

SAGGIO

**Territori e nuove forme di innovazione sociale.
Verso un Social Impact Bond a Terni?***

DAVIDE E. IANNACE

CNR-IRCREs & Università di Roma “La Sapienza”

GIORGIA PANICO

Università del Salento

ALESSIA VIRGA

CIHEAM Bari

VASSIA FRAGKAKI

*Università degli Studi Roma Tre***Abstract**

Terni, città dalla forte eredità industriale, è oggi attraversata da profonde criticità ambientali e sanitarie, che rendono necessarie risposte strutturate basate su modelli di governance intersettoriale e partenariati stabili tra attori pubblici, privati e del Terzo settore. Partendo da una rassegna della letteratura sullo sviluppo sostenibile, l'innovazione sociale e la finanza a impatto, il contributo propone il territorio ternano come contesto privilegiato per sperimentare l'adozione di un *Social Impact Bond* (SIB) in ambito sanitario, con particolare attenzione alla dimensione della prevenzione. Si analizzano l'architettura dello strumento, il ruolo degli attori locali da coinvolgere, ipotizzando i principali indicatori di esito. Si discutono, infine, potenzialità – quali la mobilitazione di capitali privati, la riduzione della pressione sul sistema ospedaliero e una gestione più efficiente delle risorse pubbliche – e criticità del dispositivo, offrendo spunti operativi per una sua possibile implementazione.

Parole chiave: innovazione sociale, sviluppo sostenibile, finanza sociale, Social Impact Bond (SIB), Terni

* La ricerca è frutto di un lavoro collaborativo tra gli autori. In particolare, i paragrafi 1 e 5 sono da attribuire a Giorgia Panico; il paragrafo 2 è stato redatto congiuntamente da Giorgia Panico, Alessia Virga e Vassia Fragkaki; i paragrafi 3 e 4 sono a cura di Davide E. Iannace, con la collaborazione di Giorgia Panico.

English version

Terni, a city with a long-standing industrial legacy, is currently facing severe environmental and public health challenges that demand structured responses grounded in intersectoral governance and stable partnerships among public, private, and third-sector actors. Drawing on the literature on sustainable development, social innovation, and impact finance, this research identifies the territory of Terni as a suitable laboratory for the experimentation of a Social Impact Bond (SIB) in the health domain, with a particular focus on prevention. The analysis explores the instrument's design, the role of the local actors to be involved, and sets out the main outcome indicators. It further discusses both the opportunities – such as the mobilization of private capital, the reduction of pressure on the hospital system, and a more efficient allocation of public resources – and the limitations of the mechanism, offering operational insights for its potential implementation.

Keywords: social innovation, sustainable development, social finance, Social Impact Bond (SIB), Terni

Introduzione

Terni vanta una tradizione industriale lunga e complessa, che ha segnato profondamente il suo sviluppo urbano e sociale. Definita la “Manchester d’Italia” per il ruolo pionieristico giocato nei processi di industrializzazione del Paese, la città è stata fin dalla fine dell’Ottocento un polo strategico per la produzione siderurgica e, in seguito, chimica. Questa eredità industriale se da un lato ha sostenuto la crescita economica e occupazionale, dall’altro ha comportato gravi conseguenze sul piano ambientale e sanitario, dovute in primo luogo all’inquinamento di aria, acque e suoli, oltre che alle condizioni lavorative spesso precarie all’interno delle fabbriche (Portelli, 2017).

Negli ultimi anni, la questione ambientale ha acquisito visibilità e centralità nel dibattito pubblico grazie alle continue denunce di cittadini e associazioni ambientaliste¹. A ciò si sono aggiunte le evidenze fornite da studi epidemiologici e indagini scientifiche – tra cui il Progetto Sentieri (Bauleo *et al.*, 2023) e il rapporto annuale di Legambiente *Mal’Aria di città* (Minutolo, 2025) – che hanno evidenziato la correlazione tra l’esposizione agli inquinanti di origine industriale e l’incremento di patologie respiratorie, cardiovascolari e oncologiche nella popolazione locale.

Oggi la città si confronta con un processo di riconversione della propria base produttiva orientato alla sostenibilità, che richiede un ripensamento complessivo del capitale territoriale e sociale (Caudo *et al.*, 2022). Ne costituisce un esempio il progetto TURN Urban Re-Generation – oggi noto come TURN Umbria Re-Generation – promosso da Confindustria Umbria e volto a favorire la riconversione del tessuto produttivo attraverso la creazione di “comunità sostenibili” di imprese e la diffusione di pratiche di economia circolare e sviluppo responsabile².

Di fronte a questa trasformazione, si ritiene imprescindibile una collaborazione ampia tra gli attori locali – pubblici, privati e del Terzo settore –,

¹ Si consultino, ad esempio: <https://www.ternitoday.it/attualita/inquinamento-terni-polveri-nasce-comitato-prisciano-2024.html> e <https://www.rainews.it/tgr/umbria/video/2024/04/tgr-umbria-polveri-prisciano-associazioni-ambientaliste-terni---f722929f-b532-475e-87ec-ecb68d960bfc.html> (consultati il 9 luglio 2025).

² Per approfondimenti si rimanda al sito ufficiale del progetto TURN: <https://turnumbria.it/> (consultato il 28 luglio 2025). L’iniziativa *Turn Urban Re-Generation*, originariamente avviata nel distretto di Terni-Narni, ha cambiato denominazione a seguito dell’estensione del progetto ai distretti umbri di Gubbio e Perugia.

capace di valorizzare le risorse disponibili e promuovere un approccio realmente integrato alla gestione delle criticità. La complessità che caratterizza la questione sanitaria nel contesto ternano impone, infatti, l'adozione di un modello di governance intersettoriale di tipo *hard*, in grado di attivare nuove configurazioni relazionali tra attori differenti. In quest'ottica, dunque, si rende necessario estendere il dialogo anche alle realtà private del territorio per creare una rete collaborativa che integri competenze e risorse diverse – economico-finanziarie e non – in una visione trasformativa e innovativa che risponda ai bisogni sociali della comunità con modelli sostenibili. Le collaborazioni fondate su legami forti, duraturi e profondi, difatti, si rivelano particolarmente efficaci nel promuovere processi di innovazione sociale, in quanto facilitano la condivisione del rischio e la circolazione di conoscenza complessa. L'innovazione sociale, a sua volta, rappresenta uno strumento utile al concetto di sviluppo sostenibile, poiché consente di elaborare soluzioni mirate e di progettare politiche e programmi a diverse scale orientati a tale obiettivo (De Giorgi e Lupo, 2022).

La ricerca propone il territorio di Terni come laboratorio ideale per la sperimentazione di un *Social Impact Bond* (SIB), uno strumento finanziario finalizzato alla raccolta, da parte del settore pubblico, di finanziamenti privati da investire, *inter alia*, nella gestione o risoluzione di problemi sociali o sanitari. La riflessione si basa su una *desk research* condotta tramite un'analisi documentale di fonti accademiche, letteratura grigia e materiali giornalistici (articoli di stampa, siti istituzionali, report e documenti pubblici).

Il contributo è strutturato come segue. Nel paragrafo successivo si propone una sintesi della letteratura sui concetti di “sviluppo sostenibile” e “innovazione sociale”, per delineare la cornice teorica di riferimento della ricerca. Il terzo paragrafo approfondisce la finanza sociale ad impatto e lo strumento del *Social Impact Bond* (SIB), con l'obiettivo di avanzare una sua possibile applicazione al contesto ternano (par. 4). Si realizza a questo scopo una prima mappatura dei principali attori della salute operanti nel territorio oggetto di studio per far emergere configurazioni relazionali potenzialmente abilitanti percorsi di innovazione sociale orientati allo sviluppo sostenibile e alla costruzione di nuovi partenariati pubblico-privati. Il lavoro si chiude con alcune riflessioni critiche sui limiti di applicabilità

dello strumento finanziario analizzato e sui rischi sociali che la sua adozione può comportare.

Sviluppo sostenibile, innovazione sociale e governance del cambiamento

Nel dibattito accademico e politico, locuzioni quali “sviluppo sostenibile”, “coesione” o “innovazione sociale” fungono spesso da concetti-ombrello ad alta plasticità e polisemia (Bottazzi, 2007; Montanari *et al.*, 2017; Barbera, 2020). Tali nozioni, infatti, che rinviano a una pluralità di tradizioni analitiche, vengono frequentemente impiegate per ricondurre a un’unica cornice progetti e interventi eterogenei, talvolta privi di coerenza interna, ma utili a favorire la comunicazione e l’interazione tra attori e contesti sociali differenti.

Il concetto di “sviluppo sostenibile”, com’è noto, si è affermato a partire dal 1987, con la pubblicazione del Rapporto della *World Commission on Environment and Development* (WCED), considerato il suo manifesto originario e atto fondativo. Il documento, anche noto come *Our Common Future*, sottolinea l’interdipendenza tra ambiente e sviluppo e propone una definizione di sostenibilità incentrata sulla capacità di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future (WCED, 1987).

La riflessione sullo sviluppo sostenibile è ampia e articolata. Il concetto, sorto a partire dalla crescente consapevolezza circa i limiti ecologici globali (Meadows *et al.*, 1972) e dalla necessità di conciliare obiettivi politici spesso divergenti – come la salvaguardia ambientale e la crescita economica – ha conosciuto un’evoluzione importante nel corso dei decenni, attraverso un continuo ampliamento teorico e adattamento pratico (Du Pisani, 2006; Seefried, 2015). L’ambiguità e la duttilità semantica dei concetti di “sviluppo sostenibile” e “sostenibilità” – spesso utilizzati impropriamente in modo intercambiabile – sono ancora oggi oggetto di un vivace dibattito. Se da un lato, la loro capacità di adattarsi a differenti istanze normative ne ha facilitato una pronta adozione in campo politico, rendendoli riferimenti centrali nelle strategie e politiche internazionali, dall’altro, questa stessa polisemia, che si manifesta in definizioni spesso non operative e conflittuali, ha ostacolato l’elaborazione di un impianto teorico coerente sul piano scientifico (Ruggerio, 2021). La letteratura critica sottolinea a questo proposito il rischio di “anarchia

semantica” del concetto stesso di “sviluppo sostenibile” (Bottazzi, 2007), evidenziando l’ossimoro insito nell’accostamento dei due termini, “sviluppo” e “sostenibilità” (Redclift, 1987, 2005). Altri autori, ancora, ritengono che la nozione non possa essere definita in modo univoco e che debba piuttosto essere compresa come un discorso situato, legato a specifici contesti comunicativi e plasmato dalle dinamiche di potere politico e sociale (Seefried, 2015). L’antropologia, infine, problematizza l’idea stessa di una sola definizione di sostenibilità, mostrando come i concetti ad essa associati varino in funzione del contesto culturale, disciplinare e nazionale: in questa prospettiva, dunque, ciò che viene riconosciuto come “sostenibile” dipende dall’attore che ne formula la definizione, con implicazioni politiche ed etiche di grande rilevanza (Yamada *et al.*, 2022).

L’istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile si è realizzata attraverso una serie di tappe politiche di rilevanza internazionale (Greco, 2002). L’adozione dell’Agenda 2030 da parte delle Nazioni Unite nel 2015 ha rappresentato una tappa cruciale nel consolidamento del paradigma. I 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), articolati in 169 target, hanno arricchito il concetto, integrando le sue tre dimensioni – economica, sociale e ambientale – e affrontando in modo sinergico sfide globali strettamente interconnesse, quali il cambiamento climatico, le disuguaglianze e la promozione di modelli di crescita inclusiva. Particolare rilievo ai fini della presente ricerca assumono gli SDGs che mettono in luce il nesso inscindibile tra ambiente, inquinamento, sviluppo e salute, sottolineando come la qualità delle matrici ambientali e la gestione sostenibile delle risorse influiscano direttamente sul benessere umano e sulla prevenzione delle patologie correlate ai fattori ambientali (Nazioni Unite, 2015).

Come già evidenziato in apertura, anche il concetto di “innovazione sociale” non trova nella letteratura accademica una definizione univocamente condivisa³. Nell’ambito della presente ricerca, risulta tuttavia appropriata la definizione proposta da Phills *et al.* (2008, p. 36), secondo cui l’innovazione sociale consiste in «una soluzione nuova ad un problema sociale che si dimostra essere più efficace, efficiente, sostenibile o inclusiva rispetto alle soluzioni esistenti e il cui valore

³ Per una rassegna delle definizioni più significative presenti in letteratura si veda Montanari *et al.* (2017).

generato viene principalmente indirizzato alla società nel suo complesso, invece che ai singoli attori privati». Tale formulazione richiama l'attenzione su alcuni suoi elementi distintivi: il carattere di novità rispetto alle risposte passate, la centralità dell'obiettivo sociale, la sostenibilità dei processi attivati e l'attenzione alla giustizia, intesa come riconoscimento delle disuguaglianze preesistenti. In questa prospettiva, l'innovazione sociale si configura come un insieme di pratiche, strumenti o tecnologie orientate a generare un cambiamento all'interno di una comunità, attivando risposte trasformatrici a bisogni collettivi.

L'innovazione sociale può rappresentare un vettore strategico per lo sviluppo sostenibile, in quanto capace di fornire risposte contestualizzate e flessibili rispetto alle specificità territoriali e, come si è detto, ai bisogni sociali di una comunità, promuovendo al contempo la definizione di interventi integrati in grado di mobilitare una pluralità di attori. Essa, infatti, modifica i meccanismi di governance tradizionali, producendo cambiamenti che (ri)bilanciano le relazioni di potere e promuovono nuove relazioni finalizzate alla produzione di un impatto sociale (De Giorgi e Lupo, 2022; Ciccone, 2023). Questo tipo di innovazione, infatti, favorisce la contaminazione tra attori, dando origine a nuove forme di collaborazione (Murray *et al.*, 2010; Ramella, 2013).

L'innovazione sociale, com'è evidente, consente di integrare logiche istituzionali differenti e di superare i vincoli che tradizionalmente ostacolano la cooperazione tra settori attraverso la combinazione di pratiche e assetti che variano in base alla tipologia delle relazioni instaurate (formali o informali), alla natura giuridica degli attori coinvolti (pubblica o privata) e alle finalità perseguite (*profit* o *non profit*). Per comprendere appieno tali dinamiche, è utile richiamare sinteticamente le caratteristiche distintive dei tre principali attori coinvolti: settore pubblico, privato e terzo settore. Il primo attore menzionato, quello pubblico, opera prevalentemente secondo logiche *non profit*, privilegiando rapporti di natura formale. La rigidità organizzativa e decisionale che lo contraddistingue riduce la sua capacità di generare innovazione, essendo inoltre scarsamente propenso al rischio e tollerante nei confronti del fallimento. I processi risultano così centralizzati e poco permeabili a dinamiche partecipative di tipo *bottom-up*. L'attore privato, al contrario, si distingue per competenze tecniche e organizzative

consolidate, che consentono di costruire relazioni sia formali che informali. La sua azione è guidata da logiche orientate esclusivamente al profitto e, diversamente dal pubblico e dalle organizzazioni filantropiche, la sua sopravvivenza dipende dalla capacità di competere sul mercato. Il terzo settore, infine, raccoglie organizzazioni, volontari e attivisti orientati principalmente a finalità solidaristiche; esso rappresenta una realtà ibrida, capace di combinare elementi pubblici e privati, logiche *profit* e *non profit*, e di intrecciare relazioni sia formali che informali (De Giorgi e Lupo, 2022).

Nei processi di innovazione sociale a carattere generativo e trasformativo, si assiste dunque a un progressivo allineamento di azioni e visioni che tende a sfumare i confini tradizionali tra settori. I modelli di governance intersettoriale di tipo *hard* – auspicati nel contesto ternano – si fondano sulla condivisione di risorse finanziarie e umane e sull'introduzione di sistemi di *reporting* e obblighi formalizzati. Questa prospettiva introduce all'analisi degli strumenti capaci di sostenere e consolidare tali dinamiche collaborative, oggetto del paragrafo successivo.

Dal partenariato alla misurazione: il modello del *Social Impact Bond* tra teoria e prassi

In questo contesto, in cui l'innovazione sociale favorisce la costruzione di nuovi assetti relazionali tra attori diversi, diventa fondamentale interrogarsi sugli strumenti capaci di attivare e sostenere tali alleanze, in particolare laddove sia necessario coinvolgere soggetti *for-profit* in progetti orientati al benessere collettivo. In questa prospettiva, assume rilievo il *Social Impact Bond* (SIB), strumento finanziario concepito per incentivare il coinvolgimento dell'attore privato in iniziative ad impatto sociale, attraverso un meccanismo che combina obiettivi di interesse pubblico con un ritorno economico per gli investitori.

Pur richiamando, nella denominazione, un comune titolo di debito, il SIB appartiene all'ambito più ampio della finanza sociale a impatto e rientra nella categoria delle iniziative *Pay for Success* (PFS), introdotte per la prima volta nel Regno Unito nel 2010 (Olson *et al.*, 2024). La sua struttura è complessa e, come per altri modelli PFS, prevede il coinvolgimento di attori *for-profit* chiamati a investire risorse in programmi, azioni o strutture specifiche, con la prospettiva di

ricevere una remunerazione da parte dell'ente pubblico, generalmente attraverso fondi governativi, condizionata al raggiungimento di obiettivi stabiliti a monte. Il funzionamento dei SIB si fonda, infatti, su un impianto valutativo rigoroso, basato su indicatori e criteri di misurazione condivisi tra le parti, indispensabili per definire in maniera trasparente gli esiti attesi e le modalità di verifica dell'impatto Il modello, nel dettaglio, coinvolge una pluralità di soggetti: un intermediario finanziario privato, incaricato di gestire l'emissione; gli investitori che sottoscrivono il titolo; un ente pubblico che assume il ruolo di committente; e un fornitore di servizi sociali responsabile dell'erogazione delle prestazioni ai beneficiari finali. In questo schema, il rischio connesso a un eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi viene trasferito sugli investitori (Broccardo e Mazzuca, 2019; Hevenstone *et al.*, 2023).

Negli ultimi anni, la letteratura sui SIB ha conosciuto una significativa espansione, parallelamente alla diffusione dello strumento al di fuori dei contesti originari di Stati Uniti e Regno Unito. L'interesse si è intensificato soprattutto in seguito alla crisi pandemica, che ha reso evidente la vulnerabilità delle nostre società e l'urgenza di destinare risorse aggiuntive al raggiungimento di obiettivi sociali. Gli studi si sono prevalentemente concentrati su riflessioni di carattere teorico, analizzando tanto la struttura di emissione dei SIB (Schinckus, 2015; Broccardo *et al.*, 2020) quando i loro punti di forza e debolezza, che ne fanno uno strumento complesso ma al contempo promettente. Gran parte della letteratura si è finora basata sulle teorie di amministrazione pubblica del *New Public Management* (NPM) e, in misura minore, della *New Public Governance* (NPG). Tuttavia, nessuna delle due appare adeguata a spiegare la varietà di forme che i SIB assumono nella pratica. Per questo motivo, studi recenti (Albertson *et al.*, 2020) hanno proposto di considerare anche le teorie dell'*Open Innovation* e dell'innovazione sociale come chiavi interpretative. I SIB, difatti, come sostenuto da Olson *et al.* (2024) e dagli autori, rappresentano una potenziale leva per finanziare l'innovazione sociale.

Numerosi contributi hanno evidenziato come la cooperazione inter-organizzativa costituisca un elemento cruciale per un'efficace implementazione dello strumento (Leventhal, 2012). La presenza di una pluralità di *stakeholder* – pubblici, privati e filantropici – è stata infatti identificata come fattore abilitante,

capace di rafforzare l'efficacia e la sostenibilità complessiva degli interventi (Fox e Albertson, 2011, 2012). Al tempo stesso, la molteplicità di attori coinvolti e la diversità degli interessi in gioco sollevano significative sfide di coordinamento, che richiedono approcci interdisciplinari in grado di integrare prospettive sociologiche, di politiche pubbliche, strumenti finanziari e riflessioni di natura politica e normativa (Rizzello e Carè, 2016). In tale quadro, dunque, emergono due principali ordini di criticità: da un lato, la tendenza degli investitori a privilegiare il ritorno economico rispetto a quello sociale; dall'altro, la necessità stessa di interagire con una pluralità di soggetti. Non sorprende, quindi, che i SIB possano generare obiettivi confliggenti (Skelcher e Smith, 2017), imponendo la necessità di mediare tra interessi e visioni differenti.

Parallelamente, una parte della letteratura si è persino interrogata sulla reale capacità dei SIB di produrre trasformazioni sociali profonde e durature (Chamaki *et al.*, 2019), mettendo in luce diverse criticità strutturali. Innanzitutto, la buona riuscita dello strumento presuppone la disponibilità di soggetti disposti ad assumersi rischi finanziari e organizzativi significativi, oltre che a destinare risorse a iniziative esterne al proprio *core business* (Pasi, 2014; Warner, 2017). Inoltre, un aspetto particolarmente delicato riguarda il potere dei finanziatori privati nella definizione del SIB e, a monte, delle politiche da perseguire, con il rischio che l'agenda venga orientata da interessi specifici degli investitori piuttosto che da priorità di interesse pubblico.

Nonostante tali ambivalenze, i SIB rappresentano una potenziale opportunità di innovazione nelle politiche pubbliche, poiché in grado di conciliare esigenze e interessi divergenti. Da un lato, infatti, le amministrazioni pubbliche si trovano spesso a operare in condizioni di scarsità di risorse finanziarie e competenze tecniche, dovendo affrontare sfide complesse che richiedono trasformazioni strutturali nei modelli di intervento; dall'altro, gli attori *for-profit*, che dispongono di capitale e competenze organizzative, possono mostrare una limitata propensione a destinare tali risorse per il perseguimento di scopi collettivi. Tuttavia, anche queste imprese sono inserite in contesti territoriali e sociali specifici, dai quali traggono valore, producendo inevitabilmente esternalità. Tale interdipendenza con il contesto locale evidenzia come il loro maggiore coinvolgimento non sia soltanto

auspicabile, ma anche funzionale a un approccio più responsabile. In questa prospettiva, la Responsabilità Sociale d'Impresa (*Corporate Social Responsibility* – CSR) si configura come un pilastro imprescindibile per orientare tanto le scelte di investimento quanto le strategie di finanziamento delle imprese, richiamando l'idea che esse debbano adottare una visione olistica, capace di considerare non solo i propri interessi ma anche gli effetti delle proprie azioni sugli *stakeholders*, direttamente e indirettamente coinvolti (Mio, 2021).

In questo scenario, Terni si presenta come un contesto particolarmente adatto alla sperimentazione di un SIB, dal momento che riesce a coniugare la presenza di bisogni sociali urgenti cui rispondere con la disponibilità di una rete eterogenea di attori potenzialmente capaci di attivare partenariati innovativi.

Prevenzione sanitaria e governance multi-attore: una proposta di SIB per Terni

Il SIB ipotizzato per il territorio di Terni assume come ambito prioritario d'intervento quello della salute, in quanto questione eminentemente sociale.

Tanto la Regione Umbria quanto l'amministrazione comunale concepiscono la salute come un fenomeno complesso, che intercetta innanzitutto la dimensione ambientale. Appare quindi evidente come le azioni da intraprendere non possano ridursi a misure settoriali, ma richiedano l'elaborazione di strategie integrate e multidimensionali. Sia il Documento Unico di Programmazione (DUP) che la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSvS) dell'Umbria⁴ promuovono infatti la salute pubblica attraverso un approccio trasversale, che riconosce la necessità di politiche coordinate tra più livelli istituzionali. Tuttavia, come si evince dalle pagine del DUP, i rapporti tra i due livelli amministrativi sono attraversati da forti tensioni, il che rende particolarmente importante la creazione di condizioni che favoriscano un dialogo costruttivo, indispensabile ad affrontare in modo tempestivo ed efficace le sfide che interessano la comunità ternana. Allo stesso tempo, come già rilevato in precedenza, appare imprescindibile il coinvolgimento tanto degli

⁴ Per maggiori informazioni si rimanda al sito ufficiale della SRSvS dell'Umbria: <https://www.svilupposostenibile.umbria.it/> (consultato il 20 luglio 2025).

attori privati quanto di quelli del Terzo settore, la cui collaborazione può costituire un fattore decisivo per l'attivazione di processi di innovazione sociale.

Dal punto di vista applicativo, il SIB che si propone mira a sostenere l'azione dell'amministrazione locale nel campo della prevenzione sanitaria. Trattandosi di un ambito che può svilupparsi su più livelli e in contesti diversi, esso consente di definire una pluralità di indicatori, utili sia per determinare la remunerazione spettante agli attori privati sia per valutare con precisione gli esiti e gli impatti – positivi o negativi – del programma.

Con specifico riferimento alla prevenzione, si può ipotizzare una strategia articolata su due direttrici: da un lato, interventi nelle scuole rivolti ai giovani; dall'altro, campagne mirate a incentivare gli screening per la popolazione adulta. In tale quadro, il SIB potrebbe finanziare l'ampliamento dei presidi di screening sul territorio comunale, sia attraverso l'attivazione di punti permanenti presso strutture sanitarie – come gli ospedali – sia tramite l'istituzione di presidi temporanei nel corso di campagne *ad hoc* ospitate in spazi sociali, culturali e scolastici. Ai fini del monitoraggio e dell'ottimizzazione dello strumento, si individuano dunque alcuni indicatori chiave: i) l'incremento, rispetto al periodo precedente al lancio del SIB, della percentuale di minori sottoposti a screening preventivi; ii) l'incremento, rispetto al periodo precedente al lancio del SIB, della percentuale di adulti sottoposti a screening preventivi; iii) l'aumento delle ore complessive di funzionamento dei presidi di screening – permanenti e temporanei – attivati nel corso della campagna finanziata dal SIB. I tre indicatori, strettamente interconnessi, costituiscono parametri fondamentali per rendere i presidi e gli screening preventivi strumenti più efficaci a supporto del sistema sanitario locale, contribuendo ad alleggerire il carico delle strutture ospedaliere, le quali – come si legge nel DUP – versano in condizioni di sottofinanziamento e di forte pressione operativa.

Da qui discende, infine, la necessità di analizzare il ruolo dei diversi attori da coinvolgere sul territorio. Si ipotizza per il Comune un ruolo di primo piano, in quanto soggetto di coordinamento e promotore delle attività di prevenzione finanziate dal SIB. A costituire il nucleo operativo vi sarebbero, da un lato, l'Azienda Sanitaria Locale (ASL) e l'ospedale, che detengono le competenze tecniche e professionali necessarie, ma necessitano delle risorse finanziarie

mobilitate tramite lo strumento; dall'altro, le organizzazioni attive in ambito sanitario, che potrebbero fungere da erogatori dei servizi – in particolare degli screening preventivi. In caso di esito positivo, tali attori figurerebbero anche tra i principali beneficiari dei risparmi generati, dai quali deriverebbe una parte della remunerazione spettante agli investitori privati. Un ulteriore attore strategico del modello è rappresentato dal fondo di garanzia: nel caso di Terni, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), la Fondazione Carit – Cassa di Risparmio di Terni e Narni⁵ o un'organizzazione equivalente, chiamata a contribuire alla copertura dei profitti spettanti al settore privato. Un ruolo non meno centrale spetterebbe alle imprese private, la cui partecipazione risulterebbe decisiva per l'attuazione del SIB. In questo quadro, Confindustria Umbria – sezione di Terni-Narni assumerebbe una funzione cardine non solo come soggetto coordinatore, ma anche come catalizzatore della rete imprenditoriale locale. La sua capacità di aggregare risorse finanziarie, orientare le strategie delle imprese associate e promuovere pratiche condivise di sostenibilità la renderebbe un attore indispensabile per garantire l'efficacia dell'intervento. Il progetto TURN costituisce un esempio tangibile della solidità di Confindustria Umbria sul territorio.

Un aspetto cruciale riguarda, infine, la remunerazione del settore privato, che costituisce il principale incentivo alla sua partecipazione e può essere parametrata al raggiungimento di uno o più obiettivi specifici e graduata in funzione del livello di conseguimento. In linea con le esperienze maturate in altri contesti, il ritorno economico può essere stimato in una forbice compresa tra il 5% e il 10% dell'investimento iniziale. La valutazione dei risultati rappresenta, a sua volta, una dimensione di primaria importanza. Se gli indicatori quantitativi consentono di monitorare l'evoluzione del contesto operativo del SIB, la misurazione dell'impatto richiede un approccio più articolato. L'attivazione del *bond*, infatti, è destinata a incidere sia sull'offerta sia sull'efficienza complessiva del sistema sanitario locale. Anche un intervento circoscritto all'ambito degli screening preventivi potrebbe produrre benefici, alleggerendo il carico sulle strutture sanitarie ternane e delle aree

⁵ Dal 2019, la Fondazione Cassa di Risparmio di Terni e Narni sostiene finanziariamente lo sviluppo del progetto TURN Umbria Re-Generation. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito ufficiale della Fondazione: <https://www.fondazionecarit.it/> (consultato il 22 luglio 2025).

limitrofe – dal momento che le ricadute negative superano i confini comunali. Ridurre la pressione su un sistema già fortemente stressato determinerebbe benefici sociali rilevanti, come il miglioramento della qualità della vita e la diminuzione della mortalità per cause mediche, oltre a produrre ricadute positive per le finanze comunali e regionali, consentendo di incanalare risorse da destinare al rafforzamento di settori del sistema sanitario non direttamente interessati dal SIB.

Riflessioni conclusive

Il presente contributo individua nel territorio ternano un contesto privilegiato per la sperimentazione di un *Social Impact Bond* in ambito sanitario, con particolare attenzione alla dimensione della prevenzione. Ciò è reso possibile, da un lato, dalla presenza di un tessuto imprenditoriale orientato all'innovazione, sostenuto dal forte coordinamento esercitato da Confindustria Umbria – sezione di Terni-Narni; dall'altro, dalla disponibilità delle istituzioni locali e regionali a riconoscere, anche grazie alla crescente mobilitazione civica, la questione ambientale e sanitaria come prioritaria nell'agenda politica. Dopo aver ricostruito la cornice teorica relativa a sviluppo sostenibile, innovazione sociale e finanza sociale ad impatto, sono stati delineati l'architettura dello strumento, il ruolo degli attori locali da coinvolgere, e ipotizzati i principali indicatori di esito.

La proposta di un SIB solleva, inevitabilmente, una riflessione non solo sulle opportunità che lo strumento può offrire alle amministrazioni locali e, più in generale, alla comunità, ma anche sulle criticità che ne accompagnano l'implementazione. Innanzitutto, il SIB si configura per le amministrazioni locali come un meccanismo innovativo di finanziamento e appare particolarmente interessante in contesti, come quello ternano, chiamati ad affrontare sfide ambientali e sanitarie di lungo periodo. La capacità di attrarre capitali privati consente infatti di orientare i soggetti *for profit* verso obiettivi di interesse collettivo, garantendo al contempo un ritorno economico agli investitori e nuove risorse per i governi locali. Oltre alla dimensione finanziaria, il SIB può rafforzare la coesione comunitaria e generare innovazione sociale, favorendo la costruzione di legami tra soggetti diversi e promuovendo reti di cooperazione più stabili. Ciononostante, si tratta di uno strumento non esente da limiti. Il rischio di

un'eccessiva finanziarizzazione delle politiche pubbliche (McHugh *et al.*, 2013)⁶ e la complessità della governance richiesta dal SIB impongono cautela. Inoltre, tali strumenti possono aprire la strada a forme di privatizzazione della sanità, con esiti ambivalenti, come dimostrato da altre esperienze regionali. Infine, in un territorio come Terni – caratterizzato da forti conflitti in materia di salute, sul ruolo dei soggetti *for profit* nella politica e nel governo locale e sulla condizione degli impianti industriali – il SIB potrebbe alimentare ulteriori tensioni sociali e politiche.

Per queste ragioni, il SIB dovrebbe essere salvaguardato dal controllo del governo locale, così da rispondere a bisogni sociali valorizzando, al contempo, una rete ampia di *stakeholder* – ospedali, ONG, imprese e fondazioni bancarie. In tale prospettiva, il SIB non solo potrebbe contribuire ad alleggerire la pressione sulle strutture ospedaliere, ma potrebbe persino stimolare nuove iniziative a beneficio di un territorio segnato da una complessa eredità sanitaria e ambientale.

In conclusione, l'attivazione di un SIB a Terni può rappresentare un primo passo verso una più profonda integrazione tra attori pubblici, privati e del Terzo settore, trasformando un problema strutturale in un'opportunità di innovazione sociale. Rimane tuttavia essenziale assicurare una volontà politica effettiva di promuovere una collaborazione intersettoriale e inclusiva, nonché la capacità di monitorare con rigore gli obiettivi e valutare gli impatti. In conclusione, il SIB potrebbe configurarsi come una *best practice* nel settore industriale, capace da un lato di attenuare le conseguenze di decenni di gestione ambientale inadeguata e, dall'altro, di generare valore per il territorio e la comunità.

⁶ Fraser *et al.* (2018), inoltre, sottolineano come manchino ancora evidenze empiriche solide circa la superiorità dei modelli *payment by results* nella fornitura di servizi pubblici. Diversi casi documentati di fallimento nelle pratiche di esternalizzazione e subappalto da parte del governo britannico sollevano interrogativi sulla reale capacità dei SIB di colmare la distanza tra settore pubblico e privato.

Bibliografia

- Albertson K., Fox C., O'Leary C. e Painter G. (2020). Towards a theoretical framework for social impact bonds, *Nonprofit Policy Forum*, 11 (2). <https://doi.org/10.1515/npf-2019-0056>.
- Barbera F. (2020). L'innovazione sociale: aspetti concettuali, problemi metodologici e implicazioni per l'agenda della ricerca, *Polis*, 35 (1), pp. 131-148. [doi/10.1424/96443](https://doi.org/10.1424/96443).
- Bauleo L., Fabri A., De Santis M., Soggiu M. E. e Ancona C. (2023). Valutazione dell'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute della popolazione residente nelle aree industriali italiane incluse nel Progetto SENTIERI *Epidemiologia & Prevenzione*, 47 (1-2), pp. 338-353. <https://doi.org/10.19191/EP23.1-2-S1.007>.
- Bottazzi G. (2007). *Sviluppo e sottosviluppo: Idee, teorie, speranze e delusioni*, Cagliari: Aisara.
- Broccardo E., e Mazzuca M. (2019). The missing link? Finance, public services, and co-production: The case of social impact bonds (SIBs), *Public Money & Management*, 39 (4), pp. 262-270. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592907>.
- Broccardo E., Mazzuca M. e Frigotto M. L. (2020). Social impact bonds: The evolution of research and a review of the academic literature, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 27 (3), pp. 1316-1332. <https://dx.doi.org/10.1002/csr.1886>.
- Caudo G., Baioni M. e Piselli E. (2020). *Focus di ricerca sulla direttrice Terni-Roma*. (<https://labic.it/focus-di-ricerca-direttrice-terni-roma/>).
- Chamaki F. N., Jenkins G. P. e Hashemi M. (2018). Social Impact Bonds: Implementation, Evaluation, and Monitoring, *International Journal of Public Administration*, 42 (4), pp. 289-297. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1433206>.
- Ciccone S. (2023). *La dimensione sociale dell'innovazione*, Torino: Celid.
- Comune di Terni, Documento Unico di Programmazione (DUP) (https://www.comune.terni.it/system/files/documenti/2025_dup_2025_2027_emendato_unito_oopp_1736869947%20%281%29.pdf).

- De Giorgi F. e Lupo A. (2022). *Governare l'incertezza. Percorsi di innovazione sociale per nuovi partenariati pubblico-privato*, Milano: FrancoAngeli.
- Du Pisani J. A. (2006). Sustainable development – historical roots of the concept, *Environmental Sciences*, 3 (2), pp. 83-96. <https://doi.org/10.1080/15693430600688831>.
- Farnsworth K. (2013). Bringing Corporate Welfare In, *Journal of Social Policy*, 42 (1), pp. 1-22. <https://doi.org/10.1017/S0047279412000761>.
- Fox C. e Albertson K. (2011). Payment by Results and Social Impact Bonds in the Criminal Justice Sector: New Challenges for the Concept of Evidence-Based Policy?, *Criminology & Criminal Justice*, 11 (5), pp. 395-413. <https://doi.org/10.1177/1748895811415580>.
- Fox C. e Albertson K. (2012). Is Payment by Results the Most Efficient Way to Address the Challenges Faced by the Criminal Justice Sector?, *Probation Journal*, 59 (4), pp. 355-373. <https://doi.org/10.1177/0264550512458473>.
- Fraser A., Tan S., Lagarde M. e Mays N. (2018). Narratives of promise, narratives of caution: A review of the literature on Social Impact Bonds, *Social Policy & Administration*, 52 (1), pp. 4-28. <https://doi.org/10.1111/spol.12260>.
- Galluccio C. (2023). Social Impact Bonds and Social Innovation: Benefits and Weaknesses, *Advances in Applied Sociology*, 13 (6), pp. 488-495. [10.4236/aasoci.2023.136030](https://doi.org/10.4236/aasoci.2023.136030).
- Greco P. (a cura di). (2002). *Lo sviluppo sostenibile. Dalla Conferenza di Rio alla Conferenza di Johannesburg*, Napoli: CUEN.
- Hevenstone D., Fraser A., Hobi L., Przepiorka W. e Geuke G. G. M. (2023). The impact of social impact bond financing, *Public Administration Review*, 83 (4), pp. 930-946. <https://doi.org/10.1111/puar.13631>.
- Joy M. e Shields J. (2013). Social Impact Bonds: The Next Phase of Third Sector Marketization?, *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 4 (2), pp. 39-55. <https://doi.org/10.22230/cjnser.2013v4n2a148>.
- Leventhal R. (2012). Effecting Progress: Using Social Impact Bonds to Finance Social Services. *New York University Journal of Law & Business*, 9, pp. 511-534.
- McHugh N., Sinclair S., Roy M., Huckfield L. e Donaldson C. (2013). Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing?, *Journal of Poverty and Social*

- Justice*, 21 (3), pp. 247-257.
<https://doi.org/10.1332/204674313X13812372137921>.
- Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J. e Behrens, W. W. III. (1972). *The limits to growth*, New York: Universe Books.
- Minutolo A. (a cura di) (2025). *Mal'Aria di città: Luci e ombre dell'inquinamento atmosferico nelle città italiane*, Legambiente.
<https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/MalAria-2025.pdf>.
- Mio C. (2021). *L'azienda sostenibile*, Bari-Roma: Editori Laterza.
- Montanari F., Sgaragli F. e Teloni D. (2017). Le dimensioni dell'innovazione sociale per il design e l'implementazione di politiche pubbliche efficaci, *Impresa Sociale*, 10. [10.7425/IS.2017.10.06](https://doi.org/10.7425/IS.2017.10.06).
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*, Nesta: The Young Foundation.
- Nazioni Unite (2015). *Trasformare il nostro mondo: L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. (<https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>).
- Olson H., Painter G., Albertson K., Fox C. e O'Leary C. (2024). Are social impact bonds an innovation in finance or do they help finance social innovation?, *Journal of Social Policy*, 53 (2), pp. 407-431.
<https://doi.org/10.1017/S0047279422000356>.
- Pasi G. (2014). Challenges for European Welfare Systems. A Research Agenda on Social Impact Bonds, *Review of Applied Socio-Economic Research*, 8 (2), pp. 141-150.
- Phills Jr. J. A., Deiglmeier K. e Miller D. T. (2008). Rediscovering Social Innovation, *Stanford Social Innovation Review*, 6 (4), pp. 34-43.
<https://doi.org/10.48558/GBJY-GJ47>
- Portelli A. (2017). *La città dell'acciaio. Due secoli di storia operaia*, Roma: Donzelli.
- Ramella F. (2013). *Sociologia dell'innovazione economica*, Bologna: Il Mulino.
- Redclift M. (1987). *Sustainable development: Exploring the contradictions*, London: Routledge.

- Id. (2005). Sustainable development (1987–2005): an oxymoron comes of age, *Sustainable Development*, 13 (4), pp. 212-227. <https://doi.org/10.1002/sd.281>.
- Rizzello A. e Carè R. (2016). Insight into the social impact bond market: An analysis of investors, *ACRN Oxford Journal of Finance and Risk Perspectives*, 5 (3), pp. 145-171.
- Ruggerio C. A. (2021). Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions, *Science of the Total Environment*, 786, p. 147481. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147481>.
- Schinckus C. (2017). Financial innovation as a potential force for a positive social change: The challenging future of social impact bonds, *Research in International Business and Finance*, 39 (B), pp. 727-736. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2015.11.004>.
- Seefried E. (2015). Rethinking Progress. On the Origin of the Modern Sustainability Discourse, 1970–2000, *Journal of Modern European History*, 13 (3), pp. 377-400. <https://doi.org/10.17104/1611-8944-2015-3-377>.
- Skelcher C. e Smith S. R. (2017). New development: Performance promises and pitfalls in hybrid organizations—five challenges for managers and researchers, *Public Money & Management*, 37 (6), pp. 425-430. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1344023>.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our common future*. (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>).
- Yamada S., Kanoi L., Koh V., Lim A. e Dove M. R. (2022). Sustainability as a moral discourse: Its shifting meanings, exclusions, and anxieties, *Sustainability*, 14 (5), p. 3095. <https://doi.org/10.3390/su14053095>.