicale; senza dimora. – 7. L'estensione e la gravità del fenomeno povertà richiedono la collaborazione/comprensione di tutte le componenti del sistema. Necessità di politiche interne di contrasto radicale alle povertà che sappiano attrarre e favorire investimenti ad impatto sociale in iniziative economiche e sociali di beneficio comune (con rilevanti effetti occupazionali, ambientali e di sviluppo e diffusione su larga scala della imprenditorialità). Pubbliche Amministrazioni con funzioni di regia e *governance*. Necessità di persone dotate di empatia, umanità, passione, condivisione di valori. Dalla povertà come problema, ai poveri come artefici di sviluppo.

1. – La mia relazione¹ ruota intorno alla domanda: se e che cosa chieda oggi alle imprese, sul piano della misericordia e della giustizia, il diritto, non solo come complesso di norme e di atti dei pubblici poteri, ma anche come risposte date dai vari soggetti dell'ordinamento giuridico alle esigenze, di necessaria soddisfazione, emergenti dalla società.

Si tratta di una riflessione giuridica che si collega con un tema etico, sul presupposto che misericordia² e giustizia³, quali virtù so-

¹ Relazione – ampliata e con l'aggiunta delle note – al Convegno *Misericordia e Giustizia. La dimensione etica dell'impresa*, promosso dall'Unione Industriali di Napoli e dal Gran Priorato di Napoli e Sicilia del Sovrano Militare Ordine di Malta Delegazione di Napoli – Venerdì 2 dicembre 2016 Unione Industriali di Napoli, Salone d'Amato, Piazza dei Martiri n. 58 – Napoli con saluti introduttivi di Ambrogio Prezioso, Presidente dell'Unione Industriali di Napoli e Frà Luigi Naselli di Gela, Gran Priore di Napoli e Sicilia, ed interventi di Mons. Giuseppe Sciacca, Segretario del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica; Lucio Iannotta; Vincenzo Boccia, Presidente Confindustria; conclusioni di Andrea Pisani Massamormile. Nelle note generali dei promotori del Convegno si legge: *Misericordia e giustizia non possono ignorarsi. La giustizia è valore sociale e virtù etica. La misericordia è virtù religiosa. Trova alla sorgente ed alla foce l'«aiutare», l'essere a fianco, che sono altresì alla radice del valore civile della solidarietà. Permane ed anzi cresce il disagio sociale, che è ingiusto e moltiplica la necessità di solidarietà. Che frutti lascia l'anno della Misericordia sull'etica degli operatori economici? Il profitto, legittimo ed anzi necessario, può essere «giusto»?*

² Etimologicamente, misericordia vuol dire dare il cuore ai miseri (*miseris corde*) avere a cuore i poveri. Pur essendo la misericordia considerata prioritariamente virtù religiosa (attributo di Dio e beatitudine) essa ha tuttavia un nucleo umano di origini antiche (misericordia come compassione: in Aristotele, che ne ha una visione positiva e in Platone, che ne dà una interpretazione negativa) v. M. PE-

ciali, (e l'etica⁴, di cui esse sono parte) siano elementi giuridicamente rilevanti: misericordia nel significato di prendersi cura dei miseri, dei poveri, cioè di coloro che mancano di mezzi materiali essenziali per vivere o che si trovano in una condizione di indigenza culturale, morale, psicologica; e giustizia come volontà e dovere di dare a ciascuno il suo ed in particolare ciò che spetta indefettibilmente e irrevocabilmente a ciascuno, in quanto persona.

Il presupposto della giuridicità di giustizia e misericordia, nell'ordinamento italiano, non richiede particolari dimostrazioni, in quanto esso trova riscontro e fondamento nel diritto positivo al suo più alto livello, vale a dire nella Costituzione repubblicana del 1948 ed in particolare nei suoi principi fondamentali, specialmente in quelli consacrati nei primi articoli che, come evidenziato dalla dottrina costitu-

LAEZ, *Per una civiltà della misericordia*, lectio, Napoli, 8 marzo 2016 il quale richiama Papa Francesco, *Misericordiae vultus*. Misericordia non solo come sentimento ma anche come virtù umana e cioè come passione regolata dalla ragione, o per dirla in altri termini, orientamento secondo ragione della compassione, con l'obiettivo di sollevare l'altro dalla miseria (M. SALVIOLI, *La misericordia nell'Aquinate* sul pensiero di San Tommaso d'Aquino, in *Studi Cattolici* 665/66 luglio-agosto 2016, 494-499).

³ Giustizia, come insegna una tradizione plurimillennaria, è perpetua e costante volontà di dare a ciascuno il suo (*suum cuique tribuere*). Essa quindi consegue, almeno sul piano logico, all'esistenza di un *suum*, del diritto dell'altro, di ciò che è dovuto all'altro. Corollari del *suum cuique tribuere* e, come esso, principi del diritto delle genti sono: *alterum non laedere* (non danneggiare l'altro) e *honeste vivere* nel suo doppio significato di vivere ed operare secondo norme giuste; e di tenere in adeguata e completa considerazione la realtà quanto meno nel senso minimo di conoscere come stanno le cose. I soggetti più gravati dai doveri di giustizia sono quelli che hanno più potere, in modo particolare quelli che detengono il potere politico i quali, solo operando secondo giustizia, si presentano come autorità e non come tiranni. In particolare, l'autorità politica è chiamata sia a realizzare la giustizia distributiva (ciò che è dovuto dalla comunità ai singoli) sia a far rispettare la giustizia legale (ciò che è dovuto dai singoli alla comunità) sia a garantire la giustizia commutativa (ciò che è dovuto da una singola persona ad un'altra, su un piano paritario), v. M. SCHLAG, *Giustizia: la virtù dei potenti*, in J.A. Mercado (a cura di) *Umanesimo cristiano e virtù umane. Spunti per la vita delle imprese*, Roma, 2013.

⁴ Quanto all'etica, essa viene intesa, nella presente relazione, come sistema di valori assunto dalla società umana a valore fondamentale ordinante. Angelo Falzea, 2003.

zionalista, rappresentano la stella polare dell'ordinamento repubblicano⁵ e al tempo stesso ne contengono per così dire il DNA, come codice genetico e come progetto della società nel suo sviluppo⁶.

La lettura dei principi fondamentali rende manifesta la avvenuta costituzionalizzazione: dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità; del dovere della Repubblica di riconoscerli e di garantirli e di richiedere l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica politica e sociale (art. 2 Cost.); della dignità e del pieno sviluppo della persona umana, di ogni persona; del compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscano tale pieno sviluppo e la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica ed economica del paese (art. 3, c. 2, Cost.); del diritto al lavoro riconosciuto a tutti dalla Repubblica, tenuta a promuovere le condizioni che ne rendano effettivo l'esercizio (art. 4, comma 1, Cost.); ma anche del lavoro come fondamento della Repubblica (art. 1 Cost.) e come dovere di ogni cittadino di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, comma 2, Cost.)⁷.

⁵ C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla costituzione europea*, Bologna, 2002, spec. 225 e ss.

⁶ Roberto Bin - Giovanni Pitruzzella, 2013. I valori consacrati nei primi articoli della Costituzione Italiana rappresentano valori universali. In effetti, basterebbe aggiungere, nei Principi fondamentali della Costituzione Italiana, ed in particolare nei suoi primi cinque articoli, alla parola Repubblica l'aggettivo mondiale e sostituire le espressioni cittadino con abitante della Terra e Stato con Amministrazione per ottenere i principi fondamentali di una Costituzione mondiale dei diritti e dei doveri dell'Uomo, come singolo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, al servizio dei quali si pone (e si giustifica) un'Autorità - l'Amministrazione che è in sé servizio, al livello più vicino agli uomini (*ad minus stare*), a conferma del fatto che globalizzazione significa anche scoperta in ogni singola realtà della portata globale del patrimonio (*lato sensu*) culturale di ogni comunità particolare, oltre che possibilità di portare in ogni luogo il patrimonio (*lato sensu*) culturale di ogni comunità particolare.

⁷ Nelle attività di cui all'art. 4 Cost. rientra l'attività economica, espressione della libertà di iniziativa privata riconosciuta dall'art. 41 Cost., 1° comma. Lo stesso art.

Tali principi costituiscono l'essenza della forma repubblicana e risultano imm modificabili (come la stessa forma repubblicana, in base all'art. 139 della Costituzione per il quale «*La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale*») ⁸ da parte di qualsiasi potere e di qualsiasi maggioranza ed anche dal pur pervasivo e normalmente prevalente diritto europeo ⁹.

In tal modo, la legge fondamentale della Repubblica italiana ha costituzionalizzato l'etica, un'etica che ha fatto propria l'intera tematica dei diritti umani e con essi i doveri inderogabili di solidarietà e i principi di eguaglianza, di libertà e di dignità della persona umana ¹⁰.

I diritti umani inviolabili, consacrati nell'art. 2 della Costituzione, consistono in beni attinenti all'esistenza, all'integrità fisica e morale, alla difesa e allo sviluppo della sfera morale culturale, ambientale, spirituale: cibo, acqua, vestiti, casa, salute, cure mediche, istruzione, formazione, educazione, cultura, riposo, svago, assistenza, previdenza, buon nome, astensione da ogni violenza e rispetto di ogni condizione, specialmente di debolezza (bambini, malati, carcerati ¹¹, vecchi, profughi, poveri, ecc.); scelta del proprio stato; lavoro (da apprendere e da svolgere); possibilità di costruirsi un futuro, di trasmettere espe-

41 Cost., al 2° comma, sancisce il divieto di svolgere l'attività economica in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana; e, al 3° comma, riconosce l'attitudine dell'attività economica (pubblica e privata) a realizzare finalità sociali nell'esercizio della libertà imprenditoriale. Il 3° comma dell'art. 41 Cost., pur contestato nell'ottica del diritto europeo sia per eccesso (sotto il profilo dell'ingerenza politico-amministrativa sulle imprese) sia per difetto (per mancanza di riferimento a mercato e concorrenza), deve ritenersi ancora vigente e offrire copertura costituzionale generale all'attribuzione, mediante legge, ad autorità pubbliche di poteri di regolamentazione e controllo relativamente a tutte le attività imprenditoriali che incidono su pubblici interessi: dalla tutela della salute e dell'ambiente, alla qualità ed essenzialità dei servizi pubblici, sino alla tutela del risparmio (S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle banche*, Padova, 2016, 10-11).

⁸ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975; L. IANNOTTA, *Motivi di ricorso e tipologia degli interessi*, Napoli, 1988.

⁹ D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e il potenziale vulnerabile alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC.*, 3, 2014.

¹⁰ A. FALZEA, *Etica e diritto*, Reggio Calabria, 6 marzo 2003 (dattiloscritto).

¹¹ G. FERRARO, *Filosofia in carcere*, Napoli, 2006.

rienze e valori, libertà di fondare una famiglia, di agire secondo il dettato della coscienza; libertà religiosa; diritto di amministrarsi¹². Si tratta di diritti di tutti e di ciascuno, fondati sulla natura umana, che accomunano tutti gli uomini, quali abitanti della terra e che trascendono quindi l'appartenenza ad una nazione, a una razza, a un popolo, a un partito, a una fede.

Con l'etica non è dubitabile che sia stata costituzionalizzata la giustizia, come dovere di dare a ciascuno, a ogni persona in quanto persona, il suo, dove il suo si identifica con i diritti umani fondamentali; giustizia che è stata tradotta in certezza¹³, con subordinazione dei valori giuridici ordinari e dell'esercizio di ogni potere pubblico e dello stesso potere costituente ai valori eminenti dell'uomo¹⁴.

Ma si può egualmente affermare, soprattutto alla luce delle vicende storiche recenti ed in particolare del diffuso fenomeno delle povertà, che è stata costituzionalizzata anche la misericordia nel suo nucleo fondamentale, come dovere sociale di prendersi cura dei poveri, assicurando loro beni fondamentali (che nell'ottica della giustizia si presentano come diritti di tempestivo ed indefettibile adempimento da parte di chi ne abbia la responsabilità ed il potere¹⁵) corrispondenti, in larga parte, alle tradizionali opere di misericordia¹⁶: dar da mangiare, da bere, vestire, accogliere, assistere, consigliare, insegnare, consolare, ammonire, sopportare, perdonare...

Tenendo conto del diritto di ogni persona di sviluppare pienamente le sue capacità e qualità, con libertà e responsabilità, e considerando che il mezzo principale per realizzare tale sviluppo è il la-

¹² V. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

¹³ L. FERRAJOLI, *Antigone e Creonte, entrambi sconfitti dalla crisi della legalità*, in *Giust. civ.*, 2014, 27 ss.

¹⁴ A. FALZEA, *Etica e diritto*, cit.

¹⁵ L. IANNOITA, *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*, 1999, 57 ss., spec. 64 ss.

¹⁶ Nella tradizione cristiana le opere di misericordia corporale sono: dar da mangiare agli affamati, dar da bere agli assetati, vestire gli ignudi, accogliere i forestieri, assistere gli ammalati, visitare i carcerati, seppellire i morti. Quelle di misericordia spirituale: consigliare i dubbiosi, insegnare agli ignoranti, ammonire i peccatori, consolare gli afflitti, perdonare le offese, sopportare pazientemente le persone moleste, pregare Dio per i vivi e per i morti.

voro, appare come dovere, al tempo stesso, di giustizia e di misericordia, il compito della Repubblica di promuovere le condizioni per il suo effettivo esercizio (art. 4 comma 1 Cost.) che si aggiunge, rafforzandolo, al dovere di rimozione degli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana di cui all'art. 3 comma 2 Cost.

In sintesi, anche la misericordia risulta essere stata costituzionalizzata, fin dalle origini dell'ordinamento repubblicano italiano, in ragione dell'ineffettibile dovere di riconoscimento, rispetto e garanzia effettiva dei diritti umani e dei doveri inderogabili di solidarietà. Ce ne si può rendere conto più chiaramente oggi, per l'estensione globale del fenomeno della povertà, che ha colpito anche il mondo occidentale compresa l'Italia ed in particolare il suo meridione, pur se in forme diverse e (almeno per numero e intensità) meno radicali di quelle delle altre aree del mondo, ma non meno gravi, ove si consideri la compromissione del pieno sviluppo della persona umana, di ogni singola persona (valore costituzionale supremo) che ne può derivare.

Contrastare la povertà, per debellarla, costituisce quindi dovere della Repubblica nella sua unità e nelle sue articolazioni, istituzionali e sociali. Dovere che si sostanzia nel riconoscimento e nell'effettiva garanzia (in forme e modi variabili nel tempo) a tutti i *poveri* dei diritti fondamentali essenziali al pieno sviluppo della loro personalità e quindi, in primis, del diritto (dovere) al lavoro anche come libertà di iniziativa economica: con conseguente configurazione dei diritti fondamentali come fattori di sviluppo personale, sociale, economico.

2. - Intorno al nucleo vitale dell'ordinamento repubblicano, rappresentato dalla centralità della persona, dei suoi diritti e doveri e dai principi di libertà, uguaglianza e solidarietà umana (peraltro ben presenti nel diritto pubblico italiano fin dalle sue origini)¹⁷, nel corso dei

¹⁷ In particolare a seguito della istituzione, nel 1889, della IV Sezione del Consiglio di Stato e dell'avvio della sua attività, nel 1890, quale giudice dell'esercizio del potere amministrativo. Si vedano *Discorso di Bergamo* 1880 e *Discorso mai pronunciato* del 1890 di Silvio Spaventa che fu promotore del movimento Giustizia nell'Amministrazione e Primo Presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato. v. Nicola Di Modugno, 1991.

decenni successivi all'approvazione della Costituzione italiana si è consolidato e potenziato lo Stato sociale (di diritto), il c.d. Welfare State.

Ma le profonde trasformazioni sociali, politiche, istituzionali, normative e comportamentali verificatesi in Italia a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso (nell'ambito di un processo di riassetto dell'ordine economico e politico mondiale e di attuazione sempre più intensa dell'ordinamento europeo) e la progressiva restrizione dello spazio della politica tradizionale nella vita e nel funzionamento delle istituzioni (una politica deologizzata e condizionata dal ridimensionamento della spesa pubblica, imposta dal predominio delle dinamiche finanziarie)¹⁸ hanno portato ad una riduzione sempre più accentuata dello Stato sociale e con esso della tutela, da parte dello Stato, dei diritti fondamentali¹⁹.

In questo contesto è emerso, nella legislazione italiana (con maggiore chiarezza a partire dalla Legge 7.8.1990 n. 241 c.d. legge sul procedimento amministrativo) un nuovo modello giuridico di Amministrazione pubblica, contraddistinto dal dovere di conseguire, celermente, col minimo mezzo, con imparzialità e trasparenza, risultati concreti orientati allo sviluppo economico, elevato (con la valorizzazione e l'ammodernamento dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata) ad interesse pubblico primario che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali sono tenuti a soddisfare, unitamente al (doveroso) rispetto e alla (doverosa) valorizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, nonché delle esigenze della salute, della sanità, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente, come si legge quasi testualmente nell'art. 1 comma 6 L. 59/1997 (come modificato dalla

¹⁸ A. DI MAIO, *La finanza pubblica nel mondo delle idee: tra mano invisibile e Leviatano*, Soveria Mannelli, 2014, la finanza pubblica non può legittimarsi nel perseguimento del pareggio di bilancio anche in fasi di recessione e di disoccupazione, durante le quali la politica del rigore aggrava tali negativi effetti. Una politica che considerasse il pareggio di bilancio come fine primario si porrebbe in contrasto con i fondamenti stessi dell'ordinamento italiano; ne deriva la necessaria lettura conforme ai principi inviolabili e immodificabili dell'ordinamento costituzionale del nuovo testo dell'art. 81 Cost. sull'equilibrio di bilancio, pena la sua incostituzionalità. v. D. MONE, *La costituzionalizzazione*, cit.

¹⁹ L. FERRAJOLI, *Antigone e Creonte*, cit.

legge 191/1998), che rappresenta un'efficace sintesi della nuova direzione ordinamentale.

Il modello di amministrazione pubblica, contraddistinto da economicità, efficacia, trasparenza, semplificazione, valutazione dei costi e dei mezzi, rendimento²⁰, è altresì caratterizzato dalla necessaria collaborazione (accordo) con gli amministrati e dalla partecipazione di questi alle decisioni²¹ e dalla esigenza di attrarre investimenti anche stranieri (oltre che dalla necessità di utilizzare bene le risorse pubbliche disponibili) non potendo le Amministrazioni pubbliche, con i più ridotti mezzi a disposizione, far fronte, da sole, ai compiti ad esse affidati dall'ordinamento, di tutela e valorizzazione dei diritti fondamentali unitamente a quelli di promozione dello sviluppo economico²².

Il modello non ha trovato piena attuazione per una serie di cause che non possono essere esaminate in questa sede²³. Ma persistono ed

²⁰ Modello definito "amministrazione di risultato", intendendo per risultato un'entità al tempo stesso economica e rispettosa e valorizzatrice dei diritti: L. IANNOTTA, *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in *Dir. Amm.*, 1996; ID., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1998; ID., *Previsione e realizzazione*, cit.

²¹ F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. Amm.*, 1999, A. FLORA, *La Pubblica Amministrazione nelle politiche di sviluppo: la programmazione negoziata*, in L. IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003.

²² L. IANNOTTA, *Diritto comune dello sviluppo: rispetto e soddisfazione dei diritti, efficacia ed economicità delle decisioni*, in AA.VV., *Mezzogiorno e politiche di sviluppo*, Napoli, 2002, che formula l'ipotesi secondo la quale la considerazione dei diritti, specialmente fondamentali, non costituisce solo preludio o cornice delle decisioni economiche (secondo il c.d. *Teorema* di R.H. Coase) ma rappresenta elemento intrinseco e vivificante delle stesse decisioni economiche (in un'accezione ampia: politiche, amministrative, gestionali) in grado di contribuire alla soluzione di rilevanti problemi (esigenza di prevederne le conseguenze e di garantirne l'attuazione; possibilità di superare ostacoli normativi, burocratici e formali e di operare in deroga rispetto agli stessi; necessità di specificare l'oggetto degli accordi). Diritti specialmente fondamentali che, in una più ampia prospettiva, si presentano come fattori positivi di sviluppo in grado di concorrere al raggiungimento di migliori risultati economici, tecnici, sociali.

²³ Dette cause possono sinteticamente ricondursi alla resistenza di vecchi schemi formalistici; alla proliferazione di normative, diverse dalla legge, ma comunque vin-

anzi sono diventate sempre più forti nel corso del tempo le esigenze ad esso sottostanti ed in particolare la necessità di realizzare (e perciò di prefigurarli, monitorarne l'attuazione, valutarne l'impatto) risultati concreti sul piano sociale – consistenti prioritariamente nel rispetto e nella valorizzazione dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili di solidarietà – che ha chiamato direttamente in causa il c.d. mondo del privato sociale o terzo settore e, in tempi più recenti, anche il mondo delle imprese commerciali e finanziarie.

3. – In una prima fase, si è consolidato un sistema sociale nel quale operavano le pubbliche amministrazioni, tutrici istituzionali degli interessi pubblici; le imprese commerciali gravate dalla mera responsabilità sociale d'impresa, con divieto di produrre esternalità negative su ambiente e persone²⁴; e un complesso di enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale, attraverso forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità²⁵ ovvero di produzione e scambio di beni e servizi. In particolare con il d.lgs. 24.3.2006 n. 55 si è disciplinata l'impresa sociale quale organizzazione privata che – senza scopo di lucro e con divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, di utili – esercita in via principale un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale quali: assistenza sociale, sanitaria, sociosanitaria; educazione; formazione; tutela dell'ambiente; valorizzazione del patrimonio culturale; turismo sociale; for-

colanti per quanto contraddittorie; all'incapacità o mancanza di volontà della politica di definire gli obiettivi che l'amministrazione avrebbe dovuto attuare; ed anche alla corruzione, ad un sistema corruttivo che ha contrastato un modello basato su trasparenza e chiarezza delle cose da fare o da non fare, rendendo la corruzione al tempo stesso concausa della mancata piena attuazione del nuovo modello ed effetto (aggravato) dalla medesima mancata piena attuazione.

²⁴ Ciò in conformità con l'art. 41, comma 2° Cost. per il quale la libera iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: v. retro nota 7.

²⁵ Si v. l. 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato; l. 381/1991 sulle cooperative sociali; D.Lgs. 460/1997 sulle ONLUS; D.Lgs. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale. Mario R. Spasiano, 1996; M.T. Paola Caputi Jambrenghi, 1997.

mazione universitaria e post-universitaria; ricerca ed erogazione di servizi culturali; servizi strumentali all'impresa; cooperazione allo sviluppo.

In tempi più recenti, dagli interventi del Legislatore nazionale e dalla prassi, emergono nuovi modelli nei quali la dimensione sociale si accompagna a quella economica e ciò sia attraverso l'accentuazione della dimensione economica delle imprese sociali sia attraverso la valorizzazione della dimensione sociale delle imprese commerciali, con invito rivolto al mondo economico di farsi carico del bene (o del beneficio) comune e per esso dei diritti umani fondamentali e dei doveri inderogabili di solidarietà.

Per quanto attiene alle società che svolgono attività economica in senso stretto, con la legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 376 e ss., L. 280/2015) sono state introdotte (guardando in particolare ad esperienze nordamericane) disposizioni che *hanno lo scopo di promuovere la costituzione e favorire la diffusione di società (denominate società benefit) che nell'esercizio di un'attività economica oltre allo scopo di dividerne gli utili perseguono una o più finalità di beneficio comune, operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse* (lavoratori, clienti, fornitori, finanziatori, creditori, pubblica amministrazione e società civile). Beneficio comune che, nel suo minimo, consiste, nel disegno legislativo, nel perseguimento – nell'esercizio dell'attività economica delle società benefit – di uno o più effetti positivi o nella riduzione di effetti negativi su una o più delle categorie sopra indicate. Nel modello delineato dal Legislatore è centrale la valutazione di impatto esterno generato dalla società benefit in termini di beneficio comune e, con essa, la necessità di individuare preventivamente gli obiettivi da perseguire, rispetto ai quali si dovrà valutare l'impatto (raffronto tra impatto previsto e impatto realizzato in base a standard)²⁶.

²⁶ Ad oggi, novembre 2016, le nuove società benefit non superano le 40 unità e tra queste solo una è di maggiore consistenza, vale a dire Vita s.p.a., quotata all'AIN della borsa di Milano, che già era nella sostanza una società benefit avendo per scopo diffondere la cultura della solidarietà e della responsabilità, con restrizioni alla distribuzione degli utili ai soci.

Per quanto concerne invece il c.d. *privato sociale*, viene in rilievo la Legge 6.6.2016 n. 106 (*delega al governo per la riforma del terzo settore dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*) che ha avviato la riforma del c.d. *Terzo Settore* al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono anche in forma associata a perseguire il bene comune e a favorire la partecipazione, l'inclusione sociale e il pieno sviluppo della persona ed anche a valorizzare il potenziale di crescita, occupazione e lavoro. Come è stato evidenziato²⁷, la legge ha riconosciuto cittadinanza economica a soggetti che operano sul mercato, con logica imprenditoriale ma con la finalità assolutamente prevalente di produzione di valore, piuttosto che di lucro soggettivo²⁸. In particolare la Legge 106/2016 ha attribuito una più accentuata dimensione economica all'impresa sociale, intesa come organizzazione privata che svolge attività di impresa per il bene comune, prevedendo forme di remunerazione del capitale sociale, pur se con la restrizione della prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale (art. 6 L. 106/2016). Nella legge delega è concessa alle imprese sociali (art. 9) anche la possibilità di accedere a forme di raccolta di capitale di rischio tramite portali telematici (come per le start up innovative)²⁹ e sono previste altresì misure agevolative volte a favorire investimenti di capitale, nel quadro del più generale principio, pure sancito dalla legge (art. 2),

²⁷ Stefano Zamagni, 2016.

²⁸ Sull'impresa come produttrice di valore v. Paolo Stampacchia, in particolare 2013 e 2014 ma già 2001 e 2007. A tal proposito è utile ricordare che per l'art. 2055 c.c. «L'azienda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa» e, per l'art. 2080 «È imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi». Il fine primario quindi è la produzione e lo scambio di beni e servizi, con il profitto che ne rappresenta evidentemente conseguenza e remunerazione. È nella definizione codicistica di Società che emerge come fine primario la divisione degli utili (art. 2247 *con il contratto di società due o più persone conferiscono beni e servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica*) ma sempre quale frutto dell'esercizio di un'attività economica che, se imprenditoriale, ha come finalità costitutiva quella individuata dallo stesso codice a proposito dell'imprenditore e cioè la produzione di beni e servizi.

²⁹ Art. 30 D.L. 18.10.2012 n. 179 – *Raccolta di capitale di rischio tramite portali on line*.

volto a riconoscere e favorire, anche in campo sociale, l'iniziativa economica privata, il cui svolgimento può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali.

Come per la società benefit, anche per l'impresa sociale, e in generale per tutti gli enti del terzo settore (art. 4, comma 1 lett. o) è centrale, nel disegno legislativo (art. 6 c. 3), la valutazione di impatto sociale, quale valutazione qualitativa e quantitativa, nel breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulle comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato; e dei risultati, in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni; con connessa necessità di prefigurazione di obiettivi e risultati e di vigilanza, monitoraggio e controllo della loro attuazione e di individuazione dei relativi parametri (art. 6 comma 4).

4. – Ma, nell'ambito delle forme di partecipazione del mondo economico-finanziario alla realizzazione del bene comune e, per esso, dei diritti fondamentali delle persone, delle formazioni sociali e delle comunità, con particolare riferimento alle situazioni di povertà, il fenomeno nuovo di maggior interesse – per la sua rilevanza globale e per la massa enorme di risorse finanziarie che può mobilitare, con una grandissima estensione anche quantitativa degli effetti positivi che ne possono derivare – è costituito dagli investimenti ad impatto sociale, per il cui studio e per la cui diffusione è stata istituita, in ambito G8 la *Social Impact Investment Task Force*³⁰ (coordinata da Sir Ronald Coen, il regista dell'ecosistema della finanza sociale inglese e ispiratore della c.d. *Big Society*³¹) di cui ha fatto parte l'Advisory Board Italiano³² presieduto dall'On.le Giovanna Melandri.

³⁰ La *Social Impact Investment Task Force* si è evoluta nel *Global Sociale Impact Investment Steering Group* con lo scopo di promuovere l'*impact investing* a livello globale. Con i paesi del G8 ne sono entrati a far parte, allo stato, Brasile, India, Messico, Israele e Portogallo.

³¹ In Inghilterra nell'ambito del progetto *Big Society* si colloca il *Big Society Capital*, un intermediario finanziario dedicato all'*impact investing* e finanziato da fondi pubblici e bancari privati.

³² Per raccogliere l'esperienza dell'*Advisory Board Italiano (ADB)* della *Social Impact Investment Taskforce (SIIT)* è stata costituita la *Social Impact Agenda per l'Italia*, di cui è presidente Giovanna Melandri.

Nel Rapporto italiano della Task Force, il fenomeno degli investimenti ad impatto sociale viene collegato alla necessità di affiancare urgentemente alla radicale trasformazione del volto della nostra società – dovuta alla rivoluzione tecnologica degli ultimi decenni e ai profondi cambiamenti globali che l'hanno seguita – una massiccia dose di innovazione sociale: aggiungendo necessariamente alla parola innovazione l'aggettivo sociale.

Si legge in particolare nell'Introduzione al Rapporto italiano di Giovanna Melandri: *Evocare l'innovation society non basta più: il collasso finanziario mondiale, la disoccupazione giovanile strutturale, l'esclusione dalla dignità sociale di miliardi di esseri umani, le emergenze ambientali sono solo alcuni sintomi della sua insufficienza che rendono indispensabile un cambio di paradigma per orientare i processi economici verso impatti misurabili e socialmente positivi, sostenendo contemporaneamente processi di sviluppo, di innovazione e di inclusione sociale, accompagnati da un contenimento della spesa pubblica e, al tempo stesso, da una sua maggiore efficacia ed efficienza.*

Più specificamente, il *social impact investment* ha l'obiettivo di generare, attraverso investimenti in iniziative di imprenditorialità sociale finalizzate alla risoluzione di problemi sociali o ambientali, risultati positivi che altrimenti non avrebbero luogo, con il rafforzamento di una terza dimensione delle scelte di investimento, non più determinate solo da valutazioni di rischio e di rendimento ma anche dall'impatto sociale che producono, secondo il Rapporto italiano nel quale si legge: *L'introduzione di questa terza dimensione (quella dell'impatto sociale) può generare un cambio di paradigma dagli effetti molto profondi sull'economia, sulla struttura del welfare e persino sulla finanza dando vita a una nuova stagione dell'innovazione e dell'imprenditorialità sociale e della finanza di impatto.*

Come viene evidenziato dal Rapporto internazionale della Task Force, vi sono vari segnali di un possibile sviluppo di un vero e proprio movimento mondiale a favore degli investimenti ad impatto sociale. Il primo segnale, sul fronte della domanda, è l'affacciarsi sul mercato di una nuova generazione imprenditoriale che lavora con passione, dedizione, fiducia nel futuro e aspira ad associare produzione di reddito e produzione di valore sociale, con la moltiplicazione di iniziative imprenditoriali anche connesse alle piattaforme di-

gitali della *sharing economy*³³ e relative alla gestione dei beni comuni³⁴. Sul versante dell'offerta, il Rapporto internazionale della task force indica, tra i segnali positivi, la circostanza che sono presenti oggi nel mondo ... oltre 1200 asset managers che gestiscono oltre 45 trilioni di dollari i quali hanno sottoscritto i Principi di investimento responsabile dell'ONU incorporando così fattori ambientali, sociali e di governance nelle loro decisioni e che vi è un grande flusso di ca-

³³ Sulla *sharing economy* (economia della condivisione) si veda la proposta di legge n. 3564 del 27 gennaio 2016 (XVII Legislatura) presentata dai deputati Tentori e altri, avente ad oggetto *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione*. Come si ricava anche dalla Relazione alla proposta di legge n. 3564/2016, la *sharing economy* (detta anche economia della condivisione o collaborativa) è un nuovo modello economico e culturale basato sull'utilizzo e sullo scambio di beni e servizi piuttosto che sulla produzione e sul possesso. L'avvento delle nuove tecnologie ha diffuso il fenomeno ampliandone le potenzialità e l'accessibilità, dando così corpo a un valore già radicato nelle nostre comunità. Le sue dimensioni ottimali sono quelle locali e regionali (Comitato Europeo Regioni dicembre 2015). L'impasse dei modelli economici tradizionali e la crisi occupazionale hanno creato condizioni ancor più favorevoli per la diffusione di questo modello di consumo che apre nuove opportunità-possibilità di crescita, occupazione e imprenditorialità (nuovi posti di lavoro di qualità) fondate su uno sviluppo sostenibile che mira alla partecipazione dei cittadini e alla costruzione di comunità (resilienti) in grado (cioè) di influenzare il corso del cambiamento, facendovi fronte in maniera positiva. Forze trainanti sono l'*information technology* e l'utilizzo dei *social media*. Mettendo a sistema l'intelligenza diffusa dei cittadini si può creare cultura, lavoro, diritti e qualità sociale. Trattati distintivi comuni alle molteplici figure sono: condivisione; rapporto tra pari; crescente necessità di interazione con le aziende con modalità più partecipative; presenza di una piattaforma digitale di supporto; centralità di un meccanismo reputazionale (fiducia) digitale; pagamento elettronico. Gli oggetti sono: beni fisici, trasporti, accessori, prodotti digitali, spazi, tempo, competenze servizi. Gli aspetti coinvolti sono: integrazione dei modelli innovativi con quelli tradizionali; complementarità; creazione di nuovi valori accanto a quelli tradizionali; evitare contrapposizione facendo prevalere l'interesse collettivo; opportunità di sviluppare sperimentazioni e idee innovative incoraggiando *start up* e premiando esperienze di successo; trasversalità professionale.

³⁴ Ugo Mattei, 2011. Sui principi relativi all'utilizzo dei beni culturali e alla loro gestione e sulla modalità del (necessario) intervento pubblico, anche con riferimento alle imprese non profit: v. Amedeo Di Maio, 1999. Sulle forme di gestione dei beni civici quali beni comuni v. Maria Vaccarella, 2008.

pitali alla ricerca di opportunità di investimento collegate a impatti sociali misurabili e positivi.

Anche nel *social impact investment* – come nella società benefit e nell'impresa sociale – sono quindi centrali il momento della valutabilità e misurabilità dell'impatto sociale e l'esigenza di prefigurarlo, monitorarlo, attuarlo, controllarlo. Ed è altresì centrale la presenza delle pubbliche amministrazioni, statali e locali, nei ruoli sia di committenti e acquirenti di servizi sociali con massimo impatto possibile delle risorse pubbliche spese; sia, in ogni caso, di garanti dei servizi essenziali; sia di regia e *governance*³⁵ di un sistema nel quale opera una moltitudine di attori sociali ed economici quali: enti del terzo settore, cooperative sociali, volontari, Cassa depositi e prestiti, fondazioni bancarie, imprese sociali, investitori privati, intermediari finanziari, investitori istituzionali, istituti di credito, fondazioni filantropiche di imprese, filantropi di tipo tradizionale, assicurazioni, imprese commerciali.

La finanza di impatto sociale fa parte del fenomeno denominato *Secondo Welfare*³⁶ che mobilita risorse non pubbliche aggiuntive, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali e si affianca agli schemi del primo welfare, rispetto al quale è complementare, integrandolo, rinnovandolo e modernizzandolo; offre prestazioni e servizi a favore di categorie di soggetti particolarmente vulnerabili (avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate): servizi forniti da diversi stakeholder collegati in rete; ed ha un forte ancoraggio territoriale³⁷ peraltro con significative differenze tra le varie aree³⁸.

³⁵ G. DEL RIO, *Prefazione al Rapporto italiano della Social Impact Investment Task Force del G8*.

³⁶ Il Laboratorio di ricerca Secondo Welfare è nato nel 2011 su iniziativa del Centro di ricerca Luigi Einaudi di Torino e dell'Università degli Studi di Milano. Il 1° e il 2° rapporto sul Secondo Welfare si possono leggere in www.secondowelfare.it

³⁷ Giulio Pasi, 2016.

³⁸ Nel rapporto Svimez 2016 si segnala che nel centro nord il welfare privato sociale è in grado di sostituirsi in modo significativo al welfare pubblico che invece nel Mezzogiorno occupa ancora un ruolo assolutamente prevalente, ancorché insufficiente.

La finanza di impatto sociale e più in generale il fenomeno del secondo welfare rappresentano il superamento della tradizionale ripartizione Stato Mercato Terzo Settore Famiglie, quali entità autonome e distinte, a favore di un modello che tende alla loro compenetrazione e collaborazione e che si caratterizza, tra l'altro, per innovazione sociale e passaggio dal *government* alla *governance*³⁹.

5. – Tra i nuovi meccanismi di cooperazione e compenetrazione tra Stato, Mercato, Terzo Settore, Persone e formazioni sociali occupano un posto di rilievo i cc.dd. *social impact bond* che costituiscono una nuova forma di partenariato pubblico privato⁴⁰ e rappresentano la concretizzazione di molte delle esigenze sottostanti al fenomeno del *social impact investment* e, più in generale, della diffusione di politiche di welfare innovative.

I *social impact bond* – S.I.B. – si collegano, da un lato, al crescente interesse della finanza al mondo del sociale e, dall'altro, alla connessa necessità di evitare che l'attenzione prestata alle architetture finanziarie faccia perdere di vista la qualità dell'intervento sottostante cioè il progetto sociale di cui lo strumento finanziario è al servizio, come si segnala in una ricerca della Fondazione Cariplo⁴¹.

Nella ricerca il S.I.B. viene configurato come *una partnership tra diversi attori, sancita da contratti bilaterali e finalizzata a raccogliere capitali privati per promuovere politiche pubbliche innovative. Gli elementi essenziali del modello sono: un programma di interventi in campo sociale in grado di generare un impatto sociale (outcome) e un risparmio di spesa pubblica; un prestito/finanziamento con restituzione del capitale e remunerazione solo in caso di successo del programma.*

Poiché il rendimento per l'investitore è determinato dagli impatti positivi generati da una certa attività sociale, il S.I.B. non è un titolo obbligazionario (*bond*) in senso stretto (remunerazione fissa e resti-

³⁹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2005.

⁴⁰ Giulio Pasi, 2014 e 2016; Alfonso Del Giudice, 2015.

⁴¹ *I social impact bond. La finanza al servizio dell'innovazione sociale*, Quaderni dell'Osservatorio Fondazione Cariplo n. 11/2013, in www.fondazionecariplo.it/osservatorio.

tuzione certa del capitale prestato alla scadenza, salvo fallimento dell'investimento). Il suo rendimento è infatti variabile come il prezzo di un'azione che cambia (almeno in linea teorica) in base alla performance conseguita dall'impresa e la remunerazione è legata ai risultati dell'attività finanziata in termini di valore creato per la società. Il S.I.B. è uno strumento sofisticato al pari dei derivati⁴² che non nasce però per favorire la speculazione bensì per promuovere e potenziare l'innovazione sociale. La sua complessità non è legata ad algoritmi incomprensibili, comportanti difficoltà di previsione, bensì alla rete di relazioni tra gli attori che partecipano al processo, nel quale alla variabile rischio finanziario si aggiunge la variabile fiducia tra i partners che prendono parte all'iniziativa⁴³.

Il cuore del S.I.B. che (continuando il confronto con i derivati) ne costituisce il sottostante è l'andamento dell'attività di innovazione sociale. L'investitore punta sulla capacità di un'attività di generare valore sociale ed economico con impatto positivo per la comunità di riferimento, per la p.A., per i beneficiari del servizio sociale erogato e per gli stessi erogatori⁴⁴.

I soggetti che operano in questo schema sono: una o più pubbliche amministrazioni; i fornitori del servizio; investitori sociali con l'intenzione di generare impatto sociale; intermediari specializzati; valutatori indipendenti. Ad essi vanno aggiunti i destinatari del servizio, artefici e non solo soggetti passivi dell'attività; le comunità di riferimento; gli eventuali garanti dell'operazione e ulteriori investitori privati, socialmente orientati e, in ogni caso, portatori di capitali cc.dd. *pazienti*, interessati cioè, almeno in una prima fase, più al valore sociale (*impact first*) che al rendimento finanziario immediato *tout court* (*financial first*)⁴⁵; e, ancora, imprese commerciali e operatori della sha-

⁴² Sui quali v. in Sandro Amorosino (a cura di), *Manuale di diritto del mercato finanziario*, 2014, Simona Sonia Selvaggia Di Rosa e Maria Alexandra Meres.

⁴³ In questi termini la Ricerca della Fondazione Cariplo. L'investitore crede nella capacità di un fornitore di servizi sociali di raggiungere un certo risultato, la p.A. crede che il servizio innovativo abbia anche un valore economico. Tutti gli attori confidano nell'operato del soggetto terzo chiamato a monitorare e misurare i risultati, ecc.

⁴⁴ Giulio Pasi 2014 e Quaderno Fondazione Cariplo.

⁴⁵ V. Quaderno S.I.B. della Fondazione Cariplo.

ring economy, per quanto concerne la creazione di posti di lavoro e di nuove imprese.

Essenziali in questo modello sono la previsione del risultato (miglioramento delle condizioni di vita di un gruppo), la sua misurabilità, la certezza della sua realizzazione, il suo costante monitoraggio, la traducibilità in riduzione dei costi sociali, anche come spesa pubblica.

La valutazione di impatto, nell'ambito del S.I.B., è particolarmente complessa ed appare frutto di una pluralità di componenti, quali: valutazione di impatto ambientale; valutazione di impatto sociale; valutazione di impatto (dell'attività sociale) sulla spesa pubblica; valutazione, che definirei di impatto umano, consistente nella conta delle persone che ricevono beneficio dall'attività sociale, del numero dei diritti e dei doveri soddisfatti, del grado di soddisfazione (apprezzato anche soggettivamente dai beneficiari), della qualità della soddisfazione, della durata degli effetti, ecc.

Tutte le ricerche in tema di S.I.B. citate nel presente paragrafo richiamano vari casi emblematici tra i quali il S.I.B. di New York City, che ha visto la partecipazione della Banca d'affari *Goldman Sachs* con un investimento di oltre 9 milioni di dollari, versati ad un intermediario, responsabile (nei confronti dell'amministrazione di New York e di altri investitori filantropici) del buon esito di un'operazione, finalizzata al recupero di 3000 giovani recidivi, già detenuti nel carcere di Rikers Island, attuato attraverso due società specializzate in servizi per giovani in situazione di disagio sociale e personale, con garanzia della *Bloomberg Philanthropies Foundation* per 7,2 milioni di dollari e con l'intervento, infine, del *Vera Institute of Justice* chiamato a misurare il risultato (l'efficacia) dell'intervento, nel corso degli anni in termini di riduzione della recidiva. Come risulta dal documento finale del *Vera Institute*, il programma non ha raggiunto l'obiettivo previsto sul piano sociale (il recupero del numero di giovani concordato) con conseguente perdita dell'investimento finanziario. Ma in una dichiarazione congiunta del 2 luglio 2015 sull'*Huffington Post*, *Goldman Sachs* e *Bloomberg Foundation* hanno considerato l'iniziativa un successo sia per i risultati sociali parziali comunque raggiunti sia per il buon funzionamento della *partnership* pubblico-privata (città di New York, imprese sociali, finanza privata, filantropi, garanti, Amministrazione della giustizia, ecc.).

6. – Dal 2008 in poi si è assistito anche in Italia (come in Europa) a un fortissimo aumento della povertà e della esclusione sociale⁴⁶ come testimoniano, direttamente, qualificati rapporti sul tema e, indirettamente, le iniziative legislative di contrasto alla povertà⁴⁷.

Il Rapporto Svimez 2016 nel confermare i dati nazionali (7 milioni di persone in condizioni di povertà di cui 4milioni600mila in povertà assoluta. Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale: 46% dei residenti al Sud, 24% al Centro, 17,4% al Nord) registra, nel Mezzogiorno, la prosecuzione del calo demografico; la continuazione dell'esodo verso il centro nord; la persistenza del mancato recupero dei livelli occupazionali del 2008 rispetto ai quali il Mezzogiorno, nonostante il recente maggior incremento occupazionale (specialmente in agricoltura e servizi) resta al di sotto di ben 7 punti percentuali con 482mila unità in meno (mentre il centro-nord ha recuperato quasi completamente i livelli del 2008).

Il problema della povertà o meglio delle povertà (vecchie e nuove forme) è strettamente collegato con i problemi della mancanza, della

⁴⁶ Sul passaggio dalla crisi finanziaria globale alla crisi economica e poi alla crisi dei debiti sovrani v. Luisa Torchia (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo progressivo*, Il Mulino, Bologna 2012, Cap. IX, *Dalla crisi economica del settore privato alla crisi degli Stati: strumenti di intervento a livello nazionale, regionale e globale*.

⁴⁷ Ci si riferisce al *Rapporto ISTAT sulle condizioni di vita e di reddito* del dicembre 2016 nel quale si stima che più di un italiano su quattro (il 28,7% pari a circa 17milioni400mila persone) abbia condotto nello scorso anno una vita misera ai margini della società, con una maggiore penalizzazione delle famiglie con più figli e con la conferma della differenza tra il sud e il centro nord d'Italia, nonostante la maggiore crescita in percentuale al sud in termini sia di prodotto sia di occupazione; al *Rapporto Svimez 2016* (sul quale ci si sofferma nel testo); alle *Linee di indirizzo per il contrasto della grave emarginazione adulta in Italia* del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2015-2016); alla istituzione del *Fondo per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale* (art. 1, comma 386 e ss., legge 280/2015 e commi 238 e 239 legge n. 232/2016) nonché del *Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile* (art. 1 comma 392 legge 280/2015) e al *Disegno di legge delega per il contrasto alla povertà* all'esame del Senato per l'approvazione definitiva; al 3° *Rapporto sulle politiche contro la povertà in Italia* della Caritas italiana. Sulla povertà alimentare in Italia, quale specie del più ampio fenomeno del paradosso della scarsità nell'abbondanza, v. Fondazione Sussidiarietà. *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, a cura di Luigi Campiglio e Giancarlo Rovati, Documento di sintesi.

instabilità, della inadeguatezza, della bassa remunerazione del lavoro. Nel Rapporto Svimez si evidenzia ancora che le fasce più a rischio sono le famiglie giovani che hanno redditi molto più bassi rispetto a quelle più adulte e che crescono i *working poor*, spesso diplomati o laureati che hanno subito un generale cambiamento della loro condizione economica⁴⁸.

Come si legge nella sintesi del Rapporto ... *la povertà costituisce ormai un serio ostacolo alla crescita.*

Sotto il profilo dell'occupazione, dal Rapporto Svimez risulta che: si allarga il gap dell'occupazione giovanile; laureati e diplomati stentano a trovare lavoro; crescono i cc.dd. NEET (*Not engaged in Education Employment or Training*: nel 2015 i giovani italiani neet hanno raggiunto i 3 milioni 421 mila di cui quasi 1 milione 900 mila sono meridionali); continua il declassamento delle competenze professionali (c.d. *Downgrading*); calano gli occupati in professioni cognitive e manageriali, in maniera molto più accentuata al sud.

Infine, il Rapporto constata che la riduzione del welfare e il dimagrimento della p.A. sono stati compensati al centro-nord dall'espansione del welfare privato sociale (4,6 milioni di addetti nel 2011 rispetto a 3 milioni nel 2001) che ha sostituito in modo significativo il welfare pubblico. Nel Mezzogiorno invece la garanzia dei diritti deve continuare ad essere assicurata soprattutto dal welfare pubblico, data la ridotta espansione del welfare privato (gli addetti *no profit* sono aumentati da 932mila a 1milione140mila). Ma, rispetto al centro-nord, al sud c'è una molto più ridotta dotazione di risorse pubbliche pro-capite e l'indice BES (benessere equo e sostenibile) è molto più basso.

In sintesi, senza pretese di completezza e nella consapevolezza che le varie figure possono sovrapporsi, si può dire che, anche alla luce dei Rapporti citati, oggi i poveri (i miseri) ai quali, in base anche alla nostra Costituzione, vanno riconosciuti e garantiti i diritti fonda-

⁴⁸ La misura di contrasto alla povertà rappresentata dal Sostegno di inclusione attiva (S.I.A.) pur se positiva non è sufficiente, secondo lo Svimez, a contrastare, nel lungo periodo, la povertà sia per la scala dell'intervento (destinato a un sottinsieme limitato di poveri) sia per l'intensità (l'importo erogato non sarà sufficiente a superare la soglia della povertà).

mentali (ed in particolare il lavoro), con il connesso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, per consentire loro il pieno sviluppo della persona e la partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese, sono specialmente: disoccupati; sottooccupati; precari; c.d. *working poor* (spesso laureati o diplomati); giovani laureati o diplomati che stentano a trovare lavoro e/o che sono costretti ad emigrare contro i loro desideri; giovani *neet*; minori in condizioni di povertà educativa; coloro che non hanno mezzi per avviare e/o potenziare attività economiche; persone prive di formazione; ma anche persone attratte in organizzazioni criminali dalle quali ricevono remunerazione per concorso a vario titolo alle loro attività illecite; autori di piccoli reati recidivi; carcerati⁴⁹; nuovi schiavi (sfruttamento lavorativo, prostituzione); senza tetto; nonché persone in condizione di povertà assoluta o relativa e persone a rischio di povertà o esclusione sociale; e, non ultimi, gli immigrati, la cui posizione evidenzia la dimensione globale del fenomeno povertà e delle risposte necessarie a risolverlo e impone di prestare attenzione particolarmente alle condizioni economiche, politiche e sociali dei paesi di provenienza.

7. – La gravità e l'estensione del fenomeno povertà richiedono un impegno straordinario di tutti coloro che debbano, possano e vogliano contribuire a risolverlo, che dovrebbero far proprie le premesse individuate da alcune imprese sociali operanti in America Latina, in Asia e in Africa e in Oceania⁵⁰, vale a dire: a) *la povertà è multidimensionale*; b) *la povertà può essere eliminata*; c) *la povertà colpisce*

⁴⁹ Il mondo delle carceri costituisce un campo particolarmente importante in relazione alla possibilità di formare i detenuti al lavoro e all'imprenditorialità con la collaborazione di una pluralità di attori (tra i quali gli stessi detenuti) e l'intervento della finanza sociale. Un modello di riferimento è rappresentato dal Carcere di Bollate, dedicato al reinserimento dei detenuti, nel quale si svolgono varie attività imprenditoriali e lavorative quali: catering ABC; la gestione del vivaio di piante *Cascina di Bollate* e, in tempi più recenti, l'apertura al pubblico del ristorante *In galera*. Si vedano il sito www.carceredibollate.it e la citata ricerca S.I.B. della Fondazione Cariplo.

⁵⁰ *Transformational Business Network - T.B.N. e Fundacion Paraguaya* (sul quale v. la recente pubblicazione di Juan Andrés Mercado (a cura di), *Business for good. Perspective for a more human economy*, Roma Edusc 2016).

in maniera diversa ogni famiglia; d) la povertà o meglio le povertà vanno conosciute a fondo anche attraverso l'autovalutazione delle persone e delle famiglie che ne sono colpite; e) persone e famiglie devono essere protagoniste della loro uscita dalla povertà; f) si deve coinvolgere il maggior numero possibile di attori che contribuiscono ad eliminare la povertà: O.N.G. governi, famiglie, imprese private ed in particolare imprenditori commerciali, uomini d'affari, esperti di finanza, tecnici specializzati, studiosi, investitori ed ogni altra persona, proveniente da altri campi, che voglia mettere le proprie capacità a servizio di questa «mission»⁵¹.

Nell'ambito della vasta tipologia di interventi per lo sviluppo e il lavoro sembra poter e dover assumere un ruolo rilevante – anche in Italia e in generale nei paesi economicamente sviluppati che si trovino a dover affrontare problemi di povertà e disoccupazione – l'idea della diffusione della imprenditorialità su larga scala come possibile soluzione alla povertà⁵².

⁵¹ V. i siti web <https://www.tbnetwork.org> e <http://www.fundacionparaguaya.org.py> sotto le rispettive voci *about us*.

⁵² Coimbatore K. PRAHALAD, *La fortuna alla base della piramide. Sconfiggere la povertà e realizzare profitti*, Bologna, 2007. La base della piramide è rappresentata dai 4 miliardi di persone che vivono con meno di due dollari al giorno. Più di 50 anni di tentativi (di Banca Mondiale, nazioni erogatrici, agenzie di sussidio, governo, o.n.g.) non sono riusciti a sradicare le povertà. Secondo l'Autore, *Se smettiamo di pensare ai poveri come vittime o come un fardello e cominciamo a riconoscerli come imprenditori resilienti e creativi o consumatori attenti al valore, si aprirà un nuovo modo pieno di opportunità con la creazione di milioni di nuovi imprenditori*. Egli suggerisce che i 4 miliardi di poveri possono essere motore della prossima fase del commercio e della prosperità globale ma anche fonte di innovazione e che, a tal fine, si dovrebbero mobilitare le risorse, le capacità di investimento, le dimensioni e il raggio di azione delle grandi imprese per risolvere i problemi della base della piramide. Servire i clienti alla base della piramide richiede che le grandi aziende lavorino in collaborazione con le imprese civili e gli enti pubblici territoriali.

Generare autostima e imprenditorialità alla base della piramide è probabilmente il contributo più duraturo che può dare il settore privato (per Manlio Ingrosso, 2002, *un sistema fondato su un tessuto di unità produttive medio-piccole può contribuire all'efficienza, alla competitività ed alla crescita dell'economia, per la capacità in particolare che le P.M.I. hanno di imporre i propri prodotti sui mercati con duttilità e velocità di reazione, a fronte di mutamenti dell'ambiente economico*). In

In questa prospettiva appaiono di sicuro interesse esperienze realizzate anche in contesti economicamente poco sviluppati, quali programmi integrati di educazione imprenditoriale e finanziaria per ragazzi e giovani che instillino in essi spirito imprenditoriale, iniziativa, creatività e favoriscano lo sviluppo di qualità da *leadership*; programmi, di alta formazione, all'autosostenibilità finanziaria di piccole attività economiche per aiutare i figli e le figlie di famiglie di piccoli operatori economici a diventare imprenditori; attività di sostegno, finanziario e tecnico, a coloro che avviano tali attività⁵³.

In questa linea sembra si collochi l'Accordo del 15.11.2016 Confindustria-IntesaSanPaolo nella parte relativa a *Nuova imprenditorialità, giovani, imprenditoria femminile*, ove si legge: *L'attenzione ai giovani e alla creazione di nuove iniziative imprenditoriali è da tempo al centro dei dibattiti e degli interventi legislativi e trova terreno favorevole grazie alla facilità di diffusione di idee e progetti in tutto il mondo per il tramite delle nuove tecnologie. Le Parti ritengono necessario mettere al centro delle loro azioni la promozione e lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali. In particolare IntesaSanPaolo si impegna a sviluppare proprie iniziative di: crowdfunding⁵⁴; microcre-*

sintesi, per Prahalad è possibile creare un mercato alla base della piramide; vanno abbandonate le logiche assistenziali coinvolgendo attentamente il settore privato nella lotta alla povertà; la povertà va trasformata in opportunità attraverso approcci nuovi e creativi; in quest'opera il profitto può essere un prezioso alleato. In proposito si può osservare che il profitto non è in sé un'entità negativa ed anzi è indicatore del buon andamento dell'impresa. Esso, però, è giusto se rispetta e garantisce la dignità di tutte le persone coinvolte nell'impresa e di quelle sulle quali ricadono gli effetti dell'attività.

⁵³ Cfr. siti web di *Transformational Business Network - T.B.N.* in <http://www.tb-network.org> e *Fundacion Paraguaya* in <http://www.fundacionparaguaya.org.py> sotto le rispettive voci *Projects*. In questi progetti svolgono un ruolo molto importante il microcredito e ogni altra forma di sostegno finanziario di più o meno ridotte dimensioni a iniziative di piccola e media imprenditorialità.

⁵⁴ Il *crowdfunding* o finanziamento collettivo è un processo collaborativo, lo sforzo collettivo di un vasto gruppo di persone che creano una rete e uniscono le proprie risorse per sostenere gli sforzi di persone e di organizzazioni e permettere a innovatori, imprenditori e titolari di aziende di finanziare le loro iniziative. Le piattaforme di *crowdfunding* sono siti web che facilitano l'incontro tra domanda di finanziamenti da parte dei promotori di profitti e l'offerta collettiva di danaro. Il *crowdfunding* fa parte della *sharing economy*, sulla quale v. retro nota 32.

dito⁵⁵; consulenza e servizi di accelerazione delle neo imprese in tutte le diverse fasi di sviluppo; formazione e coaching sulla nuova imprenditorialità; promozione di prodotti e servizi delle imprese su canali proprietari Intesa SanPaolo e negli spazi fisici del network italiano ed estero; co-working e messa a disposizione dei propri hub e spazi nelle filiali di nuovo layout.

Ma essenziale in una lotta, che voglia essere radicale, alla povertà è anche la mobilitazione della finanza globale ed in particolare del *social impact investment* nelle sue varie forme, tra le quali i *social impact bond* e comunque strumenti ispirati alla cooperazione e alla penetrazione dei vari attori (Stato, Mercato, Terzo Settore, Persone e Comunità) per il sostegno di iniziative di impatto sociale (di organizzazioni no profit, imprese sociali, cooperative, imprese commerciali, imprese con rilevanti obiettivi di *outcome*)⁵⁶ con ricadute occupazionali e risparmio ed efficientizzazione della spesa pubblica; ma anche per il sostegno di iniziative più strettamente economiche del tipo del *Kuzuko Lodge*⁵⁷ promosso da T.B.N. in Sudafrica: un'iniziativa ecoturistica in zona ad altissima disoccupazione (70% degli adulti in una regione liberata dalla malaria) con il coinvolgimento di imprese sociali, finanziarie, commerciali e di enti e con elevati effetti positivi economici, occupazionali, formativi, sociali, ambientali e umani.

Orbene, anche nelle nostre terre ed in particolare nel Mezzogiorno c'è un evidente bisogno, sia nel pubblico che nel privato, di imprenditorialità e di creatività che si manifestano principalmente in attitu-

⁵⁵ Il microcredito è uno strumento di sviluppo economico che permette l'accesso a finanziamenti a persone in condizioni di povertà o di emarginazione o che non siano in grado di offrire garanzie adeguate di restituzione, per l'avvio o lo sviluppo di attività imprenditoriali oltre che per altre necessità esistenziali. Il finanziamento è accompagnato da servizi di assistenza e monitoraggio. Nella diffusione del microcredito è stato centrale il ruolo della Grameen Bank sulla quale vedi Muhammed Yunus suo promotore 1998. In Italia v. art. 111 T.U.B. Nell'ambito della finanza a impatto sociale della Fondazione Cariplo risulta di estremo rilievo l'esperienza del Fondo Microfinanza 1 che ha sostenuto 4 milioni di microimprenditori (al 2015).

⁵⁶ V. *Le diverse declinazioni degli investimenti ad impatto sociale*, Fondazione Cariplo-Fondazione Housing sociale, Roma 22 giugno 2016.

⁵⁷ *Kuzuko Lodge & Gran Reserve - Eco Tourism*, v. il sito www.kuzuko.com.

dine progettuale e innovativa, spirito di iniziativa, capacità di percorrere strade nuove o di percorrere in modo nuovo strade tradizionali; ma c'è anche bisogno di acquistare consapevolezza che la crescita e il miglioramento del reddito e delle condizioni di vita dei più poveri, nel numero più elevato possibile, non solo costituiscono opera doverosa in una società che si ispira ai valori fondamentali della solidarietà, della giustizia, della misericordia e della garanzia dei diritti fondamentali, primo tra questi il diritto (dovere) al lavoro; ma concorrono altresì a far crescere e migliorare anche la condizione economica e sociale complessiva, incidendo sulle sue componenti fondamentali (P.I.L., rapporto spesa pubblica/P.I.L., ecc.)⁵⁸.

Gli imprenditori intervenuti a un convegno sull'impresa sociale, svoltosi a Napoli l'8 aprile 2016⁵⁹, hanno evidenziato la funzione sociale delle loro imprese commerciali e il riferimento a valori forti nella loro azione, con beneficio per tutti coloro che partecipano ai processi produttivi. L'obiettivo di un'azione di contrasto alla povertà, per il fatto di riferirsi a persone (in condizioni di – vecchia e nuova – povertà e quindi) prevalentemente estranee o ai margini dei processi produttivi in atto, comporta però un'azione organizzata e stabile che

⁵⁸ L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione*, cit., dove si legge: «peraltro, l'imperativo della crescita di ogni singolo Paese non può essere collegato solo alla necessità di aumentare il prodotto interno lordo P.I.L. per abbassare la percentuale della spesa pubblica (non comprimibile al di sotto di certi limiti, fino a quando non si troveranno meccanismi sostitutivi per soddisfare gli indefettabili obblighi sociali) e per attenuare i problemi interni. La crescita necessaria viene infatti a corrispondere anche alla necessità economica di soddisfare (in quantità, velocità, qualità) i diritti umani fondamentali – nel superamento di visioni egoistiche e localistiche che mostrano la loro ristrettezza ed insufficienza nel mercato globale – diritti concreti di persone concrete la cui considerazione li fa scoprire come fattori propulsivi di una nuova stagione di sviluppo e quindi – secondo la migliore dottrina economica – di alti livelli di occupazione, finalizzati allo sradicamento della povertà morale e materiale: obiettivi ardui e contrastati che richiedono perciò la più vasta partecipazione, la sottoposizione a revisione e controllo democratico di tutte le voci della spesa pubblica, nessuna esclusa od eccettuata, in una prospettiva anche microeconomica e soprattutto la disponibilità ad abbandonare – ove possibile e necessario – i vecchi schemi (solo) individualistici per inventarne, crearne di nuovi, conformi ed adeguati alla nuova realtà economica, morale, giuridica, solidaristica, umana».

⁵⁹ *Imprenditoria sociale: quale sviluppo?*, Relatore prof. Juan Andrés Mercado, con introduzione di Lucio Iannotta, Napoli, Riviera di Chiaia n. 264 - I.P.E.

va al di là dei limiti propri delle pur essenziali azioni imprenditoriali singole; e richiede agli imprenditori e ad altre molteplici figure economico-finanziarie e sociali di impegnare le proprie rispettive esperienze, capacità e risorse nella promozione di imprese ad impatto sociale e nell'opera di formazione imprenditoriale (economico-finanziaria, culturale, professionale e umana) specialmente di giovani e di sostegno tecnico ed economico (in varie forme) a questi, soprattutto nella fase di avvio delle loro attività.

In un'opera di tal fatta c'è sicuramente bisogno – come si legge nella introduzione al Rapporto italiano sul social impact investment – di imprenditori *lucidamente irragionevoli*, che lavorano, con passione e dedizione, per generare impatto sociale positivo e che siano disposti ad associare le loro forze a quelle di altri attori operanti nei vari campi economici, sociali e istituzionali, nella consapevolezza che *le associazioni rendono l'uomo più forte e mettono in risalto le doti migliori delle singole persone e danno la gioia che raramente s'ha restando per proprio conto di scoprire quanta gente c'è onesta e brava e capace e per cui vale la pena di volere cose buone*⁶⁰.

Ma ancor più imprescindibile è l'intervento della politica, di una politica che, come ripetutamente segnalato da Adriano Giannola, Presidente dello Svimez, metta al primo posto dell'Agenda Italia il Mezzogiorno, l'area nella quale maggiormente si sono manifestati gli effetti negativi della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008: un Mezzogiorno orientato verso il Mediterraneo e collegato con i paesi che ne fanno parte; ma metta altresì e correlativamente al primo posto il problema povertà, nelle sue forme vecchie e nuove, favorendo le condizioni – e superando gli ostacoli⁶¹ – per l'attrazione di persone,

⁶⁰ Italo Calvino, da *Il barone rampante* (che evoca il pensiero di Alexis de Tocqueville ne *La democrazia in America*) citato da Giovanna Melandri nel Rapporto italiano sul social impact investment. Sull'importanza del fenomeno associativo v. Ignazio Marino, 2008.

⁶¹ Per quanto concerne l'Italia, vanno tra gli altri sciolti i nodi che rendono ardua l'importazione in Italia dei social impact bond e di altri simili strumenti finanziari: individuazione sia di procedure adeguate alla particolare figura di partenariato pubblico-privato costituita dai S.I.B.; sia di regole finanziarie pubbliche che non solo non impediscano il ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni ai S.I.B. – che non sono derivati dal punto di vista sostanziale e che comunque non

imprese e di investitori⁶² che, in un periodo, di persistente rischio e instabilità, sembrano disposti a rivolgersi alle iniziative di impatto sociale, per la maggiore stabilità di tali attività e per la presenza di garanti pubblici dell'investimento e, si spera, anche per la maggiore consapevolezza di dover concorrere a risolvere i gravi problemi umani e sociali che affliggono il mondo in questa fase della sua storia.

Più specificamente, c'è bisogno di politiche di contrasto radicale alla povertà⁶³ che si ispirino ai principi e perseguano gli obiettivi enunciati dalla legge sulla cooperazione internazionale allo sviluppo (legge 11 agosto 2014 n. 125) che, da parte integrante e qualificante della politica estera italiana, lo diventino anche della politica interna. Una politica di sviluppo che *nel riconoscere la centralità della persona umana, nella sua dimensione individuale e comunitaria* persegua gli obiettivi fondamentali dello *sradicamento della povertà*, della riduzione delle diseguaglianze, della tutela e dell'affermazione dei diritti umani, della prevenzione dei conflitti (art. 1 comma 2 legge 125/2014) nel rispetto, tra gli altri, dei principi di efficacia e della gestione basata sui risultati e dei criteri di efficienza, trasparenza ed economicità (art. 2 comma 3 legge 125/2014), avendo come interlocutori *le popolazioni, le organizzazioni civili, il settore privato, le istituzioni nazionali e le amministrazioni locali* (art. 2 comma 1 legge 125/2014).

Secondo Amartya Sen, l'economista e filosofo indiano, Premio

sono derivati speculativi – ma che anzi lo favoriscano con una più adeguata disciplina degli impegni di spesa ritardati rispetto al momento dell'assunzione e incerti nell'*an* e nel *quantum*, in relazione al collegamento del pagamento al conseguimento e alla consistenza dei risultati.

⁶² Sulla funzione di attrazione di investimenti delle aree metropolitane v. Paolo Stampacchia 2003 e (con specifico riferimento al ruolo delle pp.AA.) Lucio Iannotta 2003.

⁶³ Politiche che implicano anche – nel Mezzogiorno ma non solo – contrasto radicale alle organizzazioni criminali e alla forza attrattiva che esse esercitano sui poveri: contrasto da attuare, oltre che con gli strumenti repressivi e preventivi di polizia, anche attraverso strumenti alternativi rappresentati da cultura, formazione, lavoro, imprenditorialità, ecc. Nelle politiche di sviluppo e di contrasto alla povertà occupano quindi un ruolo centrale la formazione e la crescita del c.d. capitale umano, elemento fondamentale di connessione tra il capitale fisico (i fattori materiali) e le dotazioni di reti di fiducia e di relazioni (fattori immateriali): Manlio Ingresso e Achille Flora, 2002.

Nobel per l'economia nel 1998 per i suoi studi, tra gli altri, sulla conciliazione di rigore finanziario e tutela dei diritti fondamentali: *L'empatia e l'umanità sono qualità sottovalutate in campo economico, eppure costituiscono elementi importanti per suscitare l'interesse ... per il benessere e la libertà delle persone, senz'altro utili per compiere un lavoro significativo. Dubito che Adam Smith sarebbe diventato il grande economista che è stato, senza la capacità di immedesimarsi negli altri, che considerava una necessità e su cui ha scritto a lungo e con grande eloquenza*⁶⁴.

In effetti, per intraprendere un'opera così enorme e, al tempo stesso, così delicata, destinata a incidere sulla vita delle persone e delle comunità, non bastano né le sole capacità, né i soli strumenti politici, amministrativi, imprenditoriali, finanziari e manageriali, pur se essenziali. La ragione di fondo (e, al tempo stesso, la condizione essenziale) di un impegno di questo tipo va cercata, secondo Kim Tan, il promotore di T.B.N., nella *passione*, in un *amore intenso*, nel *desiderio del bene e della felicità degli altri* e, prima ancora, nella *conoscenza*, nella *comprensione* e nella *compartecipazione agli effettivi problemi dei poveri*, con riferimento quindi a valori molto vicini a quelli direttamente o indirettamente consacrati nella Costituzione Repubblicana ed in particolare nei suoi principi fondamentali (di rilievo globale): la *misericordia*, *avere a cuore i poveri* e *dono*; la *verità*, *conoscenza della realtà* molteplice e diversificata delle povertà, dei poveri dei nostri territori; la *giustizia*, *dare a ciascuno il suo*, *offrire a ciascuno i mezzi adeguati per uscire dalla povertà*; la *pace*, conseguenza dei tre valori che precedono⁶⁵.

Si tratta, a ben guardare, degli attributi dell'Autorità, di un'autorità che si fa carico del bene comune e con esso, come insegna una tradizione pluriennaria, più volte riattualizzata nel corso dei secoli,

⁶⁴ AMARTYA SEN, *Laicismo indiano*, 1998, che cita A. SMITH, *The Theory of Moral Sentiments*, ed. riveduta, 1790, ripubblicato da Clarendon Press, Oxford 1975 (tr. it. *Teoria dei sentimenti morali*, Rizzoli, Milano 1995).

⁶⁵ Su questi valori, nell'anno trascorso, ho riflettuto e dialogato con amici e colleghi (giuristi, economisti, filosofi e moralisti) per verificarne il grado di presenza (o l'assenza) nei vari ambiti teorici e pratici e per restituire ad essi piena cittadinanza nella teoria e nella prassi, in funzione dell'adozione di decisioni anche tecnicamente migliori.

della felicità delle persone⁶⁶ ed in modo particolare dei *miseri*, creando le condizioni per il pieno sviluppo della loro personalità ed infondendo fiducia nel possibile miglioramento della propria condizione⁶⁷.

In questo quadro, il Mezzogiorno, aperto al Mediterraneo, con i suoi gravi problemi e le sue sofferenze, ma anche con le sue eccellenti capacità personali e comunitarie e col suo straordinario patrimonio culturale, spirituale, storico, artistico, ambientale, appare sede privilegiata ed anche forza propulsiva di elaborazione e di messa in opera di una politica ispirata a tali valori e capace di attrarre e favorire investimenti ad impatto sociale⁶⁸ in iniziative economiche di beneficio comune, in tutti gli ambiti possibili e in tutte le forme, tradizionali e moderne, in cui esse si manifestano (imprese sociali, *sharing economy*, *società benefit*, economia dei beni comuni, ecc.)⁶⁹; ma anche di costruzione di un'Autorità amministrativa con proiezione globale (nella specie mediterranea) che sappia assumere la funzione di regia e di *governance* dei molteplici attori⁷⁰ impegnati nell'attuazione di una politica siffatta, tra i quali i destinatari delle azioni sociali non più solo beneficiari delle stesse ma, anche e soprattutto, artefici di sviluppo personale sociale ed economico⁷¹.

⁶⁶ F. PUGLIESE, *Amministrare la felicità: dalla lex al nomos*, in *Scritti recenti sull'amministrazione consensuale: nuove regole, nuova responsabilità*, Napoli, 1997.

⁶⁷ Sulla fiducia, quale parte del capitale sociale – fattore di sviluppo: Achille Flora 2008 e 2002. Sulla rilevanza pratica dell'utopia e sul suo apporto al progresso, v. Antonio Romano Tassone 2008.

⁶⁸ Nelle sue varie forme: *crowdfunding*, microcredito, prestito *peer to peer*, *social impact bond/pay for success*, ecc. v. *Le diverse declinazioni degli investimenti a impatto sociale*, cit.

⁶⁹ Non sono prevedibili gli effetti della c.d. *Industria 4.0* (considerata la 4^a rivoluzione industriale dopo la macchina a vapore, l'elettricità, l'informatica) un processo che dovrebbe portare alla produzione industriale del tutto automatizzata e interconnessa (manifattura additiva, stampa 3D, robotica, comunicazioni, interazioni *machine to machine*, ecc.). C'è chi paventa la perdita di 5 milioni di posti di lavoro (*World Economic Forum*); chi ritiene invece che l'industria 4.0 costituisca una opportunità straordinaria per la crescita e l'occupazione oltre che per l'innovazione. Si veda il *Piano Nazionale Industria 4.0* del Governo Renzi del 21 settembre 2016.

⁷⁰ V. *supra*.

⁷¹ Sullo sviluppo crescente a livello globale della finanza ad impatto sociale v. <http://www.economist.com/news/finance-and-economics>. La impostazione qui proposta corrisponde anche al pensiero di chi (P. DE JOANNA, *Quale nuova "norma-*

Abstract

Nello scritto, guardando al contenuto dei diritti fondamentali (cose materiali e immateriali essenziali a un'esistenza umana degna di questo nome), si rileva che appaiono costituzionalizzate, quali virtù sociali di rilievo giuridico, non solo la giustizia come dovere di dare a ciascuno ciò che gli spetta in quanto persona, ma anche la misericordia, nel suo significato etimologico e nel suo nucleo umano, del dare il cuore ai miseri (*miseris cor dare*), del prenderli a cuore, assicurando loro i beni essenziali della vita e i mezzi per poterli conseguire, secondo la loro peculiare personalità, con libertà e responsabilità. Di fronte alla grave e crescente diffusione in Italia, come in Europa e nel mondo, della povertà in forme vecchie e nuove ed in particolare in quelle connesse con la mancanza non solo dei beni indispensabili per vivere degnamente ma anche degli strumenti necessari per procurarseli primo fra tutti il lavoro, nello scritto si evidenzia come quei doveri originari svelino la loro attualità e l'indeffettibile coerenza impegnando la Repubblica, nelle sue componenti istituzionali e sociali a garantire la titolarità e l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali a tutti e a ciascuno e a debellare le povertà. Allo Stato, titolare del dovere primario di giustizia e di misericordia e al terzo settore, in tutte le sue molteplici e multiformi articolazioni, retto dal principio di solidarietà, sembra affiancarsi oggi, nella realizzazione del bene comune e per esso dei diritti e doveri fondamentali, anche il mondo economico e finanziario in molteplici forme: società benefit, imprese sociali con possibilità di remunerazione del capitale privato investito; investimenti ad impatto sociale. Il fenomeno dell'*impact investment* (e, all'interno di questo, dei *social impact bond*) appare il più rilevante per il cambio di paradigma che lo contraddistingue: orientare i processi economici verso impatti sociali positivi misurabili e verso sviluppo, innovazione, inclusione sociale, contenimento ed efficientizzazione della spesa pubblica. In questo contesto nello scritto si prospetta come necessaria, per contrastare e debellare le povertà, la collaborazione-compenetrazione di tutte le componenti del sistema, compresa la finanza di impatto sociale. E si prospettano, come ancor più necessarie, una politica e un'amministrazione che, nel porre al primo posto la lotta radicale alle povertà, sappiano attrarre e

lità" nella regolazione di banca e finanza : qualche notazione introduttiva, Roma, 2016 (dattiloscritto) auspica una regolazione dei mercati che tenga conto dell'esigenza basilica di creare crescita e risparmio che derivano dagli investimenti ritenendo che senza un nuovo robusto ciclo di investimenti pazienti e garantiti (pubblico) difficilmente si riapre un fronte di speranza e fiducia per l'economia europea.

favorire investimenti ad impatto sociale in iniziative economico-sociali, di beneficio comune, con rilevanti effetti occupazionali, ambientali e di sviluppo e diffusione su larga scala dell'imprenditorialità (anche in collegamento con la *sharing economy* e la gestione dei beni comuni), svolgendo la funzione di regia e di *governance* dei molteplici attori impegnati e concorrendo a trasformare i poveri da problema sociale in artefici di sviluppo.

In this paper, which looks at the content of fundamental rights (tangible and intangible things essential to a human existence that is worthy of the name), the author notes that, as regards social virtues of legal importance, we are witnessing the apparent constitutionalization not only of justice as the duty to give each person what is due to him/her as a person, but also of mercy, in its etymological meaning and in its human core, in giving heart to – and taking to heart – the needy (*miseris cor dare*), ensuring they have the essentials of life and the means to achieve them, according to their unique personality, their freedom and responsibility. Faced with the serious and growing spread of poverty – in Italy, in Europe and throughout the world – in forms old and new and, in particular, in those relating to the lack of goods indispensable to a life of dignity and the lack of means to obtain such goods, chief among them that of work, in the essay the author shows how those original duties reveal their relevance and indefectible cogency, obliging the Republic, in its institutional and social components, to ensure the possession and effective exercise of fundamental rights to each and every person and the eradication of poverty. Today the economic and financial world – in the form of company benefits, social enterprises with the possibility of return on private capital invested and social impact investments – seems to be complementary to the State, the bearer of the primary duty of justice and mercy and the third sector, in all its many and varied forms, governed by the principle of solidarity, in the realization of the common good and of fundamental rights and duties. The phenomenon of impact investment (and, within this, the so-called 'social impact bond') appears to be the most relevant in terms of the paradigm shift that sets it apart: gearing the economic processes towards a positive social impact and towards development, innovation, social inclusion, the containment and rationalization of public expenditure. In this context the paper points out that the partnership and active involvement of all the components of the system, including social impact finance, are necessary to combat and eradicate poverty. The work ahead, even more urgent than usual, entails having a policy and an administration which, in prioritizing the fight against poverty, favour social impact investments in socio-economic initiatives for the common good, with significant employment opportunities, environmental ben-

efits and the development of entrepreneurship (also in conjunction with the sharing economy and the management of the commons good), and carry out the function of directing and governing the various parties involved and helping to transform the poor from a social problem into the initiators of development.