

Mercati privati, cooperazione sociale e sostenibilità economica e sociale

Mirella Maturo

1. Introduzione

La differenziazione dei mercati dei servizi sociali e lo sviluppo di un'offerta rivolta a segmenti di domanda privata sono processi evolutivi con cui la cooperazione sociale è destinata inevitabilmente a confrontarsi a seguito delle limitazioni del finanziamento pubblico e della parallela esplosione dei bisogni sociali. Le opinioni e le forze che spingono per una liberalizzazione del welfare sono ormai evidenti da anni in tutti i campi, dalla sanità alla previdenza. Il sociale, fino a oggi, era rimasto relativamente poco toccato da queste dinamiche, ma ora si assiste, con l'accelerazione dei tagli al welfare pubblico e la corsa al riarmo, al delinearsi di uno scenario in cui fasce sempre più ampie di popolazione saranno chiamate a risolvere in autonomia attraverso schemi assicurativi privati, o risorse proprie, una molteplicità di problematiche sociali e assistenziali (Ferrera, 2025). La cooperazione sociale di fronte a questi processi è da più parti sollecitata e incentivata a sviluppare un'offerta di mercato privato. Fornire servizi a pagamento a privati cittadini di per sé può costituire una strategia per continuare a esercitare un protagonismo sociale e economico da parte della cooperazione sociale, per esempio, facendo emergere, in forma aggregata, problematiche per aumentare la pressione nei confronti del riconoscimento, da parte del settore pubblico, di diritti non riconosciuti oppure, più banalmente, per rispondere a bisogni di gruppi di cittadini con possibilità economiche che non trovano risposte o sono costretti a accontentarsi di soluzioni subottimali per soddisfare i propri bisogni (Han, 2017). Contrariamente a quanto rilevato in passato (Dees, Anderson, 2017), studi recenti mostrano come, con le dovute attenzioni, sia possibile raggiungere una compatibilità tra le funzioni espressive, legate ai valori e alla mission e quelle strumentali (Meier, von Schurbein, 2024).

Quella della cooperazione sociale di servizi non è, tuttavia, una storia di vendita ai privati (Fazzi, 2022). Diversamente dalle cooperative di inserimento lavorativo, le cooperative di servizi hanno una tradizione di fortissima integrazione con le politiche pubbliche. Nella prima decade del secolo sono state sperimentate alcune azioni a livello locale rivolte ai mercati privati, per esempio, nel settore degli ambulatori medico-odontoiatrici o degli asili nido, ma con risultati molto deludenti. La fase attuale, rispetto a quella di queste prime sporadiche esperienze pilota, è indubbiamente più favorevole per via dell'aumento della domanda inesausta di servizi sociali da parte di ampie fasce di popolazione (si pensi al settore delle non autosufficienze o delle disabilità) e dal venire meno della spinta espansiva della spesa pubblica. Tuttavia, sviluppare un'offerta privata è un'operazio-

ne molto diversa dal rispondere a una domanda pubblica e il rischio che le prime ricerche empiriche italiane sul tema palesano, è che la vendita di servizi sui mercati privati sia un processo, sia dal punto di vista economico sia sociale, assai più complicato di quanto aspettative semplificate portano a immaginare (EURICSE, 2025; Fazzi, 2026). È fondamentale, per supportare l'attuale fase evolutiva della cooperazione sociale, che via sia di conseguenza, tra operatori e *decision maker*, consapevolezza di cosa significa passare da un modello di mercato finanziato dal pubblico a uno privato, sia sul piano economico-finanziario, sia strategico e operativo.

Le principali tensioni tra i *modus operandi* della mercatizzazione verso il pubblico e verso il privato sono riassunte nella tabella 1 e verranno discusse in dettaglio nei paragrafi successivi. L'analisi dei singoli aspetti mette in luce l'esistenza di requisiti di sostenibilità diversi per le cooperative che vogliono operare nel pubblico e nel privato. Non necessariamente i due modelli non possono convivere in un'unica impresa, ma certamente le diverse logiche di funzionamento, per essere integrate, devono essere ben approfondite e comprese.

2. Entrare nei mercati privati costa

Un primo elemento di consapevolezza che dovrebbe essere sviluppato quando si parla di mercati privati riguarda i costi di ingresso. I costi di ingresso nel mercato sono rappresentati dagli investimenti, che comprendono le spese e le complessità operative che una nuova impresa deve sostenere per iniziare a operare in un settore, e che non sono richieste alle aziende già presenti. Essi possono includere: acquisto materiali e attrezzature, acquisto o affitto delle sedi di produzione, spese fisse, marketing, distribuzione, ricerca dei contraenti e costi legali, rappresentando una barriera economica per i nuovi entranti.

Nei mercati pubblici dei servizi sociali, le cosiddette "barriere all'entrata", sono in genere più organizzative e reputazionali che strettamente finanziarie. Partecipare ad appalti di servizi sociali richiede principalmente requisiti di capacità tecnica, professionale ed economica, oltre al rispetto di eventuali clausole sociali (come l'assorbimento del personale). Più che l'investimento finanziario iniziale, è fondamentale dimostrare solidità organizzativa, esperienza pregressa e il possesso dei requisiti richiesti dai bandi, specialmente sopra le soglie comunitarie.

Il problema finanziario appare, invece, più rilevante quando si avviano servizi da destinare ai mercati privati.

	Mercati pubblici	Mercati privati
Costi	<i>Barriere e costi di ingresso basse/moderate.</i> I costi fissi e di struttura sono spesso coperti o riconosciuti dalle tariffe pubbliche. Non sono richiesti ingenti capitali iniziali per l'acquisizione di clientela. <i>Rischio di liquidità.</i> Il rischio principale è il ritardo nei pagamenti (PA), ma la solvibilità del debitore è garantita. Il rischio di domanda è assente o mitigato. Garantisce un'utenza universale e senza disuguaglianze sociali. Investimenti iniziali bassi o coperti dal committente.	<i>Barriere e costi di ingresso elevate.</i> Richiesta di disponibilità economico-finanziarie nella fase di investimento per adeguamento e ristrutturazione immobili (es. RSA), attrezzature e costi di avviamento non garantiti da commesse certe. Necessità di economie di scala o solidità patrimoniale, liquidità o investimenti da privati. <i>Rischio d'impresa elevato e incertezza reddituale futura.</i> Esposizione alla volatilità della domanda e al rischio di mancato pagamento da parte delle famiglie. Necessità di capitale di rischio per coprire i costi fissi in assenza di ricavi garantiti e di ingenti anticipazioni di investimento (strutture, avvio) senza garanzia di rientro (ad esempio, start-up di poliambulatori). Incertezza sulla capacità reddituale futura: i ricavi dipendono totalmente dalla risposta del mercato (rischio di non raggiungere il <i>break-even</i>).
La cultura e la mentalità	<i>Adattiva.</i> Focus sulla sicurezza lavorativa e sulla risposta a mandati esterni. Approcci di sviluppi prevalentemente incrementali	<i>Imprenditoriale/proattiva.</i> Propensione al rischio, innovazione e capacità di leggere bisogni latenti non codificati dal pubblico.
La progettazione e gestione dei processi strategici e economico-aziendali	<i>Principali funzioni richieste.</i> Amministrazione e coordinamento. <i>Gestione burocratica delle commesse, processo amministrativo per la rendicontazione.</i> <i>Modelli di pricing, tariffe standard.</i> Prezzi stabiliti dall'ente pubblico. Il controllo di gestione è spesso limitato ai costi diretti (costo del lavoro) e ai costi legati al servizio standard. <i>Orizzonte temporale breve/medio.</i> La pianificazione coincide con la durata dell'appalto o della convenzione. Focus sulla continuità dell'esistente.	<i>Principali funzioni richieste</i> marketing, comunicazione e controllo di gestione. Necessità di sistematizzare la funzione marketing e vendita del servizio. Implementazione di un sistema di controllo di gestione con un'analisi dei costi per attività (metodo ABC) per una maggiore pianificazione strategica. <i>Modelli di pricing, prezzo di mercato (full costing).</i> Prezzi determinati dalla cooperativa. Necessità vitale di calcolare costi diretti, indiretti, di coordinamento e improduttivi per garantire il margine. <i>Orizzonte temporale medio/lungo.</i> Pianificazione strategica necessaria per il rientro degli investimenti e la riduzione dell'incertezza. Orientamento alla massimizzazione dei risultati piuttosto che all'adattamento ai bisogni e ai target delle persone.
Leve della competitività	<i>Prezzo e relazioni politiche.</i> Competizione spesso basata sul ribasso (gare) o sulla negoziazione politica o sul posizionamento del territorio. Standardizzazione del servizio.	<i>Qualità e reputazione.</i> Competizione basata su struttura, processi ed esiti percepiti dal cliente. La qualità è leva di fidelizzazione. Personalizzazione del servizio.
Target e accessibilità	<i>Universale/selezionato dal pubblico.</i> Accesso basato sui diritti/bisogni valutati dall'ente pubblico. Rischio di insolvenza basso.	<i>Selettivo.</i> Accesso vincolato alla capacità di spesa del cliente. Rischio etico e rischio finanziario di insolvenza dei privati.

Tabella 1 Principali tensioni tra *modus operandi* delle cooperative nei mercati pubblici e privati

La necessità principale è di disporre in questi casi di capitale di rischio per coprire i costi fissi in assenza di ricavi garantiti e di anticipazioni di investimento (strutture, avvio) senza garanzia di rientro. Costi fissi e investimenti possono pesare naturalmente con diversa intensità sulle attività. Per avviare una RSA, per esempio, servono investimenti per l'acquisto/affitto e ristrutturazione dell'immobile (spesso milioni di euro), attrezzature mediche e arredi, permessi e autorizzazioni (che richiedono tempo e denaro) e personale qualificato (costi operativi ricorrenti), oltre a fondi per la comunicazione e le spese di gestione iniziali, con stime complessive che partono da centinaia di migliaia fino a milioni di euro in base alla dimensione e localizzazione. Ma anche per avviare un nuovo servizio più leggero, come l'assistenza domiciliare, i costi non sono indifferenti. Per offrire prestazioni rispondenti

ai bisogni ed essere competitivi i servizi di assistenza domiciliare devono prevedere l'affitto di una sede e gli acquisti come le carrozzine, i sollevatori, i misuratori di pressione, i saturimetri, i kit per la medicazione che hanno un costo economico non irrisorio. In base alla decisione di affidarsi a un franchising con società profit di scopo si possono diluire talune spese, ma l'importo complessivo rimane comunque elevato.

Entrare sui mercati privati implica dunque un maggiore impegno finanziario rispetto a quanto richiesto in genere dai mercati pubblici. Quando si parla di mercati privati come fonti di ricavi per lo sviluppo delle cooperative sociali è necessario, pertanto, essere consapevoli che per guadagnare si deve prima spendere o, per usare un'espressione più diretta, guadagnare, costa.

Non avere cognizione di questa relazione tra spese iniziali e introiti futuri, rischia di ingenerare notevoli problemi alle cooperative sociali, attribuibili non solo alle possibili perdite non ripagate da adeguati guadagni. Per esempio, il problema della riottosità degli investimenti è ben visibile nei percorsi di avvio e consolidamento dei poliambulatori medico-odontoiatrici che hanno costituito storicamente uno dei terreni di sperimentazione e fallimento più eclatanti (e meno discussi) della cooperazione sociale degli ultimi due decenni. Per partire con gli ambulatori è stata privilegiata spesso la strada di un finanziamento con quote limitate di partecipazione distribuite tra le cooperative aderenti ai consorzi locali al posto della più costosa acquisizione di strutture già esistenti con una clientela e una reputazione consolidata. Il risultato è stato una diffusa difficoltà a costruire una clientela per rendere sostenibili i progetti con richieste di continue ricapitalizzazioni da parte delle cooperative coinvolte che nel tempo hanno ingenerato frustrazione e portato alla cessione di quote e alla cessazione delle attività (spesso con perdite economiche non indifferenti).

Il problema degli investimenti iniziali mette in luce anche un'altra questione oggetto di dibattito storico nel mondo della cooperazione sociale: quella delle dimensioni necessarie a sviluppare iniziative imprenditoriali di successo. Vendere ai mercati richiede una solidità economica e la possibilità di realizzare economie di scala per rendere sostenibile la produzione. La ricerca emergente mostra come le cooperative di piccole e medio-piccole dimensioni sono le più penalizzate nell'ingresso e nella tenuta sui mercati privati (EURICSE, 2025). La soluzione dimensionale può assumere diverse declinazioni che dipendono dal tipo di servizi che si intende vendere e dalle caratteristiche delle singole cooperative. Diverse grandi cooperative, per esempio, puntano ad aumentare ulteriormente le dimensioni per diventare più competitive sulle economie di scala e avere più risorse da investire in politiche di espansione in nuovi mercati.

La logica dimensionale può assumere, anche in coerenza con altre tradizioni di pensiero, soluzioni che rispettano un'idea di cooperazione di medie o medio-grandi dimensioni, ma più ancorate alla dimensione territoriale e, quindi, con fatturati più contenuti. Per sviluppare servizi di welfare aziendale o di assistenza domiciliare privata alcune cooperative creano consorzi di scopo con personale dedicato, cofinanziati attraverso investimenti condivisi. In questo modo, il rischio viene diviso tra più cooperative e la struttura dedicata è orientata a operare senza gli ostacoli organizzativi dei modelli orientati a lavorare su commessa pubblica. La logica delle reti per i mercati privati si ispira a una comunanza di intenti che si distingue dall'adesione spesso strumentale alle iniziative consortili centrate sulle funzioni di *general contractor*. Per parlare di investimenti con rendimenti incerti invece di partecipazioni a gare di appalto, riservando una quota di mediazione al consorzio, occorre avere una capacità di valutazione della sostenibilità delle spese nel tempo che si basa anche sulla fiducia reciproca e questo implica per molte cooperative un salto di qualità rispetto al modo di intendere i rapporti intercooperativi predominante.

3. Cultura e mentalità

La ricerca nell'ambito dell'innovazione è diventata un'area di interesse significativa nella letteratura accademica dedicata

al Terzo settore (Richardson *et al.*, 2023). L'innovazione riflette la capacità delle organizzazioni di fornire nuovi prodotti e servizi in risposta ai cambiamenti sociali e ambientali. Tra i fattori che influenzano l'innovazione, la cultura e la mentalità ricoprono un ruolo centrale (Shier, Handy, 2015). Operare nei mercati privati costituisce una sfida per la mentalità delle cooperative sociali per un duplice ordine di ragioni: da un lato, perché vendere ai privati è un'innovazione e come tale va governata e gestita e, dall'altro, perché si tratta di una particolare tipologia di innovazione che introduce elementi di forte discontinuità con il *modus operandi* più diffuso e consolidato.

In un certo immaginario, la cooperazione sociale è un soggetto costitutivamente caratterizzato da forti spinte innovatrici e in cui prevalgono mentalità e culture orientate al cambiamento. Questo tratto innovativo non è mancato nella storia della cooperazione sociale. Nella cosiddetta "fase pionieristica" e di primo consolidamento fino agli anni Novanta, le cooperative sociali hanno rappresentato un fattore di reale cambiamento del sistema del welfare locale (Borzaga, Santuari, 2001). Nei decenni successivi, questa spinta non è scomparsa, ma si è sicuramente attenuata, in particolare nei settori economicamente più rilevanti della fornitura di servizi (minori, disabili e anziani) e la mentalità riformista e orientata al cambiamento del primo periodo è stata sostituita spesso da una cultura più orientata alla gestione e al consolidamento dell'offerta. Per esempio, chi opera nel settore dell'assistenza domiciliare solitamente è interessato, oltre che a erogare le prestazioni, a garantire la continuità degli appalti, eventualmente a negoziare tariffe migliori attraverso i contatti politici, mentre più raramente è spinto a interrogarsi sul fatto che il servizio erogato, secondo le modalità prescritte dagli appalti o dagli accreditamenti, soddisfi realmente gli utenti o che potrebbero essere sperimentati anche nuovi servizi per rispondere a bisogni insoddisfatti dall'assistenza domiciliare (per esempio, attraverso la costituzione di appartamenti protetti, servizi di respiro per i caregivers, ecc.). La cultura della gestione è caratterizzata, oltre che da un approccio implicitamente adattivo, anche da una visione di breve respiro scandita dalle tempistiche delle scadenze degli appalti e dalla convinzione che, una volta svolto in modo corretto il servizio per conto del committente, la responsabilità sociale dell'impresa sia stata realizzata.

Nei mercati privati, che per loro natura sono volatili e dinamici, questo tipo di culture possono rivelarsi pesantemente disfunzionali. Per operare nei mercati privati molti autori sottolineano l'importanza dell'apprendimento continuo, della ricerca e della cosiddetta "propensione imprenditoriale". Quando si parla di "propensione imprenditoriale", gli studi distinguono tra individui e imprese che massimizzano le loro preferenze oppure che si limitano a trovare soddisfazione in soluzioni subottimali (Schwartz, 2016). Chi si limita a essere soddisfatto da risultati subottimali pone meno attenzione a un uso razionale delle risorse e alla ricerca di alternative più soddisfacenti di azione e può essere considerato poco o meno imprenditivo, mentre, al contrario, i "massimizzatori" tendono a spendersi per migliorare continuamente, considerano più opzioni, si impegnano nella ricerca di più alternative e spendono più tempo e risorse disponibili per usarli al meglio e raggiungere risultati migliori. Mentre le imprese con bassa propensione imprenditoriale sono esposte al rischio di rendimenti progressivamente decrescenti,

quelle con propensione imprenditoriale più elevata sono spinte mentalmente a sviluppare nuove idee, valutare nuove opzioni e accettare il rischio del cambiamento.

Nell'attuale fase di sviluppo della vendita di servizi sociali ai mercati privati, la mentalità gioca un ruolo dirimente. Le cooperative che riescono a sviluppare offerte più competitive, a riflettere su segmenti di mercato innovativi, a investire e prendere sul serio la mercatizzazione, sono quasi sempre guidate da amministratori e management che, oltre a competenze specifiche, mostrano anche una cultura e una mentalità che va oltre l'attenzione alla gestione ordinaria e, almeno in parte, esprime tratti tipici di cultura imprenditoriale (EURICSE, 2025). Per esempio, questo tratto è riconoscibile nelle cooperative che prima di sviluppare un prodotto per il mercato privato avviano analisi sul campo per comprendere meglio quali sono i bisogni a cui rispondere e gli interessi dei consumatori, oppure che anticipano i competitori potenziali per provare a offrire servizi mancanti in nuovi campi di intervento.

Prima di avviare iniziative di mercatizzazione verso il privato è, dunque, importante almeno fare un check sul tipo di mentalità che orienta l'azione delle cooperative sociali, avendo cognizione che nel campo organizzativo l'allineamento tra mentalità e azioni è un predittore piuttosto solido di quali risultati si possono realisticamente conseguire (Catino, Tirabeni, 2023).

— 4. Progettazione e gestione dei processi strategici ed economico-aziendali

Operare nei mercati privati introduce elementi di complessità anche nella programmazione e gestione strategica ed economico-aziendale. Nei mercati pubblici, la pianificazione tende a essere di breve-medio periodo e coincide con la durata dell'appalto o della convenzione. Il focus principale dell'attenzione è rivolto alla continuità dell'esistente piuttosto che al cambiamento. Essendo i prezzi dei servizi stabiliti dall'ente pubblico, inoltre, il controllo di gestione è spesso limitato ai costi diretti (costo del lavoro) e ai costi legati al servizio standard e non sono sviluppate funzioni di marketing e comunicazione.

Nei mercati privati, pur con intensità variabile rispetto ai diversi contesti e segmenti di attività, la situazione, invece, varia.

La pianificazione strategica e economico-aziendale, nelle sue diverse forme, implica la raccolta di informazioni relative a target di clienti, competitori, possibilità di finanziamento, ecc. Il ruolo principale del management è quello di identificare informazioni che permettono di riconoscere le opportunità di business e valorizzarle. Per i decisori la pianificazione strategica ha lo scopo di ridurre l'incertezza e di aiutare il processo decisionale, scegliendo di entrare su un mercato oppure di perseguire opzioni alternative. È stato ampiamente dimostrato come la pianificazione strategica aiuti a fissare obiettivi principali e secondari e a stabilire misure concrete per il loro raggiungimento (Brinckmann *et al.*, 2010). La progettazione strategica implica una capacità di lettura dei mercati e della domanda che va sostenuta con strumenti e risorse dedicate. Non è, infatti, più solo il finanziatore pubblico a definire i target di servizio, bensì l'ascolto e la lettura dei

bisogni sia dei cittadini che fruiscono dei servizi pubblici in misura insoddisfacente (il caso tipico è l'assistenza domiciliare) sia, soprattutto, di coloro che non ricevono risposte e non sono considerati portatori di diritti nonostante le condizioni di difficoltà (psicologiche, fisiche o sociali) in cui versano.

La gestione dell'innovazione è una capacità più complessa che richiede, a sua volta, competenze e risorse specifiche. Il ciclo dell'innovazione – e tale può essere intesa l'introduzione di processi di vendita ai privati in un'organizzazione abituata a fornire l'acquirente pubblico – implica la valutazione dei delicati equilibri tra la struttura esistente e le nuove modalità di organizzazione e produzione dei servizi. E proprio la necessità di sovrapporre modelli organizzativi diversi risulta essere, sulla base dei dati raccolti, uno dei problemi più ricorrenti delle cooperative che iniziano a operare sui mercati privati, attingendo personale organizzato secondo il modello di erogazione pubblica e generando conflitti tra la struttura esistente e l'organizzazione delle nuove attività (EURICSE, 2025). Inoltre, l'innovazione necessita di essere integrata all'interno della struttura organizzativa. Questo rimanda a un problema ben visibile in molti progetti innovativi della cooperazione sociale finanziati da bandi di breve periodo da fondazioni o fondi vincolati, la cui fine coincide il più delle volte con il termine delle nuove attività che non vengono inglobate nel funzionamento ordinario delle organizzazioni.

Per quanto riguarda il controllo di gestione, la sostenibilità economico-finanziaria non può essere interpretata esclusivamente in termini di equilibrio economico, come tende a accadere nel sistema degli appalti e degli accreditamenti, ma deve essere letta alla luce delle caratteristiche organizzative e dei diversi gradi di orientamento al mercato delle cooperative sociali, di lettura dei bisogni sociali e di raggiungimento dei nuovi possibili target di beneficiari. Molte cooperative, soprattutto quelle sviluppatesi all'interno del welfare mix, hanno storicamente operato in contesti in cui la determinazione dei corrispettivi avveniva in larga parte al di fuori dell'organizzazione ed era debolmente ancorata a una conoscenza analitica della propria struttura dei costi. In tali contesti, la sostenibilità economica è stata perseguita, nonostante i miglioramenti degli apparati gestionali in particolare delle cooperative di medie e grandi dimensioni, prevalentemente attraverso l'adattamento organizzativo ai vincoli tariffari imposti dal mercato pubblico, piuttosto che da una struttura di governance e organizzativa consapevole delle dinamiche di costo, secondo l'efficienza interna e l'analisi dei costi diretti e indiretti. Questo approccio ha prodotto, nel tempo, modelli di gestione economica fortemente orientati alla copertura dei costi diretti, in particolare del costo del lavoro, ma meno attenti alla rilevazione e all'attribuzione dei costi indiretti e organizzativi. Voci di spesa quali il coordinamento dei servizi, la formazione del personale, la gestione amministrativa o il presidio delle relazioni con il territorio, sono ancora oggi spesso considerate come costi generali difficilmente imputabili ai singoli servizi e, quindi, scarsamente utilizzate nei processi decisionali e di costruzione dei budget previsionali. L'ingresso nei mercati privati modifica radicalmente questo scenario. In assenza di tariffe definite dalla pubblica amministrazione o da altre fonti esterne, la cooperativa è chiamata a determinare autonomamente il prezzo dei servizi, rendendo indispensabile una conoscenza approfondita dei costi diretti e indiretti, associati a ciascuna

attività. È interessante oggi interrogarsi su come le cooperative economicamente più solide siano quelle che adottano modelli di *full costing* (costo pieno) per servizio o commessa, in grado di attribuire correttamente non solo i costi del lavoro direttamente impiegato, ma anche i costi organizzativi, di coordinamento, di promozione e di gestione della relazione con i beneficiari (Fazzi *et al.*, 2026). Un esempio ricorrente riguarda i servizi di assistenza domiciliare venduti a privati, nei quali il prezzo orario risulta sostenibile solo se include, oltre al costo dell'operatore, le ore non fatturabili di coordinamento, la gestione dei turni, la copertura delle assenze, le attività di supporto alle famiglie e di caregiver e l'attività commerciale e di promozione della vendita del servizio. In alcuni casi più avanzati, si osserva l'utilizzo di forme semplificate di *Activity Based Costing*, che consentono di collegare i costi alle attività effettivamente svolte e di leggere in modo più accurato l'impatto economico delle scelte organizzative. Tali strumenti di controllo di gestione – non solo operativo, ma anche direzionale e strategico – risultano particolarmente rilevanti nei servizi a elevata personalizzazione, come quelli rivolti alla disabilità o alla non autosufficienza, dove il costo varia significativamente in funzione dell'intensità relazionale, della flessibilità richiesta e delle competenze professionali coinvolte. In assenza di un'analisi dei costi per attività, il rischio è quello di sottostimare sistematicamente il costo reale dei servizi più complessi, compromettendone la sostenibilità nel medio periodo.

Infine, la logica dei mercati privati implica la necessità di comunicare e promuovere i servizi che si intendono vendere. Le funzioni di comunicazione e marketing che nel welfare mix risultano sostanzialmente assenti, essendo gli utenti inviati in massima parte dai funzionari degli apparati pubblici, nella mercatizzazione verso i privati ricoprono un ruolo fondamentale per permettere di raggiungere platee di clienti sufficientemente ampie da garantire liquidità e continuità della produzione. Attraverso la comunicazione, i clienti sono informati dell'esistenza di determinati servizi, delle possibilità di accesso agli stessi e delle loro caratteristiche distintive. Anche le funzioni di comunicazione e marketing possono essere svolte in modo efficace solo da personale e staff formati, sia interno alle singole cooperative sia, eventualmente, collocati all'interno di reti come i consorzi ma, in ogni caso, da computare tra i costi da sostenere per essere competitivi.

In conclusione, in assenza di adeguate capacità strategiche, organizzative e di gestione dei costi, l'esposizione al mercato può amplificare fragilità economiche già presenti nei rapporti con il mercato pubblico. Ne consegue, che dove le caratteristiche per operare sui mercati privati mancano, devono essere implementate e rese operative.

— 5. Qualità e competitività

Operare sui mercati privati significa essere competitivi. Negli ultimi anni le spinte alla razionalizzazione della spesa e alla concorrenza hanno sicuramente aumentato la competitività di molte cooperative sociali anche nei mercati pubblici, anche se permangono ancora, pur se a macchia di leopardo, approcci di tipo negoziale, finalizzati a governare il mercato in chiave politico corporativa (Busso, 2020). Le logiche della negoziazione politica, utilizzate tradizionalmente da una

parte di cooperative sociali per accedere ai finanziamenti pubblici, sono poco significative per conseguire il successo nei mercati privati. Lo scambio con il consumatore non può essere dato da promesse di sostegno politico o favori agli amministratori – come può essere la richiesta di un sindaco di un piccolo Comune che ha affidato un servizio di pulitura del verde a una cooperativa di tipo B di inserire nell'organico un padre di famiglia che ha perso il lavoro. Il consumatore si muove in base a urgenze e preferenze individuali che devono essere soddisfatte per motivare il pagamento di una prestazione. La competitività si può conseguire attraverso due principali strategie: il prezzo e la qualità (Porter, 1985). La strategia di competere sul prezzo è adottata principalmente dalle imprese che lavorano in mercati saturi e molto competitivi e si basa sul principio che una riduzione dei prezzi può attirare una base di clienti più ampia, soprattutto tra chi è sensibile al costo. Per le cooperative sociali, la scelta di competere sui prezzi rischia di essere problematica: innanzitutto servono economie di scala che le piccole-medie cooperative non hanno e, in secondo luogo, i margini di utile sono minimi e questo pone un problema della sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo. Un terzo elemento critico (e, forse, il più importante) è che abbassare i prezzi significa anche ridurre la qualità delle prestazioni (un servizio erogato da operatori poco formati, per esempio, è meno efficace di uno svolto da personale molto qualificato). Il rischio della competizione sul prezzo è, pertanto, che i consumatori percepiscano negativamente la qualità dell'offerta, compromettendo la reputazione del fornitore nel breve-medio periodo.

La competizione sulla qualità dovrebbe essere più coerente con la mission sociale della cooperazione sociale e anche con alcuni dei suoi storici vantaggi competitivi, quali la motivazione intrinseca dei lavoratori, il capitale sociale e il rapporto con la comunità o la capacità di attivare risorse volontarie a alto contenuto relazionale. L'aggettivo "storico" serve a sottolineare come questi fattori distintivi non siano però interamente e necessariamente connaturati alla natura delle cooperative sociali, ma siano legati ai contesti e ai terreni di azione concreti in cui tali organizzazioni si muovono. Il processo di integrazione progressiva nelle politiche pubbliche, per esempio, è stato accompagnato da una costante riduzione del peso dei volontari, non solo perché i ruoli centrali delle attività organizzative richiedevano professionalità e competenze specifiche, ma anche perché i modelli di affidamento dominanti hanno spesso compresso la natura relazionale e ideale di molte attività, rendendole più simili a erogazioni di servizi standardizzati con poca possibilità di un inserimento motivato da parte dei volontari. Anche le motivazioni intrinseche dei lavoratori sono da associare, più che a una natura astratta della cooperazione sociale, a fattori contingenti come il rapporto remunerazione/costo della vita, le aspettative sociali e culturali associate alle professioni sociali, gli spazi di discrezionalità concessi dalle attività lavorative e diverse recenti ricerche evidenziano la presenza crescente di problemi di turnover e difficoltà di reclutamento dovuta al peggioramento delle condizioni lavorative all'interno delle cooperative (Fazzi, 2025). Inoltre, le motivazioni intrinseche sono in larga parte agganciate alla natura ideale dell'agire solidaristico, inteso come estraneo all'interesse economico, mentre la vendita di servizi ai privati porta a confrontarsi con una logica di scambio di equivalenti che rischia di minare alla radice l'ingaggio legato al perseguimento di obiettivi ideali.

Nel momento in cui molti fattori distintivi, come indicato dalla teoria, nella pratica contingente non sono più così solidi, il problema della competizione sulla qualità si traduce nella capacità di dotare i servizi di elementi che i clienti riconoscono come realmente caratteristici e unici (o difficilmente sostituibili). Da questo punto di vista, ciò che può fare la differenza sul piano della competitività, si riscontra nell'analisi di tre dimensioni: la struttura, i processi e gli esiti. Gli elementi strutturali di un servizio sociale sono le caratteristiche relativamente stabili dei fornitori di assistenza, degli strumenti e delle risorse a loro disposizione e degli ambienti fisici e organizzativi in cui operano. Per esempio, indicatori di struttura nelle RSA riguardano l'ampiezza delle camere e le facilitazioni fisiche relative alla mobilità (carrozzina, sollevatori, spazi in sicurezza, ecc.). Tra le dimensioni di processo sono considerate particolarmente rilevanti la possibilità per i clienti di esprimere la propria opinione su ciò che viene fornito e quando e come viene erogato il servizio, l'essere apprezzati e trattati con rispetto, la correttezza dello svolgimento delle procedure fisiche nel caso di persone con problemi di mobilità, ecc. (Malley, Fernández, 2010). Infine, gli esiti possono essere definiti in termini di riscontri positivi dei servizi erogati.

Tutte e tre le dimensioni – struttura, processi e esiti – richiedono, nei mercati privati, un approccio diverso da quello prevalente nei mercati pubblici. Nei mercati pubblici, gli utenti si devono adattare all'offerta esistente. Finire in una stanza da soli o con un'altra persona in RSA, oppure ricevere a domicilio un educatore al posto di un altro, per esempio, non è un argomento di negoziazione; quindi, il problema dell'adattabilità dell'utente ai servizi proposti tende semplicemente a essere non tematizzato. Anche per quanto riguarda i processi, non c'è grande possibilità di interazione e sempre più spesso, in alcuni settori, gli utenti sono costretti a adattarsi a prestazioni offerte da personale bassamente qualificato soprattutto in una fase storica dove è difficile reclutare nuovi operatori qualificati in un regime di offerta economica contingente. Gli esiti, infine, non sono in genere un aspetto su cui l'offerta dei mercati pubblici risulti essere particolarmente attenta, se non in caso di grave criticità. Nei mercati privati, al contrario, la qualità è il fattore che permette di attirare e fidelizzare i clienti ed essa richiede, pertanto, di dotare le cooperative di strumenti, competenze e risorse finalizzate non solo a certificarne un'esistenza come può accadere con una visita di accreditamento, ma a darne conto nella quotidianità.

Da ciò consegue che le cooperative sociali necessitano, per presentare un'offerta adeguata sul mercato privato, di operatori qualificati, sistemi di controllo e supervisione, politiche di formazione continua, strumenti di remunerazione (non solo su base contrattuale, ma anche meritocratica), investimenti in tecnologie e standard qualitativi e sistemi di valutazione specifici. Scegliere la competizione sulla qualità, di conseguenza, implica un cambiamento considerevole rispetto a una modellistica diffusa di cooperative sociali strutturate per fornire prestazioni semplificate a un committente pubblico attento al massimo alla dimensione formale della qualità, ma meno ai contenuti che sono decisivi per indurre un consumatore e spendere risorse da un erogatore piuttosto che da un altro.

6. Verso quale target indirizzare l'offerta?

Un ultimo elemento di consapevolezza per operare nei mercati privati riguarda il target di clienti a cui si possono vendere i servizi sociali. La cooperazione sociale è abituata a lavorare principalmente con utenti pagati dalle tariffe pubbliche. Nel mercato pubblico, l'accesso al servizio avviene in base a una valutazione del bisogno che seleziona gruppi di persone in condizioni economiche e sociali svantaggiate. Chi non ha risorse ed è in condizione di svantaggio sociale, può usufruire gratuitamente delle prestazioni. Nonostante i criteri di accesso siano diventati nel tempo progressivamente più selettivi, la gran parte degli utenti non paga il prezzo pieno dei servizi e, quando non ne usufruisce gratuitamente, è tenuta a contribuire in base alla sua situazione economica.

Quando si passa a una logica di mercato privato, chi paga e finanzia le attività sono invece i clienti. Questo significa, molto banalmente, che il cliente è oggetto di una selezione implicita che esclude chi non è in grado di pagare. Ci possono essere naturalmente correttivi e strategie che mirano a ridurre le situazioni di maggiore criticità. Per esempio, una cooperativa che vende servizi per la prima infanzia (asili o scuole materne), molto radicata nella rete dell'associazionismo e degli enti religiosi locali, può indirizzare e attivarsi per aiutare una famiglia con problemi economici per procrastinare il pagamento della retta o abbassarlo. La valorizzazione di risorse extra market sicuramente può essere un elemento che distingue i servizi delle cooperative sociali da quelli degli enti commerciali a condizione, ovviamente, che le cooperative siano inserite nella rete della solidarietà locale e abbiano una reputazione tale da mobilitare risorse integrative per colmare eventuali difficoltà di pagamento. La logica del mercato privato, tuttavia, per quanto possa essere calmierata, impone di mantenere un equilibrio tra ricavi e spese. Quindi, ad accedere ai servizi possono alla fine essere solo persone che consentono all'impresa di stare in equilibrio grazie alla loro capacità di spesa.

La selezione del target, oltre a sollevare dilemmi di natura etica e di coerenza con la mission sociale, impone, da questo punto di vista, una scelta molto ponderata su chi possono essere i clienti dei servizi. La ricerca, condotta sulle pratiche innovative della cooperazione sociale a mercato privato, riporta diversi casi di errata valutazione delle caratteristiche dei target in relazione alla sostenibilità economica del mercato (Fazzi, 2019). Un esempio è costituito da un ambulatorio odontoiatrico avviato da una cooperativa storica del Nord Italia per rispondere ai bisogni sanitari e di accesso a servizi particolarmente costosi per fasce di popolazione a reddito basso. Per avviare il servizio, la cooperativa aveva fatto un investimento consistente per l'acquisto delle attrezzature odontoiatriche e, mossa da intenti realmente solidaristici, aveva introdotto una serie di correttivi per evitare comportamenti opportunistici da parte dei professionisti, stabilendo prezzi sostenibili, le tempistiche delle prestazioni o i materiali da utilizzare a garanzia della qualità degli interventi. Con queste misure, i tempi di rientro dell'investimento iniziale erano slittati e, quando si era verificata una situazione di crisi economica si era assistito a un forte incremento di casi di insolvenza da parte di clienti a basso reddito. Non riuscendo a ripianare i costi con la crescita complessiva del fatturato, gli amministratori si erano trovati di fronte a un

dilemma etico drammatico: avviare le pratiche del recupero crediti con uno studio legale minacciando pignoramenti agli insolventi, o restare fedeli alla mission della cooperativa nata per rispondere ai bisogni delle persone svantaggiate. Questo esempio mette in luce le conseguenze che possono verificarsi se i target dei mercati privati dei servizi sono individuati in modo non corretto, nonostante la vocazione solidaristica di molte cooperative, la scelta del mercato privato è sostenibile solo a condizione che i clienti siano in grado di pagare. Se questo non accade, è la sostenibilità stessa dell'impresa a essere messa in discussione.

Oltre alla capacità di spesa, possono però entrare nella selezione dei target anche altre considerazioni di cui è necessario tenere conto, soprattutto in un'ottica di coerenza con la mission sociale della cooperazione sociale. Il mercato, prima di tutto, se prende forma in contesti molto competitivi nel campo dei servizi sociali, può imporre, per restare nei costi, anche un'azione di *creaming* indesiderata nei confronti dei clienti più difficili da gestire. Il *creaming* (o *cream-skimming*) si riferisce a un comportamento, non necessariamente sempre deliberato, per cui le organizzazioni danno la priorità ai clienti più facili e meno complessi rispetto a quelli con esigenze più elevate e impegnative, al fine di ottimizzare le risorse o migliorare le metriche di rendimento (Guul *et al.*, 2021). Il fenomeno del *creaming* è presente in tutti i servizi sociali, sia pubblici che di Terzo settore, ma tende a incrementare quando aumenta la concorrenza e la commercializzazione, perché se i margini di equilibrio economico diventano molto bassi, dovere gestire casi difficili porta a un aggravio di personale e costi sia diretti sia indiretti per l'organizzazione (Suykens *et al.*, 2025). Per vendere i servizi sociali sui mercati competitivi bisogna, dunque, mettere in conto anche la possibilità di una selezione dei clienti più difficili, che aggiunge alla discriminazione del prezzo, una seconda che può mettere in crisi la mission sociale.

Essere consapevoli che non tutti i target sono compatibili con un piano di vendita ai privati non è solo un necessario bagno di realtà, ma permette anche di ragionare senza il velo di retorica che accompagna parte della discussione sulle conseguenze sociali dell'operare su mercati privati. Ci sono più target di consumatori compatibili con la mission socia-

le delle cooperative sociali quali le imprese che pagano per ottenere servizi di *case management* per il welfare aziendale, oppure fasce di popolazione redditualmente capienti che comprano servizi socio-educativi per disabili, liberando le liste di attesa per le famiglie a reddito basso o medio-basso. Altri target, magari più coerenti con l'obiettivo di fornire servizi a chi ha basso reddito, sono invece più problematici da gestire, perché semplicemente non dispongono delle risorse minime per garantire la remunerazione dei fattori produttivi e dei costi delle cooperative. Il passaggio che deve essere molto chiaro è che nei mercati privati il costo dei servizi dipende dal pubblico solo in modo occasionale e residuale, per esempio, attraverso incentivi statali per aprire una RSA o agevolazioni come contributi a fondo perduto per l'acquisto di determinate attrezzature. Il resto del costo grava sui consumatori e ciò, inevitabilmente, implica un'individuazione molto attenta e pragmatica del target che si intende servire, da un lato, mentre, dall'altro, segna dei confini netti tra chi può e non può comprare.

7. Conclusioni

L'evoluzione del welfare spinge a una differenziazione dei mercati di sbocco della cooperazione sociale. Mentre in passato l'idea di vendere servizi ai privati da parte delle cooperative di servizi era sostanzialmente assente o quasi, oggi questo è diventato per molti un tema da affrontare. Nella storia della cooperazione sociale qualche tentativo, per quanto limitato, di sviluppare servizi a mercato c'è stato. I risultati non positivi sono stati purtroppo rimossi e poco elaborati e si è posta così poca attenzione alle difficoltà e le sfide che un passaggio da un mercato misto a uno privato comporta. In questa fase di rilancio delle spinte verso la mercatizzazione rivolta alla domanda privata, è molto importante non incorrere nei medesimi errori e valutare attentamente quali sono le differenze tra operare nei mercati pubblici e nei mercati privati per consentire alle cooperative sociali di avere cognizione del cambiamento che le attende e di cosa esso significhi sul piano strategico, economico-aziendale e organizzativo.

DOI 10.7425/IS.2026.01.06

Bibliografia

- Borzaga, C. & Santuari, A. (2001). Italy: From Traditional Co-operatives to Innovative Social Enterprise. In Borzaga, C. & Defourny, J. (Eds.). *The Emergence of Social Enterprise*, London, Routledge, pp. 166-181.
- Brinckmann, J., Grichnik, D. & Kapsa, D. (2010). Should Entrepreneurs Plan or just Storm the Castle? A Meta-analysis on Contextual Factors Impacting the Business Planning Performance Relationship in Small Firms. *Journal of Business Venturing*, vol. 25(1), pp. 24-40.
- Busso, S. (2020). Terzo settore e politica. Appunti per una mappa dei temi e degli approcci. *Polis*, vol. 34(2), pp. 393-408.
- Catino, M. & Tirabeni, L. (2023). *Fondamenti di organizzazione*. Bologna, Il Mulino.
- Dees, J. G. & Anderson, B. B. (2017). Sector-bending: Blurring the Lines between Nonprofit and For-profit. In Imber, J. B. (Ed.). *In Search of the Nonprofit Sector*. London, Routledge, pp. 51-72.

- EURICSE (2025). La mercatizzazione dei servizi sociali nel welfare locale in Italia, *EURICSE Research Report*, n. 43|2025, Trento, EURICSE.
- Fazzi, L. (2019). *Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel terzo settore*. Milano, FrancoAngeli.
- Fazzi, L. (2022). Il welfare mix. In Gori, C. (a cura di). *Le politiche del welfare sociale*. Milano, Mondadori, pp 127-140.
- Fazzi, L. (2025). La mercatizzazione strisciante: ibridazione, cooperative sociali e welfare locale in Italia. *Politiche Sociali*, n. 3, pp. 731-748.
- Fazzi, L. (2026). Cosa si può imparare dalla ricerca? In Fazzi, L. (a cura di). *La mercatizzazione dei servizi sociali*. Bologna, Il Mulino, pp. 153-193.
- Fazzi, L., Decorte, J., Maturo, M. & Pisani, G. (2026). Le traiettorie della mercatizzazione. In Fazzi, L. (a cura di). *La mercatizzazione dei servizi sociali*. Bologna, Il Mulino, pp. 77-153.
- Ferrera, M. (2025). L'analisi delle politiche sociali e del welfare state. In Ferrera, M. & Jessoula, M. (a cura di). *Le politiche sociali*. Bologna, Il Mulino, pp. 10-34.
- Guul, T., Pedersen, M. J. & Grund Petersen, N. B. (2021). Creaming among Caseworkers: Effects of Client Competence and Client Motivation on Caseworkers' Willingness to Help. *Public Administration Review*, vol. 81(1), pp. 12-22.
- Han, J. (2017). Social Marketisation and Policy Influence of Third Sector Organizations: Evidence from the Uk. *Voluntas*, 28(3), pp. 1209-1225.
- Malley, J. & Fernández, J.-L. (2010). Measuring Quality in Social Care Services: Theory and Practice. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81(4), pp. 559-582.
- Meier, D. S. & von Schurbein, G. F. (2024). From Mission to Market: Assessing Sector Overlap between Nonprofits and For-Profits. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, vol. 54(5), pp. 1017-1042.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*. New York, Free Press.
- Richardson, S., Kelly, S. J. & Gillespie, N. (2023). How can Nonprofit Boards Innovate for Growth? An Integrative-Systematic Review. *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 34(1), pp. 35-58.
- Schwartz, B. (2016). On the Meaning and Measurement of Maximization. *Judgment and Decision Making*, 11, 126.
- Shier, M. L. & Handy, F. (2015). Social Change Efforts of Direct Service Nonprofits: The Role of Funding and Collaborations in Shaping Social Innovations. *Human Service Organizations*, vol. 39(1), pp. 6-24.
- Suykens, B., Hvenmark, J., Hung, C. & Verschuere, B. (2025). More easy to Serve Inc.: Cross-Country Evidence on the Link between Marketization and Nonprofit Creaming Behavior. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 0(0).